



**Universidad Nacional Autónoma
de México**
FACULTAD DE DERECHO

LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Eugenio Ortiz Horta

MEXICO, D. F.

1 9 7 3

1465



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 esta 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.

A MIS MAESTROS.- Que con el desinteresado espíritu de enseñanza se convierten en verdaderos apóstoles de la cultura.

A MI MADRE.- Que por su gran esfuerzo logró despertar en mí la inquietud de ser alguien.

A MIS HERMANOS.- Por la confianza desinteresada que siempre me han depositado.

A MI ESPOSA E HIJOS.- Por el aliento y felicidad que me proporcionan a cada día.

A MIS PARIENTES POLITICOS.- Por la ayuda que en algunos momentos me han brindado inmerecidamente.

TEMA SUGERIDO Y AUTORIZADO POR EL DR. ALBERTO
TRUEBA URBINA.

LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS:

- I.- Concepto, fundamento y objetivo de la Seguridad Social.
- II.- Antecedentes de la Seguridad Social y su evolución:
 - a) El mutualismo
 - b) La caridad
 - c) La beneficencia
 - d) La asistencia social
 - e) La previsión social
 - f) El seguro social
 - g) La seguridad social
- III.- La Seguridad Social comparada:
 - a) En Inglaterra
 - b) En Alemania
 - c) En Venezuela
- IV.- La Seguridad Social en México.
 - a) Antecedentes
 - b) Naturaleza, Organización y Funcionamiento del - Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - c) Seguros Sociales.
- V.- Acción de los Organismos Internacionales de Seguridad Social.
 - a) Organización de las Naciones Unidas.
 - b) Organización Internacional del Trabajo.
 - c) Asociación Internacional de Seguridad Social.

d) Conferencia Internacional de Seguridad Social.

VI.- La Seguridad Social para todos.

Tendencias de la Seguridad Social.

P R O L O G O

Al iniciar este trabajo quiero hacer patente que en ninguna forma pretendo dar muestras de erudicción o pericia en este tema, sino simplemente me permito basar el presente en una estructuración lógica y ordenada y dando el relieve jurídico que en nuestra época debe tener un tema que jamás perderá actualidad por sus principios y filosofía en beneficio de la Justicia Social como es la Seguridad Social.

La historia de la humanidad en sus diversas etapas nos han mostrado una serie de instituciones que han tenido aceptación según lugar y época y que cuando se muevan al margen de los fines humanos que pretenden alcanzar, desaparecen para tomar otras formas cuya vigencia efímera en el tiempo las borra e informa nuevas modalidades y limitaciones acentuándose una dinámica insospechada por supuesto en beneficio del hombre y es este momento el preciso para asentar un principio básico y honesto que pretende la Seguridad Social y es la Justicia Social apropiado como patrimonio de los individuos por el hecho de ser humanos.

Si en alguna época de la historia se le impregnó de legalidad a la Institución de la esclavitud asimilando a los esclavos, a los animales y a las cosas se debió a que el avance de la institución estaba rezagada a un grado tal que no solamente era aceptado por los dominadores, sino también por los sometidos y bastó el pensamiento de los liberales del siglo XVIII para que dicha institución desapareciera y se considerara injusta e inhumana, lo cual confirma el hecho de pretender la consideración de una época razonada para comprender la tendencia al desarrollo integral del individuo no solo en un plan naciona-

lista sino en colaboración con todos los países del orbe.

Así pues, someto este trabajo impregnado quizás de repeticiones de varios autores, pero elaborado con el extenso afán de hacer una estructuración fácil y entendible para la comprensión de tan elevada filosofía que es la Seguridad Social para todos.

CAPITULO I

CONCEPTO, FUNDAMENTO Y OBJETIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Sobre una definición de la Seguridad Social el primer escollo que encontramos, es la diversidad de criterios para definirla y esto trae como consecuencia, la dificultad en delimitar su verdadero significado; sin embargo se hace necesario remitir algunas ideas de los tantos autores que sobre Seguridad Social han escrito.

Se dice que la inseguridad del hombre aunada a su calidad racional hizo la unión de los esfuerzos de los individuos para formar un frente común para defenderse del medio y de los riesgos de la existencia, lo cual le permitió alcanzar condiciones de seguridad y bienestar que hacen posible el pleno desarrollo físico y espiritual del individuo.

Tenemos que el plan Beveridge concebía a la Seguridad Social como un sistema de protección contra todas las contingencias extendido a la totalidad de la población.

En la Carta del Atlántico se consagró a la Seguridad Social como un derecho de la persona humana y un medio para desarrollar lazos de solidaridad entre los miembros de la sociedad. Esta carta exalta la labor de los aliados - "en la colaboración estrecha que habrá de establecerse entre todas las naciones con el fin de conseguir para todos los pueblos mejores condiciones de trabajo, propiedad económica y seguridad social".

La declaración universal de los Derechos del Hombre expresó que: "Todos los seres humanos sin distinción de -

raza, credo y sexo, tienen derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual en condiciones de libertad, - de dignidad y de seguridad e igualdad de oportunidades.

José Pérez Leñero afirma que la "Seguridad Social_ es la parte de la ciencia política que mediante instituciones adecuadas de ayuda técnica, previsión o asistencia, tiene por fin defender y aumentar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar in_ dividual de sus miembros".

Arthur J. Altmeyer y Abraham Epstein dicen que: - "La Seguridad Social es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud, la - educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".

Miguel García Cruz dice: "La Seguridad Social es - un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía_ auténtica y racional de los recursos y valores humanos, - que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos - los países se establezca, mantenga y acreciente, el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida - productiva".

Se atribuye al Libertador Simón Bolívar el primer_ uso de este concepto. Al realizarse en el siglo XIX las cruentas luchas por conseguir la Independencia de América, el prócer usó esta idea como anhelo supremo y en fe-

brero de 1919 en un discurso pronunciado en La Angostura, se constituyó una novedosa verdad. "El sistema de gobier no mas perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

La declaración de Filadelfia define a la Seguridad Social como "el aseguramiento de un determinado ingreso - que sustituya a las retribuciones normales de trabajo, - cuando estas quedan interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supla la pérdida de recursos para - vivir, motivada por el fallecimiento de la persona que - trabaja para proporcionarlos, y que atienda a los gastos extraordinarios en circunstancias especiales tales como - boda, parto y defunción".

Por lo anteriormente expuesto tenemos entendido que la Seguridad Social de nuestro tiempo, significa ya un - Plan General convenido por todos los pueblos y enarbolado por los gobiernos democráticos, para garantizar la liberación de la miseria y el temor de la indigencia, mediante el suministro de un ingreso permanente, capaz de satisfacer necesidades vitales como alimentación, casa, vestidos y servicios de salud y asistencia médica adecuada. Así, - se entrelaza en la economía nacional como un instrumento eficaz de la política económica y social de las democracias modernas.

Así tenemos que aún con el escollo que por la diversidad de criterios representa el definir la Seguridad Social, existen características afines que nos determinan - un concepto uniforme y unas de las cuales son:

1a. La Universalización. Con el régimen de la previsión, existe la tendencia hacia la Universalización, es

decir, abarcando todos los riesgos y protegiendo a toda la población en cualquier circunscripción territorial en que se encuentre, eliminando el viejo concepto de población económicamente débil o trabajadora y el de circunscripciones territoriales limitadas.

2a. La protección integral de los individuos. El régimen tiende a la integridad, cuidando a la salud, de los medios económicos de subsistencia, de la rehabilitación general y de la ocupación. La Seguridad Social cuidará de otorgar las prestaciones sobre la base de proteger la incapacidad de ganancia por falta de trabajo o por imposibilidad de trabajar y velará por la supervivencia de los miembros de la familia. El objetivo es proteger los recursos humanos contra la destrucción y el desgaste, preservando a los asegurados y a sus beneficiarios de la miseria, la angustia y el sufrimiento, provocados por circunstancias ajenas a su voluntad.

3a. Promueve el principio de solidaridad nacional. Con la creación y redistribución de la riqueza, dando a cada uno en la medida de sus fuerzas y recibiendo en función prudente de sus necesidades. En la contribución para los riesgos totales, los que tienen más pagan más y reciben menos, mientras que los que tienen menos pagan menos y reciben más, con la aplicación del principio de solidaridad del régimen.

4a. Promover el principio de protección general, sin distinción de raza, sexos, credos o nacionalidades para alcanzar y consolidar la internacionalidad del sistema de Seguridad Social.

5a. Consagrar en el orden político el principio intervencionista del Estado; en el orden jurídico significa el triunfo de la Doctrina Alemana de 1883 de predomi-

nio de los principios del Derecho Público sobre el Derecho Privado; en el orden social es la realización de un importante avance en el mejoramiento de las clases sociales y en el orden económico ha consagrado el principio de la solidaridad social, como medio de obtener una mas justa y equitativa distribución de la riqueza nacional.

FUNDAMENTO.— Para exponer el fundamento de la Seguridad Social es necesario analizar la inseguridad a que está expuesta la población, lo cual permitirá captar el significado de la citada Seguridad Social.

1.— La previsión es el conocimiento actual de todos los medios que pueden ponerse en práctica, para evitar o disminuir las consecuencias derivadas de los riesgos, que amenazan al hombre en el futuro.

2.— La observación de la realidad social revela, que en la vida del hombre hay dos periodos principales de dependencia económica, uno en la infancia que abarca hasta los primeros 15 años de edad y otro en la vejez, que cubre las postrimerías de la vida o sea de los 60 años en adelante. Sin embargo esto no excluye la posibilidad de que en periodos intermedios de los límites señalados puedan sobrevenir épocas en que el hombre es incapaz de ganarse con el producto de su trabajo los elementos de su subsistencia.

3.— La protección al indigente ha prosperado poco menos que las causas que la gestan y las instituciones creadas con este fin, son escasas y se han desarrollado irregularmente, con exceso de limitaciones económicas.

La historia nos enseña una pluralidad de instituciones, con experiencia de siglos, que han constituido apenas paliativos, pues en general han sido incapaces de re-

resolver a fondo los vitales problemas del hambre, miseria e indigencia de los pueblos. Entre estas instituciones pueden mencionarse: Las Guildas, Cofradías, Collegias, - Sodalitias, Cajas de Socorros, Sociedades de Seguros Mutuos, Montepíos, Cajas de Ahorro, Ahorro Postal, Cooperativas, Cajas Populares de Crédito, Ahorro Escolar, Cajas de Capitalización.

La filantropía y la caridad caen en el campo de la demagogia, palabras e ideas que de tanto esgrimirse en vano, han perdido su significado para resolver los problemas vitales de los pueblos. Varios pueblos de experiencia demuestran su escasísima eficacia.

Los niveles de vida del pueblo no podrán elevarse sólo con los desperdicios de las fortunas que regalan los filántropos y los caritativos. Estos viejos principios de la filantropía romántica deben ceder el paso a las nuevas ideas, que accionadas por ese conjunto de hombres nuevos, estudiosos y abnegados sociólogos, están en señalando desde múltiples aspectos como es posible hacer de la Seguridad Social un beneficio colectivo de grandes proporciones.

La Seguridad Social tiende a prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo, es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

4.- En sus múltiples manifestaciones, la inseguridad se ha cernido siempre sobre los pueblos como una calamidad que amenaza la existencia de enormes conglomerados humanos. Esta inseguridad ha sido característica social innata al hombre, un devenir incesante de riesgos que amenazan la existencia, que van desde los siniestros que azotaron al hombre primitivo, hasta los riesgos realizados e inherentes al enorme equipo de la industria, -

que año con año, va dejando legiones de trabajadores mutilados e incapaces para procurarse el sustento. La gran revolución industrial de los siglos XIX y XX, transformó al mundo de una industria agrícola relativamente sencilla a una sociedad compleja y altamente industrializada, que si bien es cierto que aportó infinitas posibilidades para elevar los niveles de vida y el índice de bienestar social, también es verdad que trajo consigo nuevas oportunidades para la opresión y los abusos.

En la medida en que los sistemas de producción industrial se han venido mecanizando y con ello las actividades fabriles se incrementan hasta alcanzar magnitudes insitadas, la inseguridad se multiplica, el número de trabajadores asalariados crece hasta abarcar fuertes sectores de la población cuyo porvenir dependen exclusivamente del salario y de la estabilidad de sus empleos.

Jamás había existido en civilización alguna, una dependencia de la vida tan ligada al salario como la actual.

5.- Los problemas sociales se intensifican con el progreso alcanzado en la mecanización de los instrumentos de producción. Con el maquinismo el número de los poseedores de instrumentos tienden a disminuir, pero la magnitud de riqueza que controlan aumenta considerablemente; correlativo a este incremento per cápita de riqueza y de disminución del número de poseedores de instrumentos mecánicos, la población obrera aumenta, la miseria general se intensifica y el número de ciudadanos sin posibilidades económicas, ni políticas, asume proporciones alarmantes, lo cual se refleja en el horizonte como una amenaza tremenda para los regímenes que han engendrado este caos, cuyos efectos devastadores en vano se trata de evitar con la asistencia pública y las inoperantes instituciones de ahorros.

Los trabajadores con la revisión industrial están obligados a depender exclusivamente del salario para adquirir los elementos mas indispensables para la vida de ellos y de sus familiares y vemos que ni siquiera los directores al servicio de las grandes empresas o del Estado tienen seguridad en sus puestos, ahora son meros empleados de empresa con la inseguridad inherente a todo trabajador asalariado.

La inmensa mayoría de los trabajadores asalariados están sujetos a la inseguridad, su felicidad, sus anhelos y esperanzas, se encuentran estrechamente ligados a los azares de sus empleos. La vida de los asalariados es cada día más inestable y precaria; el temor a la pérdida del trabajo los acecha constantemente llenándoles de angustia, desde la infancia hasta la tumba el asalariado está obsesionado por el fantasma de la miseria y de la pobreza.

Los empleos se pierden temporal o permanentemente por los accidentes y las enfermedades. Los riesgos que acecha al trabajador tienen mayor trascendencia social y económica que los sufridos por el capital, pues el asalariado afronta con su reducido salario las consecuencias económicas derivadas de los siniestros, disminuyendo su poder adquisitivo hasta colocarlo en una situación angustiosa de infraconsumo, con grandes privaciones para él y para sus económicamente dependientes.

Finalmente vemos que la inseguridad produce en los trabajadores un estado constante de intranquilidad, que hace imposible la vida, transtorna las libertades y frustra los propósitos que tienden a la búsqueda del bienestar social y comprendemos que es moral, ético y humano aspirar a contar con seguridad económica, pues este anhelo es una aspiración universal, para disponer de mayores oportunidades en el campo de la educación, atención médica completa, salario anual garantizado, trabajo para todos y pensiones adecuadas al cuadro social existente.

OBJETIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social es parte de los principios que — tienden a garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social, haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales y a realizar — una equitativa y justa distribución de la riqueza.

Esta política tiende a garantizar permanentemente el bienestar de la colectividad mediante una justa distribución de la renta nacional para proporcionarle a las mayorías, los medios económicos, políticos y sociales que les permitan desarrollarse en condiciones de libertad, dignidad, seguridad y confianza en sus propios destinos.

Y diríamos que existe una tendencia a la Justicia Social que basada en el principio de solidaridad social reduce las tensiones entre los grupos y entre los individuos tratando de lograr una redistribución equitativa de la renta y se dice técnicamente que el mecanismo financiero de los Seguros Sociales ha pasado de ser simplemente — compensativo, esto es, de pago de una contraprestación, — a convertirse en verdaderamente distributivo, ya que la — carga de los servicios se distribuye entre la población — vertical y horizontalmente.

En este aspecto tenemos los comentarios que acertadamente hace el Dr. Trueba Urbina en el Art. 20. de la Ley Federal del Trabajo vigente, en referencia a la Justicia Social y que según exposición de motivos del proyecto de ley, es la justicia del Art. 123 constitucional, a fin de que los trabajadores obtengan beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita y comenta el Dr. Trueba Urbina "Esta tesis del mensaje de la ley sobre la justicia social, es incompleta, es simplemente — un aspecto de la misma, esta parte de la justicia social — se refiere al mejoramiento económico de los trabajadores; pero la idea integral de aquella, que surge del ideario y

de los textos del Art. 123, es más amplia, porque no solo tiene por objeto que los trabajadores alcancen su dignidad de personas humanas y su mejoramiento de condiciones económicas, sino que también logren la reivindicación de sus derechos. Por eso es que las normas de esta ley del trabajo son incompletas, ya que sólo se refiere a la idea de justicia social como una tendencia niveladora y proteccionista, olvidándose del sentido más importante que tiene la misma como es el de la reivindicación de los derechos del proletariado tendientes a la socialización de los bienes de producción".

Y como complemento para ser más claro y objetivo, transcribiremos literalmente la "Declaración de México" hecha en la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en México. Esta declaración sobre lo que la seguridad social implica es tan completa y perfecta que todos los delegados integrantes de esta reunión la aprobaron y dice:

LA VI REUNION DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Reconoce que desde la Constitución de la Conferencia de Santiago de Chile en 1942, el desarrollo de la Seguridad Social en América ha realizado importantes progresos que permiten, con mayores experiencias, definir los principios que unen la acción de los gobiernos e instituciones que a ella pertenecen, por lo tanto, con tales consideraciones, la conferencia

D E C L A R A

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus Constituciones Políticas y de las Instituciones, la Segu

ridad Social implica:

1.- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.

2.- Permitir el disfrute de los bienes materiales morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.

3.- Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos.

4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.

5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.

7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna, de una indumentaria propia.

8.- Crear las condiciones indispensables para estimar la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos, a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la Seguridad Social.

9.- Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comúnmente compartida como único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la Seguridad Social.

10.- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativo, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo, y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

13.- Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación.

14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte.

16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el

desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador; atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.

17.- En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los Seguros Sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, - destino último de esta declaración.

II ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU EVOLUCION.

Es interesante conocer los antecedentes de la Seguridad Social, no solamente por su filosofía y objetivos - en beneficio de la humanidad, sino por la trascendencia - que paulatinamente ha adquirido en todos los países y en todos los tiempos y más interesante es aún ver el avance hasta nuestros días que ha alcanzado esta ideología.

Nos remontaremos hasta el siglo VI antes de la era cristiana con la fundación de la filosofía.

Hasta ese siglo en el mundo Occidental (que para la época está circunscrito a la cuenca del Mediterráneo, pues no ha llegado a América, ni siquiera ha avanzado en la Europa nórdica), hasta ese momento el hombre busca una explicación de todos los fenómenos que le rodean, comenzando por sí mismo, se ha atendido a los conceptos religiosos; es decir estaba en una etapa de concepción religiosa de todos los fenómenos del conocimiento. Pero a Thales de Mileto se le ocurre pensar que esas pretendidas fuerzas sobrenaturales no eran tales, que eran fuerzas inmanentes del mundo material; es decir que estaban dentro de la misma naturaleza del mundo material. El mundo de lo sobrenatural, el mundo de los dioses, no era palpable, no era concebible sino en forma imaginativa; en tanto que el mundo de la naturaleza, sí estaba al alcance de los sentidos y de la razón humana.

El asunto lo señalo como tremendamente revolucionario, porque justamente es el punto de partida del conocimiento científico y de la formación de las ciencias en la humanidad. Mientras la humanidad estuvo pensando siempre en el cielo para explicarse las cosas, no pudo haber cons

truido ciencias. Aquí la enorme trascendencia que ha tenido el dejar la explicación puramente teológica, religiosa, para entrar a la explicación puramente científica, y el valor que ha tenido el pensamiento filosófico iniciado por Thales de Mileto.

Otro gran movimiento revolucionario es el Cristianismo iniciado hace más de mil novecientos años. Este movimiento tiene otro carácter que ya no es el de tipo científico, sino el de tipo ético y hay un aspecto de la actividad humana que le preocupa y son las relaciones humanas.

Cristo no está satisfecho con el ordenamiento social de su tiempo, ve que existe injusticia en las relaciones de su tiempo y lanza su famosa doctrina de la fraternidad: "QUE LOS HOMBRES TODOS SOMOS HERMANOS Y DEBEMOS TRATARNOS COMO TALES". Eso en un mundo que había toda clase de desigualdades, en que había ciudadanos, esclavos y extranjeros. Ahora bien, en una sociedad de esclavitud, en donde el dueño era dueño de vida y bienes del esclavo, podemos imaginarnos la serie de injusticias que se cometían. Y en un momento dado se lanza la tremenda ideología que predicaba que todos eran iguales sin importar ser esclavo, extranjero o ciudadano romano y que además como todos eran iguales, se tenía la obligación de tratarse fraternalmente. Y esta ideología vemos que es tan elevada como la pregonada por los filósofos griegos como lo es Sócrates pero que como la gran masa de la población no estuvo nunca al alcance de la filosofía, no se impuso en el mundo antiguo al igual que el cristianismo.

Si a Cristo no lo hacen pronto Dios, o Hijo de Dios, no hubiera tenido mucha trascendencia, habría pasado como un filósofo cualquiera; pero al convertir su pensamiento en religión, sí penetró en las masas y desde entonces el ideal moral de las gentes del Mediterráneo y los fundamentos de nuestra cultura mediterránea han quedado perfecta-

mente delimitados. Es una exaltación de la dignidad humana, que pide respeto para el hombre como ser pensante, y al mismo tiempo igualdad entre todos los hombres; de manera pues, que el pensamiento filosófico de los griegos y en la ética cristiana se complementan los fundamentos de la civilización occidental.

Otro momento importante es la Revolución Renacentista que ocurre en los siglos XV y XVI.

Este fenómeno explosivo, es la vuelta al racionalismo, la vuelta por los fueros de Tales de Mileto y es cuando ocurren las grandes revoluciones en el campo biológico, en el campo de la medicina y en el campo filosófico. Se hacen entonces tremendas críticas a la filosofía escolástica, se ataca el silogismo y se aboga por lo experimental, especialmente con los trabajos de Descartes. Eso tiene trascendencia revolucionaria, porque prácticamente la civilización mediterránea no había podido avanzar en el terreno científico desde el punto en que la dejaron los griegos y romanos; y es ahora, con este movimiento racionalista renacentista cuando vuelve a interesarse en cuestiones científicas y se inicia otra vez el movimiento de progreso científico que no se ha interrumpido más, que ha seguido hasta nuestros días.

Otro movimiento de gran trascendencia es el que se opera en todo el siglo XVIII. Y es un movimiento más de tipo ético, de tipo moral, que de tipo intelectual. Es el movimiento conocido en la historia como el Liberalismo: El Liberalismo del siglo XVIII que tiene entre sus exponentes a los filósofos ingleses, Locke y Hobbes, a los escritores franceses conocidos como los enciclopedistas, quienes otra vez se preocupan no tanto del conocimiento de las reglas de la investigación y de la verdad, sino de las relaciones humanas.

Nuevamente se razona que las condiciones en que viven los hombres no son justas; que es necesario cambiar la estructura social.

En uno de los aspectos vemos que los sistemas de organización del Estado, estaban firmemente asentadas sobre la idea del Derecho divino de los reyes y de la estructuración social a base de clases y en general vemos que hasta el siglo XVIII, Europa había ido marchando hacia la formación de una serie de clases sociales.

Esta Revolución Liberal rompió esa situación y cambió el concepto del Estado, en el sentido de que el Estado es un producto de un contrato tácito de los ciudadanos; su origen y su fundamento está en los ciudadanos, quienes, de consiguiente son los que tienen el derecho a organizar el Estado, a través de un sistema electoral para la formación de los poderes públicos; y la finalidad del Estado es la convivencia y la justicia, la solidaridad social. - Ahora diríamos: la Seguridad Social, abajo los fueros, leyes iguales para todos.

El Liberalismo triunfó en Occidente en el curso del siglo XIX pero no dió como resultado la felicidad de las grandes mayorías. Por el contrario, creó el proletariado, la miseria proletaria; ya que el juego libre, de ese dejar hacer, dejar pasar, resultó que los más listos, los mejor dotados por la naturaleza, pudieron crecer en riqueza y personalidad, y los menos dotados fueron quedando cada vez más abajo, hasta el punto de que en un momento dado el capital inicial paró el movimiento económico, es decir, la tierra y los instrumentos de trabajo, quedaron acaparados por unas cuantas manos; y las inmensas muchedumbres no disponían de otra cosa que de su persona, su fuerza física y mental, su trabajo, y tenían que venderlo a los propietarios de la tierra y de los instrumentos de trabajo, es decir a los propietarios del capital. Esto -

trajo como consecuencia otro movimiento preponderantemente ético, como medio de realizar la felicidad humana.

Este movimiento de la Revolución Socialista o Revolución Social. Según los ideólogos socialistas, el sistema liberal no puede realizar la felicidad humana, porque conduce inevitablemente al acaparamiento de la tierra y de los instrumentos de trabajo por unas cuantas personas, y las demás quedan convertidas en proletarios, nueva forma de esclavitud, en ocasiones peor que la esclavitud verdadera.

La situación a que llegó con el liberalismo evidentemente fué de injusticia. No vamos a analizar si la injusticia radica en la persona y condiciones del capitalista o en cuales otras; pero el hecho objetivo es que conduce a una situación de injusticia: muchos beneficios, muchas ventajas para un determinado grupo de la sociedad y desventajas sin cuento para la inmensa mayoría. Los ideólogos criticaron el sistema liberal y empezaron a combatirlo en el aspecto económico a ese "dejar hacer, dejar pasar". Propugnaron por la nación, y de consiguiente el Estado como personero de la nación, debía ser el único propietario de la tierra y de los instrumentos del trabajo, y propugnaron por la socialización de la riqueza; pues al ser la nación el propietario único de la tierra y de los instrumentos del trabajo no habría miserias, no habría calamidades, ya que a cada individuo, a cada habitante, se le podría dar trabajo y participación en los beneficios de ese trabajo.

Es normal que esta teoría se recibiera muy bien en el seno de las masas proletarias, y que el Socialismo se hiciera cada día de mayores adeptos en el mundo occidental. Desde mediados del siglo pasado, en que pululan los ideólogos del socialismo, siendo uno de ellos, quizás el más destacado, el filósofo judío alemán Carlos Marx; desde entonces la idea socialista no ha hecho sino

avanzar.

En los Estados Unidos, el campeón actual del Liberalismo, se han tomado medidas para frenar a éste con una serie de impuestos al capital que impiden el desarrollo indefinido de ese capital que en el Liberalismo ortodoxo debería poder desarrollarse indefinidamente; y éste es uno solo de los aspectos de la marcha continua del socialismo en el mundo.

Es así como en todos los países existe la inquietud del socialismo, es decir, el primer impulso de la Revolución Social. Pues bien, este estado mental que es la Revolución Social es lo que ha conducido a la fórmula de organización social, de lucha contra la injusticia, que es la SEGURIDAD SOCIAL. Sin duda alguna que ha comenzado lo mismo que el Socialismo, en los ideólogos; pero es el pueblo, el proletariado que siente la miseria quien le ha dado impulso y quien ha venido a convertirla en un derecho, el Derecho a la Seguridad Social, o mejor dicho, el conjunto de Derechos Sociales, y que hoy figuran en las Constituciones de casi todos los países.

El motivo de esta inquietud hacia la Seguridad Social, se justifica sencillamente porque es una expresión de organización social que responde a una de las concepciones emanadas de la Revolución Social, de este movimiento socialista de nuestro tiempo; movimiento que tiende a sustituir al Liberalismo en cuanto al asunto económico, y que, comenzando mas o menos a mediados del siglo pasado, a mediados del siglo XX está prácticamente triunfando en todo el mundo.

Como complemento a estos movimientos sociales tenemos las diversas etapas por las que ha atravesado la Seguridad Social, cuya formación trae implícito el gran desarrollo que hasta nuestras fechas ha alcanzado.

EL MUTUALISMO

Cuando se solicita el sentimiento de solidaridad social, naturalmente la fórmula tiene que estar adecuada a la concepción psicológica y racionalista que le ha dado al propio sentimiento. Así en las tribus son las manifestaciones del instinto gregario, instinto tribal, - las pequeñas formas de auxilio mutuo de la tribu.

Esto naturalmente es posterior a la unión inicial de familias cuyo objeto era no solamente obtener el alimento diario de cada miembro de la familia, sino organizar la defensa contra la cruel naturaleza que les rodeaba.

Posteriormente a la organización en tribus, el hombre aprende a no depender exclusivamente de la cacería y la agricultura y es al entrar a esta etapa, cuando se hace necesaria la previsión a almacenar productos que consecuentemente trae consigo el desarrollo en otros aspectos como es la artesanía y aparejada a esta la división del trabajo.

CARIDAD

Cuando el fundamento psicológico es la religión, - la expresión pragmática de la Seguridad Social o del sentimiento de solidaridad humana es la Caridad, que desde luego ha realizado mucho: Hasta el siglo XVIII todos los hechos de solidaridad humana que ha habido, y por consiguiente los elementos de lo que ahora llamamos Seguridad Social, han venido a través de la Caridad; históricamente, la Caridad es una forma, una marcha hacia la Seguridad Social, que tiene un volumen de hechos enormes y llena la historia de varios siglos.

Hacia el inicio de la Edad Media por el siglo XV vemos que el Cristianismo, fenómeno social de mas trascendencia que era la religión jurídica de los dos imperios romanos.

El Cristianismo es una religión, y como tal tiene una definida significación ética, se diferencia del paganismo en su primitiva concepción monoteísta, que heredó del Judaísmo; y particularmente en su ética, infinitamente más elevada que todas las éticas paganas, a excepción tal vez, del Estoicismo. Fué esa superioridad ética la que lo llevó sin duda a la victoria.

La historia de la civilización nos enseña que ninguna filosofía racionalista, por mas elevada que fuese, pudo en la antigüedad determinar un gran movimiento de masas como lo lograron las religiones. Los impulsos intelectuales han podido impresionar a los pueblos contemporáneos desde que fue posible extender la instrucción al abarcatarse los libros, luego de inventarse la imprenta y perfeccionarse los medios de comunicación y de transporte. Estas consideraciones ayudan a entender a la vez el fracaso de los filósofos y el éxito de las religiones en los períodos antiguos y medios de la historia mediterránea. Las ideas de los filósofos no iban mucho más allá de los grupos de discípulos cultos que las entendían; en cambio lo mismo revestido de carácter religioso se difundía hacia comunidades cada vez más numerosas especialmente si llevaba consuelo y esperanza de justicia y mejor vida.

Es por esto que el advenimiento del Cristianismo se produjo en la cultura mediterránea, un verdadero movimiento de solidaridad humana que casi podemos considerar como el verdadero precursor de un ímpetu genuino y constante hacia la Seguridad Social, que tenía que ser natural consecuencia de esa religión. En efecto la religión cristiana es fundamentalmente una religión que busca la fraterni

dad de todos los hombres, y si lo hubiera logrado, la Seguridad Social automáticamente habría estado vigente desde sus mismos orígenes. Infortunadamente, todos sabemos que el Cristianismo nunca ha estado en vigencia plena sino para algunas personas. La historia de la iglesia, - con la historia de los santos, que son ya seres de excepción dentro del movimiento cristiano; nos dice que solamente unos cuantos de ellos han sido realmente cristianos; los demás, la gran masa en general, sólo pueden llamarse filocristianos, gentes que gustan; que tienen simpatías por el Cristianismo. Si realmente se fuera cristiano no existirían problemas sociales, no habría en el mundo tiranías, ni revoluciones, ni socialismo, ni copayanismo, ni extremistas, ni nada de estas cosas. Cristo predicó la más hermosa doctrina de fraternidad que se haya predicado en Occidente; doctrina que, de haberla practicado, la humanidad viviría en el paraíso y no en el purgatorio.

En conjunto la asistencia médica de los enfermos, - lo mismo que la ayuda en general a los necesitados, derivó grandes provechos de la exaltación cristiana del sentimiento de solidaridad, que la nueva fé ensalzó con el nombre de CARIDAD; pues ese sentimiento condujo a la creación de los primeros hospitales para toda clase de enfermos de que se tiene noticia en Occidente.

En efecto es la solícita atención que los cristianos dedican al prójimo necesitado uno de los campos en donde primero derrotan al paganismo y obtienen prestigio para su naciente credo. Desde el principio se exalta el sentimiento de solidaridad entre los prosélitos; y la virtud de la CARIDAD, que consiste en ayudar al necesitado.

Es por eso que los cristianos de los primeros siglos crean asilos y hospitales para toda clase de perso-

nas necesitadas, superando así lo realizado por las sociedades antiguas. Es aquí cuando la CARIDAD toma el cariz de BENEFICENCIA o sea cuando la caridad se hace de una manera organizada y prestada a través de organismos.

Estos establecimientos fueron probablemente modestos y se comprendían en sus funciones diversas actividades - que hoy encomendamos a Instituciones diferentes. Sin embargo esta confusión debió producirse sobre todo en la Edad Media Occidental, porque en el Imperio Bizantino ya el Código de Justiniano clasificó varios tipos de establecimientos asistenciales y los definió con absoluta exactitud.

Así: *Brephotrophia* eran los asilos de los niños expósitos; *orphanotrophia*, las de huérfanos; *ptocatrophia*, la de pobres y desamparados; *gerantodochia*, aquellos dedicados a cuidar ancianos; *xenodochia*, los refugios y posadas para forasteros; y por último, aunque para nosotros los primeros, los *nosocomia*, las casas para atender enfermos, es decir hospitales.

Podemos sintetizar el ideal cristiano en el impulso positivo hacia la fraternidad de todos los seres humanos, y en el negativo de la renunciación a los placeres terrenales. Ante todo, el cristianismo debe cuidar más el alma que del cuerpo, y sacrificar éste, si es necesario, a la suerte de aquélla. Salvar el alma es ser bueno; y ser bueno, hacer el bien; para el cristianismo es amar al prójimo como a sí mismo, amarse todos como hermanos; no más amos ni esclavos, no más ricos ni pobres.

Pero como los paganos si viven para este mundo y por eso aman la riqueza, el poder y los placeres terrenales, al cristianismo se la abrían dos caminos frente al orden pagano: combatirlo de palabra y de acción; o renunciar a la acción y sufrir persecuciones, injusticias, miserias,-

humillaciones. Quedaba la posibilidad de eludir en parte el conflicto con la renuncia del cristianismo a los intereses del pagano. Y fué la vía que siguieron. De ahí que destacara la CARIDAD, como actividad positiva - tendiente a aminorar las calamidades de los más afligidos; y la renunciación, la prédica continua y apasionada de la humanidad, de la abstinencia, el horror hacia todas las concupiscencias.

LA BENEFICENCIA

Quando el fundamento racional ha sido la filantropía, es decir, la concepción liberal de la solidaridad, su expresión organizada fué la actividad llamada BENEFICENCIA, que se traduce en instituciones. Se hacían donativos por los grandes filántropos para establecimientos de BENEFICENCIA de todo tipo: orfanatos, ayuda a las viudas, hospitales; para todos los aspectos accesibles de la necesidad aparecían instituciones de este tipo, respondiendo al sentimiento de solidaridad bajo el rubro de filantropía, y filantropía realizó también el propio Estado liberal, que cuando sostenía hospitales e instituciones como orfelinatos, etc., lo hacía no en acatamiento a un derecho de las personas a recibir los beneficios, sino a esa actitud de filantropía que llevaba también al magnate, al personaje a hacer lo mismo: era el Estado filantrópico (se puede advertir la tendencia hacia la Asistencia Social).

Es así como vemos aparecer manifestaciones laicas de ayuda mutua, inspiradas por los principales religiosos, pero sin ser iniciativa del clero. Y entre esas manifestaciones de la presencia laica en aquellas rudimentarias medidas de Seguridad Social están las primitivas corporaciones llamadas GUILDAS.

Los estudiosos de estas cuestiones las consideran ya como asociaciones de ayuda mutua de los comerciantes, actividad que renacía en el siglo IX.

En el siglo XV que es el final del medioevo y comienzo del Renacimiento, marca también el final del poderío eclesiástico europeo, ya que no será más temporal ni el sólo cultural, aunque continuará como la expresión religiosa, pero fraccionada de ortodoxos y heterodoxos.

Entre las corporaciones semimonásticas están las Ordenes militares, como la de San Juan de Jerusalem, que se funda durante las Cruzadas; los Templarios, los Caballeros Teutones; las Españolas de Santiago, Calatrava y Alcántara.

Asociaciones del mismo tipo religioso, pero de fines exclusivamente benéficos, son la Hermandad del Espíritu Santo, fundada por Guido de Montpellier en 1170; la de San Antonio, de las Hermanas Hospitalarias, que se dedican sobre todo a fundar hospitales y a cuidar pacientes del mal llamado entonces Fuego de San Antonio; la Orden de Fontevranult, especializada en la atención de los leprosos y en crear y sostener leproserías.

Completamente seculares aparecen las guildas, hansas, cofradías, hermandades, gremios, etc.

Debemos aceptar que la Guilda es una institución medieval y para el siglo XI, Guilda y hansa tenían el mismo significado, en este siglo, las guildas ya son asociaciones, si bien con su tinte religioso, francamente gremiales. El primer ejemplo que se conoce de este tipo de guildas es la de los Mercadores tielenses, de los comerciantes o mercaderes de la ciudad de Tiel, a orillas del Wall, en los Países Bajos. Se conoce también la Guilda Caritete de Francia hacia el año 1050.

En Inglaterra, las guildas más antiguas son en el siglo XI: y son las de Abbotsbury, Exeter, Cambridge y otras. En España se conocen desde el siglo XII y la más interesante es la Cofradía de Tudela.

En los siglos siguientes de la Baja Edad Media, se observa una tendencia cada vez más marcada de orientación de las cofradías, débiles manifestaciones de solidaridad, hacia una conversión de Gremios, corporaciones robustas para defender intereses profesionales comunes y auxiliar recíprocamente a los miembros. Veremos con detalle el fenómeno de España y un poco enmendada se puede aplicar al resto de Europa en el orden siguiente:

1).- Cofradía a secas, primeras asociaciones en hacerse históricas, prevalece el motivo religioso para la asociación, que toma como patrón a un santo.

2).- La Cofradía Profesional.- En este tipo los socios deben pertenecer a un mismo oficio. Los fines siguen siendo religiosos y de mutuo socorro; pero ya se tienen del interés profesional, puesto que sólo se admiten individuos empeñados en la misma forma de trabajo.

3).- El Gremio.- Ahora el motivo religioso es subalterno o desaparece, pues lo principal es la defensa de los intereses profesionales y la mutua ayuda entre los socios.

Los fines del gremio pueden resumirse como sigue:

a) Enseñanza. En cada taller laboran el maestro, los oficiales y los aprendices y no se llega sino por riguroso escalafón.

b) La vigilancia de la labor, para que no haya obra mal hecha ni de mala calidad.

- c) La defensa del oficio. En este sentido el gremio es celosísimo. No permite nuevo taller si los existentes abastecen el mercado. No acepta innovaciones sobre otros. Es decir la negación de lo que hoy llamamos competencia, y correlación estricta entre la oferta y la demanda.
- d) Ayuda mutua entre los miembros del gremio frente a las calamidades.

4).- La Cofradía gremial, que es una cofradía creada por el Gremio para sus actividades religiosas y de mutuo auxilio. Parece ésta una modalidad propia de España.

Las corporaciones seculares al final de la Edad Media llegaron a abarcar en sus prestaciones casi todo el capítulo designado como riesgos en los modernos sistemas de Seguridad Social, vale decir:

1).- Subsidio, determinado o no, en dinero, por desempleo u otra necesidad.

2).- Atención en caso de enfermedad, con ayuda en dinero, en servicio médico y farmacéuticos, éstos en hospitales o a domicilio.

3).- Auxilio de invalidez y de vejez.

4).- Auxilio para gastos de entierro y a las viudas y a los huérfanos, hoy llamado Seguro de Supervivencia.

5).- Auxilios propios para cubrir necesidades de la época, como el dotal (para jóvenes casaderos), el de prisión y el de cautividad, éste para rescatar a los cristianos apresados.

6).- El novel seguro de desempleo o protección contra el paro.

La iniciativa para la creación de las cofradías y gremios parte, como es lógico, de los interesados, quienes, cuando no son eclesiásticos o apoyados por la Iglesia, encontrarán a menudo resistencias en los señores, los reyes y aún en los gobiernos municipales. Ya maduras, las corporaciones siguen siendo pautas semejantes, aceptadas por las autoridades y acordadas en asambleas por los socios: son las constituciones, estatutos, ordenanzas y reglamentos.

ASISTENCIA SOCIAL, PREVISION SOCIAL Y SEGURO SOCIAL.

Es necesario hablar conjuntamente de estas etapas ya que existe el objetivo común que es la Seguridad Social aunque fundada en puntos de vista diferentes, pero que por su contribución a tan elevado fin en ocasiones se confunde.

Empezaremos por decir que de gran trascendencia es la llegada de la Revolución Social, que es también la era del Derecho Social, ya no es por filantropía que el Estado tiene que salir adelante en las realizaciones de la Seguridad Social, sino en obediencia a un derecho; y entonces tiene como posibilidades, primero, tal vez en el orden histórico, la Asistencia Social, luego los Seguros Sociales, y una serie de actividades que son medidas que tienen aspectos de la Asistencia y también aspectos de Seguro, pero que es difícil encuadrarlos estrictamente dentro de uno de los dos. Llegamos en consecuencia, a que las soluciones pragmáticas, las formas de realización de la solidaridad social, y por consiguiente de la Seguridad Social, en esta era de los Derechos Sociales, son los procedimientos que se llaman Asistencia Social, Seguro Social.

Antes de seguir adelante fijaremos que el concepto teórico de Seguridad Social no se puede concebir sin tener en cuenta la previsión y al respecto podemos decir que la previsión es el conocimiento actual de todos los medios que pueden ponerse en práctica, para evitar o disminuir las consecuencias derivadas de los riesgos, que amenazan al hombre en el futuro.

WEIGAN tiene una frase muy cierta que dice: "La previsión es el barómetro de civilización de los pueblos, civilización en germen, que como un sagrado depósito está en manos de los educadores de la juventud".

El concepto de Seguridad Social, tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestido, casa y habitación. Así la realización de la Seguridad sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida, presentes y futuros.

Como ejemplo comentaremos que la imprevisión económica con sus características actuales es un hecho social del último siglo. Se ha dicho con razón que: "la miseria en medio de la abundancia es la paradoja de la época".

Pues mientras almacenes tienden a encontrarse atestados de artículos de primera necesidad, alimentos, zapatos, vestidos, etc., como consecuencia de la sobreproducción, existen multitud de hombres, mujeres y niños carentes de lo esencial, y que tienen que mendigar a través de la caridad pública para poder sobrevivir.

En las primeras edades, la inseguridad dependía en su mayor parte de fuerzas naturales, casi incontrolables por el hombre, mientras la imprevisión actual, es una ca-

racterística congénita al régimen de abundancia monopolista creada por el hombre.

Continuaremos diciendo que la Asistencia Social es la forma de la Seguridad Social en que las previsiones financieras corren a cargo del Tesoro Público, pues van dirigidas a la porción económicamente más débil de la sociedad, a gentes tan pobres que no pueden contribuir de sus entradas a las Cajas de Previsión, o que pudiéndolo hacer todavía no han sido incorporados a ellas.

Los Seguros Sociales son formas de Seguridad Social a cuyo tesoro contribuyen los beneficiarios, sus patronos naturales y el Estado, aunque en forma y proporción variables, según los riesgos cubiertos y los sistemas adoptados.

Vemos que la diferencia que se hace de Asistencia Social y de Seguro Social, está fundada desde un punto de vista financiero: El asegurado es una persona que puede contribuir con una parte de su ingreso o sueldo para formar un fondo común que cubra los gastos ocasionados por los riesgos, y a cuyo fondo común contribuyen los patronos y el Estado; en cambio, en el caso del asistido, la Asistencia Social persigue los mismos fines que el Seguro, pues en relación con personas que no pueden contribuir a formar un fondo común, o que pudiéndolo hacer, todavía no están cobijados por un sistema de Seguros. El objetivo a cubrir los riesgos es la misma forma.

Pero existen una serie de necesidades, señaladas en la primera parte de nuestra definición de Seguridad Social o sea, las comodidades de la vida, la salud, la educación, etc., que generalmente los sistemas de Asistencia, y aún los de Seguro, no las cubren en forma adecuada. La Asistencia Social mejor organizada trata de proteger a las personas contra el hombre, a proporcionar

les un salario, una ayuda mínima compatible a sus necesidades vitales, en ocasiones a prestarles servicio médico gratuito, a ayudarlos en su vejez.

El Seguro tiene una preocupación mucho más definida por la enfermedad; pero en el aspecto curativo, pues no cuidan el aspecto preventivo; se le da a la persona seguridad en la vida, como la educación de los hijos, las diversiones, la vivienda, etc., y esta es la tendencia a la Seguridad Social o sea no la sola inclinación a proteger el riesgo, sino la protección integral de los individuos como el desarrollo espiritual de los mismos.

Recorramos algunos aspectos históricos para reafirmar las ideas antes expuestas y hagamos el razonamiento pertinente de las etapas que estamos analizando.

Decimos que la Revolución Social caracteriza al siglo XX desde el punto de vista de la Seguridad Social o sea el triunfo de la Revolución Social pero debemos remontarnos a los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XIX que condujeron a las clases económicamente débiles (proletariado y clase media) en sus derechos políticos, condiciones de trabajo, salarios, conciencia de clase, medidas de previsión social, etc.

Recordemos el contenido de la Declaración de Derechos de la Revolución Francesa, sintetizado como sigue:

- 1).- Libertad de pensamiento, de reunión y movimiento.
- 2).- Seguridad en la vida.
- 3).- Derecho a elegir gobernantes.
- 4).- Gobierno colectivo, representativo, temporal y responsable.

Los derechos sociales fueron en parte comprendidos en la Declaración, pero su precisión ha sido proclamados en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas que se resumen en los siguientes:

Derecho a la Seguridad Social, es decir:

- 1).- A la renta vital del hombre civilizado; a la salud, a la vivienda, la educación, a la distracción;
- 2).- A la protección contra los riesgos; desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte del jefe de familia.

El punto crucial de la discrepancia entre las dos grandes concepciones actuales de la organización de la sociedad humana (Liberalismo y Socialismo), se produce en torno a estos dos derechos liberales: la Seguridad de la propiedad y el Derecho al trabajo; ya que el contenido de éstos dos conceptos es muy diferente en los dos sistemas. Para el liberalismo es la libertad del individuo la meta principal, y así llega a enfrentar el individuo a la sociedad; mientras el Socialismo, así como acepta la responsabilidad de la sociedad en el bien y el mal del individuo, cuando existe conflicto entre éste y aquélla prefiere someter al individuo. El caso es que la historia nos enseña que la exaltación de la personalidad ha sido con frecuencia perjudicial para las naciones, en las cuales se ha traducido a veces en forma de tiranías individuales u oligárquicas; y que es fundamental para la vida en sociedad y el progreso humano, la convivencia, la cual, a su vez, no es sino una permanente concesión del individuo a los intereses de los grupos.

Definido el Socialismo como un movimiento hacia el establecimiento de los Derechos Sociales, ya que los Derechos Políticos fueron realizaciones del Liberalismo, bosquejemos su proceso histórico. Ese movimiento es tan

antiguo como la historia del hombre, pues injusticia social y esfuerzos para combatirla se dan a todo lo largo de la historia, y seguramente sucedió lo mismo en la prehistoria: Así tenemos que pasando por Platón, Sócrates, el cristianismo, muchos ideólogos renacentistas y liberales, serían socialistas; pero si enfocamos el tema desde el momento que se clarifica y concreta en beneficio de los Derechos Sociales, tendríamos que referirnos a los movimientos de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX.

Uno de los precursores es Juan Meslier (1664 hacia - 1755) y se conoce su obra TESTAMENTO, divulgada en copias manuscritas y de la cual Voltaire y Holbach publicaron fragmentos en su tiempo, pues la obra completa apareció en 1864. Aparte de una crítica violenta contra la Iglesia y el régimen feudal, muy apropiada y utilizada por los liberales revolucionarios franceses, el autor apunta ya hacia problemas sociales y dice: "El primer mal es la inmensa desigualdad entre los diversos estados y posiciones de los hombres: unos, como si nacieran únicamente para dominar despóticamente sobre los demás y para gozar eternamente de los placeres de la vida, otros, por el contrario, como si expresamente llegaran al mundo para ser indigentes, desgraciados y despreciados esclavos y para padecer toda su vida bajo el yugo de la necesidad y del trabajo pesado".

Otro socialista comunista del siglo XVIII es Morelly, cuya obra CODIGO DE LA NATURALEZA se publicó en 1775. Su doctrina fundamental es la bondad innata del hombre, la cual se corrompe al hacerse propietario, y es la avaricia, el deseo insaciable de propiedad, el mayor vicio y la fuente de todos los demás vicios humanos. Sin embargo, la propiedad es contraria a la naturaleza, la cual ha colocado a los hombres "en propiedad indivisible del campo

con sus frutos y el uso de todas sus generosidades", - pues "el mundo es una mesa en la cual se ofrecen alimentos para todos los comensales".

Posteriormente tenemos a los Socialistas Utópicos_ y un ejemplo de esta ideología, que no va contra la propiedad privada de los medios de producción sino por una distribución más equitativa de los bienes, son las sostenidas por Saint-Simon; Fourier y Owen.

Claudio Saint-Simón nació en París en 1760 y murió allí mismo en 1825, fué de los nobles que abdicaron sus privilegios en la famosa reunión del 4 de agosto de 1789 y para trabajar toda su vida en el progreso de la Justicia Social.

Sus ideas pueden sintetizarse en los siguientes . - postulados:

1).- El paraíso de Rousseau y de los cristianos, - es decir, la comunidad primitiva, aunque posiblemente - cierto, no es el mejor estado para el hombre, pues éste_ habrá de labrarse otro superior si realiza las transformaciones sociales del autor.

2).- Esas transformaciones deben buscarse apelando a la razón humana, esclarecida mediante la educación, y no por medio de la acción de las masas, las cuales son - incapaces para tal empresa.

3).- La actividad social debe perseguir el bienestar de todos los miembros del cuerpo social, pero especialmente el de la "clase menos numerosa y mas indigente", que era, por supuesto, la de los campesinos, artesanos y obreros.

4).- El gobierno debe adaptarse a las formas económicas de la sociedad.

5).- La producción debe ser planificada por esos industriales, pues su finalidad es, no el enriquecimiento - de unos pocos, ni la comodidad de los parásitos, sino el bienestar y la abundancia para todos.

6).- No debe preocuparse tanto el Estado en defender la propiedad, sino la producción, y ésta en favor de los productores.

Fourier (1772-1837) Es un socialista que aunque difiere de Saint-Simón en algunos aspectos, coincide con él en su devoción por la Justicia Social.

Basado en una concepción psicosociológica del hombre, Fourier hace una conclusión y dice que no es tanto el individuo a quien debe de modificarse, sino a la sociedad, - para llegar a un estado de justicia. Es la sociedad lo - que anda mal; pero se compondría si adopta la organiza- - ción que Fourier le ofrece: la Falange.

Al revés de Saint-Simón, Fourier no se muestra muy - amigo de la gran industria ni de las grandes concentraciones humanas. Si los hombres se congregaran en aldeas de alrededor de 1,700 individuos vivirían en estado de justicia y felicidad, porque un grupo así reúne todas las series de pasiones, las respectivas vocaciones requeridas para la producción necesaria al cómodo sostenimiento del grupo, dentro del cual cada unidad trabajaría en lo que - le es grato y con posibilidad de realizar varios tipos de trabajo; lo cual le permitiría vivir satisfecho, sin la - monotonía del oficio único ni la violencia del trabajo - contrario a su propia vocación.

Aquella comunidad es el Falansterio (de falange y terreros, lugar de), el sitio, lugar o aldea de la Falange, - la comunidad ideal del Fourierismo, en la cual sigue vi-

gente el derecho de propiedad, pero el producto del trabajo se reparte entre el capital, la gerencia y el trabajador.

Ricardo Owen, nació en Newport, Gales Central en 1771 y murió en 1858. Más feliz que Fourier, logró realizar en parte su proyecto de nueva sociedad sobre la idea de las aldeas cooperativas, pero no en Inglaterra sino en los Estados Unidos, pues llegó a la convicción de que los ingleses estaban corrompidos por el clero y el espíritu de lucro que era imposible entre ellos aún la experiencia regeneradora.

En sus lucubraciones, Owen llega a descubrir que el fondo de la injusticia social, está la propiedad y dice: "La propiedad privada fué y sigue siendo la causa de un sinfín de crímenes y penurias que sufre el hombre..." "La propiedad privada separa una de otra a las mentes humanas, sirve de causa constante para el surgimiento de la inamistad dentro de la sociedad, es fuente inagotable de engaño y de fraude entre los hombres y provoca la prostitución entre las mujeres. Ha sido la causa de las guerras en todas las épocas anteriores de la historia de la humanidad que conocemos y ha incitado a un número incalculable de asesinatos".

La importancia del Socialismo Utópico no está en lo que logró de inmediato, sino en el impulso dado al movimiento socialista desde entonces. Su crítica al Liberalismo y su planteamiento de la necesidad de lograr los derechos sociales equivale a las críticas que los ideólogos liberales del siglo XVIII hicieron al régimen de las castas y al mercantilismo de su tiempo; y así como éstos prepararon el terreno para la Revolución Liberal, así también los socialistas utópicos señalaron el camino que conduciría, en nuestro siglo, a la Revolución Social.

Continuamos después al Socialismo Científico o Marxismo cuyo producto es el ideario de Carlos Marx y Federico Engels.

El contenido de la filosofía marxista puede considerarse como una cuádruple doctrina que es la histórica, sociológica, económica y política.

La doctrina del materialismo histórico: una interpretación del proceso histórico del hombre como determinado por el desarrollo de las formas de producción y de distribución de la riqueza. Según Marx y Engels, no son los ideales religiosos o políticos, ni las ambiciones de los gobernantes, ni el nacionalismo de las sociedades humanas. En realidad, es la forma de producción y de distribución de riqueza lo que engendra aquellos ideales religiosos, filosóficos, políticos, artísticos, sociales, etc. del hombre. Detrás de todas las guerras, revoluciones, formas de organización y vida sociales ha estado siempre, como causa determinante, la forma de producción y de distribución de la riqueza.

El nombre Materialismo dado a la doctrina marxista no tiene nada que ver con la doctrina filosófica, metafísica, así llamada, y la cual se suele contraponer al Idealismo Filosófico. Parece referirse más bien a que se fundamenta en hechos y preocupaciones vulgarmente llamados materiales, como son los efectos de uso y el dinero, los efectos de la producción, la riqueza material. Así, teóricamente se puede ser marxista y continuar siendo filosóficamente espiritualista y hasta religioso. Lo del ateísmo materialista aplicado a la doctrina del materialismo histórico es un agregado innecesario, pues tal posición es una concepción filosófica, metafísica, y no una interpretación de la historia como lo es la doctrina histórica marxista.

La Doctrina Sociológica.— Según los autores, la sociedad humana, indiferenciada y comunista antes de la historia, se desarrolla en clases, de las cuales una o algunas gobiernan y explotan a otras, son desplazadas por nuevas clases y al final lo serán todas por el proletariado, el cual fundará la sociedad de la clase única, — la clase trabajadora, es decir: la sociedad sin clases.

La Doctrina Económica.— Al desarrollo de su doctrina económica, Marx le dedica El Capital, densa obra en tres volúmenes. La tesis que nos interesa destacar es la ya sostenida desde muy atrás por otros pensadores sobre el valor del trabajo del hombre como factor primordial en la creación de la riqueza: la PLUSVALIA, o valor agregado del trabajador; y el considerar a éste como una mercancía que se cotiza en el mercado sujeta a las oscilaciones de la oferta y la demanda, lo cual se expresa en la variación de los salarios.

Así puede el autor afirmar que el capital, riqueza creada por los trabajadores, no debe ser acumulado ni en el capitalista, ni menos en sus herederos, sino en la sociedad entera: creación social, debe ser socializada, es decir, convertida en propiedad de la comunidad de los hombres; es decir, que no debe haber propiedad privada del capital, ya sea tierra, fábrica, dinero, renta, intereses, etc. La única propiedad legítima de cada hombre es lo que crea con su trabajo; y tomar la PLUSVALIA creada por otros es explotarlos. La explotación del hombre por el hombre, carácter y condición de operación del capitalismo, cesará al triunfar el socialismo, en la nueva sociedad sin clases que él creará: la sociedad de trabajadores.

La Doctrina Política marxista consiste en sostener la conveniencia para los trabajadores de organizarse para la lucha por el poder político en su partido propio:—

el Partido Comunista. Este debe ser el rector y la vanguardia del proletariado. Su táctica, aceptada la realidad de la LUCHA DE CLASES, debe adaptarse a las condiciones sociales y saber aprovechar las coyunturas. Así, cuando se trata de una sociedad feudal o semifeudal, los comunistas deben asociarse a los burgueses para destruirla y llegar al Liberalismo; si se está en una sociedad liberal (burguesa, capitalista), se la ataca democráticamente hasta el momento de poder derrumbarla por completo, para lo cual habrá que llegar hasta la lucha revolucionaria. Pero, cuidado con las precipitaciones, con la aventura, el terrorismo, el golpismo; eso es comunismo infantil. El Partido Comunista no debe lanzarse a la violencia para llegar al poder sino cuando todo está maduro, a fin de vencer y conservarse en el gobierno, entonces gobernará algún tiempo dictatorialmente (Dictadura del Proletariado, de Lenin), para vencer definitivamente al enemigo capitalista. No será sino cuando éste haya desaparecido, y la sociedad esté formada solamente por trabajadores, cuando se podrán restablecer los derechos políticos: esos derechos que los burgueses usaban sólo cuando convenía a sus intereses, y que la nueva sociedad, al hacer efectivos los derechos sociales, los hará posibles y efectivos para todos los ciudadanos.

La Seguridad Social y más que la Seguridad Social, diríamos que la Revolución Social, también ha recibido fuerte influencia del llamado Social-Cristianismo que es un socialismo que defiende la propiedad privada del capital en todas sus formas: dinero, renta, casas, tierra, fábricas, y solamente predica una más equitativa distribución de la riqueza, apelando al sentimiento religioso y a la obligación de la caridad.

La Doctrina política y económica de este socialismo se basa en las Encíclicas sociales de los Papas, especialmente en la Rerum Novarum, de León XIII del 15 de mayo de 1891; la Quadragésima Anno del 15 de mayo de 1931 y la Di

vina Redemptoris del 19 de marzo de 1937 de Pío XI.

Citaremos algunos párrafos para ilustrar su filosofía:

De Rerum Novarum:

"Venerables hermanos: Salud y bendición apostólica. Una vez despertado el afán de novedades que hace tiempo agita a los estados, necesariamente había de suceder que el deseo de hacer cambios de orden político se extendiese al económico, que tiene con aquél tanto parentesco. - Efectivamente, los aumentos recientes de la industria y los nuevos caminos porque va la técnica, el cambio obrado en las relaciones mutuas de patronos y asalariados; - el haberse acumulado las riquezas en unos pocos y empobrecido la multitud; y la conciencia de su propio valer y poder en los obreros; su unión más estrecha, y, finalmente la corrupción de costumbres, han hecho estallar la guerra."

Deberes de los obreros

"De estos deberes, los que tocan al proletariado y obrero son: cumplir total y fielmente lo pactado en libertad y según justicia; no perjudicar en manera alguna al capital ni dañar a la persona de sus empresarios; al defender sus propios derechos, abstenerse de la fuerza y rebeliones, ni unirse con hombres malvados que mañosamente los ponen delante desmedidas esperanzas y grandísimas promesas, a que se sigue casi siempre un arrepentimiento inútil y la ruina de sus fortunas".

Deberes de los patronos

"A los ricos y a los patronos toca: no tener a los obreros por esclavos; respetar en ellos la dignidad de -

la persona y la nobleza que a esa persona añade lo que se llama carácter cristiano. Si se tiene en cuenta la razón natural y la filosofía cristiana, no es vergonzoso para el hombre ni le rebaja el ejercer un oficio por salario, pues le habilita el tal oficio para poder honradamente sustentar su vida. Lo que verdaderamente es vergonzoso e inhumano es abusar de los hombres, como si no fuesen más que cosas, para sacar provecho de ellos, y no estimarlos en más que lo que dan de sí sus músculos y sus fuerzas".

"Por último, los patronos y los mismos obreros pueden hacer mucho para la solución de esta contienda por medio de instituciones ordenadas a socorrer oportunamente a los necesitados y unir una clase a la otra. Entre estos medios deben contarse las asociaciones de socorros mutuos y esa gran variedad de instituciones que la previsión de los particulares ha establecido para atender a las necesidades del obrero y a la viudedad de su esposa y orfandad de sus hijos, y en caso de repentinas desgracias o de enfermedad, y para los otros accidentes a que está expuesta la vida humana, y la fundación de patronatos para niños y niñas, jóvenes y ancianos".

Divini Redemptoris:

Habla sobre el comunismo ateo. (marzo 1837).

"Mientras tanto, tenemos ya ante nuestros ojos las dolorosas consecuencias de esa propaganda. Allí donde el comunismo ha conseguido afirmarse y dominar —y nuestro pensamiento va ahora con singular afecto paterno a los pueblos de Rusia y de Méjico— se ha esforzado por todos los medios de destruir desde sus cimientos (y así lo proclama abiertamente) la civilización y la religión cristiana, borrando toda su memoria del corazón de los hombres y

especialmente de la juventud. Obispos y sacerdotes han sido desterrados, condenados a trabajos forzados, fusilados y asesinados de modo inhumano; simples seglares, por haber defendido la religión, han sido detenidos por sospechosos, vejados, perseguidos y llevados a prisiones y tribunales."

Seguros sociales y seguridad social.

"En agricultura puede ser indispensable que se implanten dos sistemas de seguro: uno relativo a los productos agrícolas, y el otro a las fuerzas del trabajo y las respectivas familias".

"No sería conforme a criterios de justicia social y de equidad, el que, por el hecho de que generalmente el rédito agrícola por cabeza es inferior al rédito por cabeza de los sectores de la industria y de los servicios, se implantaran sistemas de seguros sociales o de seguridad social en los cuales el trato dado a las fuerzas del trabajo de la agricultura y a las respectivas familias, fuera substancialmente inferior al que se garantiza al sector de la industria y de los servicios. Estimamos por eso que la política social debe proponerse que el trato asegurativo dado a los ciudadanos no presente diferencias notables, cualquiera que sea el sector económico en el que trabajen o de cuyos réditos vivan".

"Los sistemas de seguros sociales y de seguridad social pueden contribuir eficazmente a una redistribución de la renta total de la comunidad política según criterios de justicia y de equidad; y pueden, por lo tanto, considerarse uno de los instrumentos para reducir los desequilibrios en el tenor de vida, entre las varias categorías de ciudadanos."

"El problema tal vez mayor de la época moderna es el de las relaciones entre las comunidades políticas económicamente desarrolladas y las comunidades políticas en vías de desarrollo económico: las primeras, consiguientemente, con alto nivel de vida; las segundas, en condiciones de escasez o de miseria. La solidaridad que une a todos los seres humanos y los hace como miembros de una sola familia, impone a las comunidades políticas que disponen de medios de subsistencia con exuberancia, el deber de no permanecer indiferentes frente a las comunidades políticas cuyos miembros luchan contra las dificultades de la indigencia, de la miseria y del hambre, y no gozan de los derechos elementales de la persona humana. Tanto más que, dada la interdependencia cada vez mayor entre los pueblos, no es posible que reine entre ellos una paz duradera y fecunda, si el desnivel de sus condiciones económicas es excesivo."

Así concluimos que el Seguro Social es un sistema que a través de una acción regulada con un propósito y su bordinada a principios que la informan, la limitan y la proyectan hacia el porvenir.

Este sistema de Seguro Social además de constituir la forma más adecuada para eliminar la inseguridad satisface el deseo de las clases trabajadoras para obtener protección sin perder sus derechos cívicos ni degradarse necesariamente; faculta al Estado para alentar la ayuda mutua y mantener el principio del deber de los trabajadores para contribuir a su seguridad personal y de la obligación patronal para contribuir en la seguridad de la fuerza del trabajo.

Carlos González Posada establece una concepción más amplia del sistema que define "Como una institución paternalista que implica un esfuerzo por parte del Estado para

vivir en ayuda del trabajador y proporcionarle lo que individualmente no puede procurarse. Tal institución está constituida por un conjunto de disposiciones legales de carácter asistencial que han sido dictadas para procurar a los trabajadores económicamente débiles y a sus familias una protección, una seguridad, contra los trastornos que supone la pérdida o la disminución sensible de la capacidad laboral o el aumento en sus necesidades, debido a las vicisitudes de la vida humana".

SEGURIDAD SOCIAL.

Expresiones violentas y victoriosas primeras del siglo XX, el siglo de la Revolución Social, son la Revolución Mexicana (1910-1917) y la Revolución Rusa (1917-1921).

En el Capítulo V se hará la cronología de la Revolución Social en México y no solamente desde 1917 sino desde la conquista española para comprender los fenómenos sociales acaecidos en este país en relación a la Seguridad Social.

Durante los años 1936 a 1940 no se han observado cambios en materia de Seguros Sociales. Salvo los países de América, que implantaron sus regímenes de Seguro Social sobre bases y recomendaciones adoptadas con anterioridad o en ese lapso, no es posible afirmar que existieran mayores progresos.

Subsistió entonces la multiplicidad de sistemas de un país a otro y aún dentro de un mismo país. Estos sistemas, caracterizados por la falta de coordinación entre sí, evidenciaron su ineficacia, consecuencia lógica de la dispersión de esfuerzos y recursos.

Ante tal situación, surge la tendencia a la Unifica

ción, que sienta precedente. Las Leyes de SEGURIDAD SOCIAL promulgadas, que cubren riesgos económicos y se apoyan en la fusión de los principios de Asistencia Social y del Seguro Social, constituyen ejemplos de gran importancia.

En 1941, la Carta del Atlántico hace percibir en forma importante la Seguridad Social y la liberación de la necesidad, entre los objetivos de guerra de los aliados, con el fin de fomentar la masa de la población y sostener de un modo más vigoroso los esfuerzos impuestos por la guerra. El Plan Beveridge de 1942 y las recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, sobre medios de subsistencia y servicios médicos, en 1944, llaman la atención sobre la oportunidad de:

- a) Extender la Seguridad Social a la totalidad de la población.
- b) Reconocer la unidad de las funciones para garantizar los medios de subsistencia.
- c) Reconocer la unidad esencial de los servicios de la salud.
- d) Reconocer prestaciones en dinero a lo menos iguales a un mínimo vital, comprendiendo asignaciones familiares.
- e) Mantener los principios del Seguro Social, y en particular el de la cotización de los asegurados.
- f) Reconocer que la Seguridad Social sólo es posible mediante una política de ocupación plena, por constituir esta una parte del bienestar social y un medio eficaz de lograr la liberación de la necesidad.

g) Prever servicios complementarios de asistencia social a fin de cubrir necesidades no satisfechas por el Seguro Social.

La idea de Seguridad Social, sustentada de conformidad con los objetivos sintéticamente expuestos, fue acogida con entusiasmo por los gobiernos y pueblos del mundo libre. Comenzó a influir la legislación del "bien común" de las naciones; en los Estados Unidos, desde antes de la guerra; en los países de Europa Occidental, poco tiempo después de la liberación. Varios países Latinoamericanos, como Chile, México y Perú, así como otros, siguieron este ejemplo.

No obstante debe hacerse hincapié en que los planes presentados, con arreglo a las bases propuestas, encontraron grandes obstáculos para su adopción y desarrollo, debido a que las circunstancias nacionales y las tradiciones influyen profundamente en la práctica de la Seguridad Social. En la mayor parte de los países, que hasta 1945 no operaban este sistema y cuya legislación y proyectos se encontraban influidos por los principios predominantes del Seguro Social, los planes de Seguridad Social, conforme a los postulados previstos, fueron rechazados por considerarlos muy costosos o debido a la oposición y resistencia de los intereses creados, sea de la profesión médica o de las instituciones de Seguros ya existentes, y substituidos por planes y programas más modestos, dentro de los cuales, a pesar de su modestia, se percibe un gran progreso en tal forma que puede enfatizarse que los principios de Seguridad Social han recibido orientaciones más precisas en el curso de los años a partir de 1945.

Puede decirse también que, por las razones apuntadas, el tránsito del Seguro Social y de la Asistencia Social de antes de la segunda guerra a la Seguridad Social

después de la conflagración, reviste más importancia en _
ciertos países que en otros; pero esto no significa que _
los principios y tendencias que prevalecen actualmente en
los diversos países, no son comunes a las ideas de la Se-
guridad Social.

CAPITULO III

SEGURIDAD SOCIAL COMPARADA.

INGLATERRA.

Hace ya varias décadas que en Gran Bretaña existe un sistema de Seguridad Social basado en los mismos principios que actualmente la sostienen. Las últimas leyes vienen a ampliar y extender los alcances de un sistema que se ha ido implantando por etapas durante un largo período de años.

Hace más de tres siglos, en época de la Reyna Isabel, se adoptaron las primeras medidas importantes para unificar los distintos sistemas locales de ayuda a los menesterosos y a tal efecto, en toda Inglaterra y Gales se puso en la llamada "Ley de Pobres", más tarde sus alcances se extendieron a Escocia, pero mediante un procedimiento algo distinto. Aquella Ley de Pobres constituyó la base de un sistema que perduró, a través de grandes cambios sociales, hasta los primeros años del siglo actual, modificada y adaptada, es verdad pero no alterada fundamentalmente, ni en su alcance ni en su carácter. Algunas de sus disposiciones hoy nos parecen bárbaras y todas ellas absolutamente inadecuadas. Pero pese a sus defectos, la Ley de Pobres era siempre mejor que ninguna otra y justo es recordar que aún en las épocas en que se le hizo objeto de las más severas censuras, había muchos países, aún entre las más avanzadas, en las que la comunidad no aceptaba responsabilidad alguna por el bienestar de sus miembros más necesitados.

En 1906 con la victoria del partido liberal en las elecciones se creó un programa de reformas sociales que

influyó un servicio médico gratuito en las escuelas y dos años más tarde dió un nuevo paso al proporcionar, con fondos públicos, pequeñas pensiones a los ancianos de más de 70 años.

En 1911 se incluyen en la Ley del Seguro Nacional las innovaciones más importantes. La primera parte de esta ley aplicable a todos los obreros manuales entre 16 y los 70 años y a todos los obreros no manuales que percibían remuneraciones bajas. Disponía el pago por el Estado de un seguro de enfermedad, invalidez y maternidad y también la asistencia médica gratuita de todos los asegurados. Otorgaba al mismo tiempo cierto grado de reconocimiento oficial a todas las "entidades benéficas" que desde hacía algunos años venían proporcionando ventajas similares sobre una base voluntaria.

La segunda parte, cuya aplicación estaba limitada en un comienzo a 2 254.000 trabajadores de ciertas industrias específicas, se apartaba completamente de los principios de la Ley de Pobres. Reconociendo que las industrias discriminadas por la Ley se hallaban particularmente sujetas a fluctuaciones en la demanda de mano de obra, y por consiguiente, a la desocupación, el Estado aceptaba la responsabilidad de pagar un subsidio de desocupación.

Una de las notas características de esta Ley de 1911 que es la que hace precisamente que deba considerarse como una verdadera innovación, era el principio de contribución personal que le servía de fundamento. En tanto que las leyes anteriores disponían que los subsidios o servicios se otorgaran sin costo alguno para el individuo, la ley de 1911 basaba sus disposiciones en una especie de seguro. Todas las personas incluidas en los beneficios de la misma debían pagar una suma semanal, extraída del salario, la cual se completaba con una contribución obli-

gatoria del empleador y otra por igual monto del tesoro, para formar dos fondos con los que se atendía a las obligaciones de la ley.

En 1925, hallándose en el poder un gobierno conservador, se aprobaron dos leyes complementarias a la Ley de Pensiones a la Vejez de 1908.

En 1934 se creó una nueva repartición gubernamental, la Junta de Ayuda a los Desocupados, con objeto de que administrara el pago de las asignaciones (procedentes de fondos públicos), previo un expediente probatorio de los recursos familiares, a las personas respecto de las cuales se hubieran agotado los beneficios del seguro, generalmente después de seis meses de desocupación. Al estallar la guerra, en 1939, el número de asalariados asegurados obligatoriamente en virtud del Plan Nacional de Sanidad y del Seguro de Desocupación, era aproximadamente de 18 000,000.

En 1940, se aprobó el plan de pensiones suplementarias, en virtud del cual el Estado se comprometió, por intermedio de una Junta de Ayuda, a complementar las antiguas pensiones a la vejez.

En 1941, se aprobó una nueva medida legislativa que redujo la comprobación de las necesidades de cada hogar requerida hasta entonces tanto para la concesión de la Ayuda a los Desocupados como de las Pensiones Complementarias.

Primera en consolidar el Liberalismo y la Revolución Industrial, Inglaterra (incluyendo: la Gran Bretaña y Norte de Irlanda), logra establecer un Sistema Nacional de Seguridad Social después de la II Guerra Mundial. Tres clases de presiones humanas determinan ese progreso:

el egoísmo de sus clases dirigentes, el altruismo de algunos de esos dirigentes, y las demandas de los trabajadores por una forma más justa de participación en el bienestar nacional.

Ya con motivo de la I Guerra Mundial, los dirigentes ingleses habían descubierto un porcentaje muy alto de súbditos inservibles para las fuerzas armadas y que las causas del fenómeno eran las malas condiciones de vida: salarios y pensiones insuficientes, insalubridad en la vivienda, defectuoso servicio sanitario; y se pusieron en marcha medidas tendientes a corregir dicha situación. Pero la segunda guerra mundial (1939-1945) demostró que aquellas mejoras no fueron suficientes, lo cual propició que los dirigentes acordaran un plan de reformas sociales a realizar después de la guerra. A esos motivos realistas, aunque egoístas, se agregó el clamor de los filántropos y, sobre todo, la apremiante y temible demanda de las organizaciones sindicales y partidos obreristas: la poderosa Trade Unión (Unión de Trabajadores) y el Partido Laborista. El resultado inmediato fue la ya citada Declaración de Londres y la creación de una Comisión interparlamentaria para el estudio del estado de los asuntos sociales y las recomendaciones conducentes a su perfeccionamiento.

Fue así como:

"En junio 10 de 1941, el Ministro sin cartera (el Representante, honorable Arthur Greenwood, M. O). anunció en la Cámara de los Comunes que había hecho arreglos con todos los departamentos afectados para una investigación de los esquemas existentes de Seguro Social y servicios afines que sería considerada oportunamente por el Comité de Problemas de Reconstrucción del cual él era el Presidente, y que Sir William Beveridge había aceptado su invi

tación para ser Presidente de un Comité Interdepartamental que realizaría la investigación tomando en cuenta información recibida de organismos responsables y de personas relacionadas con los problemas planteados".

El objeto del comité quedó así definido:

"Realizar, con especial referencia a la interrelación de los esquemas, una investigación sobre los actuales esquemas nacionales de Seguro Social y servicios afines, incluyendo la compensación para obreros y hacer recomendaciones."

Para dejar en absoluta independencia de criterio a todos los miembros de la Comisión, algunos de los cuales eran Ministros y miembros de diferentes partidos, se les relevó de la formalidad de firmar el informe final, el cual debía ser suscrito solamente por el señor Beveridge, quien pudo enviarlo al Gobierno el 20 de Noviembre de 1942.

El Informe del señor Beveridge sobre Seguro Social y Servicios afines (Social Insurance and allied Services. Report by sir William Beveridge) ha sido el fundamento para establecer en el Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales y el Norte de Irlanda, aunque en adelante sólo diremos Reino Unido o Inglaterra) un Sistema Nacional de Seguridad Social dentro de la doctrina más completa sobre el asunto y en un país liberal capitalista. Comprende seis partes y seis apéndices. Las partes son estas:

- I. Introducción y sumario.
- II. Los principales cambios propuestos y sus razones.
- III. Tres problemas especiales.
- IV. El Presupuesto de la Seguridad Social.

V. Plan de Seguridad Social.

VI. Seguridad Social y Política

Los apéndices son los detalles, cálculos actuariales y demás elementos necesarios para poner en marcha el Plan inmediatamente después de aprobado, al menos en algunas de sus recomendaciones.

En la primera parte, después de la breve historia y definición del Comité, pasa revista a las condiciones del Seguro y Servicios Afines en Inglaterra, apunta su imperfección y anarquía administrativa y doctrinaria y establece tres Principios-guías de las Recomendaciones:

"El primer principio consiste en que cualesquiera recomendaciones para el futuro, aunque en ellas se debe utilizar completamente la experiencia del pasado, no deben ser limitadas con ninguna consideración de interés parcial basada en esa experiencia. En este momento, cuando la guerra está arrasando toda clase de barreras, ha llegado la oportunidad de usar la experiencia con fines determinados. Un momento revolucionario en la historia del mundo es también momento para revoluciones, no para remiendos."

"El segundo principio es que la organización del Seguro Social debe ser considerada solamente como parte de una política integral del progreso social. El Seguro Social plenamente desarrollado puede garantizar la seguridad en la renta; es un ataque a la necesidad. Pero la necesidad es solamente uno de los cinco gigantes interpuestos en la vida de la reconstrucción y, en cierto sentido, el más fácil de atacar. Los otros son la enfermedad, la ignorancia, la sordidez y la ociosidad."

"El tercer principio es que la Seguridad Social ha de resultar de la cooperación entre el Estado y el individuo. El Estado debe ofrecer seguridad en servicios y retribuciones. El Estado, al organizar la Seguridad, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad ni la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar la posibilidad y mantener el estímulo para que cada individuo, por su propio esfuerzo, alcance más de ese mínimo para sí mismo y su familia."

"El Plan de Seguridad Social expuesto en este Informe descansa en esos principios. Se hace uso de la experiencia, pero no se está atado a esa experiencia. Se lanza como contribución limitada hacia una política social amplia, como algo que puede ser realizado desde ahora, sin esperar la totalidad de esa política. Es primero y principalmente un plan de seguridad: dar, a cambio de contribuciones, beneficios por encima del nivel de subsistencia, como un derecho y sin controles especiales, en tal forma que los individuos puedan avanzar libremente con base en ellos".

En la segunda parte, enumera cambios referentes a La Seguridad Social Unificada y los explica ampliamente.

En la tercera parte, trata de tres problemas especiales:

- 1) Las tasas de beneficio y el problema de la renta.
- 2) El problema de la edad.
- 3) El problema de varios remedios posibles.

En la cuarta parte, se ocupa en el Presupuesto de la Seguridad Social, el cual estima sería de 697 millones de libras para 1945 y de 858 millones para 1965.

En la quinta parte, habla del Plan de Seguridad Social, bajo el rubro de Condiciones, Métodos y Principios.

En la sexta parte, la dedica a exponer su concepto sobre la verdadera Seguridad Social, la cual no podrá consistir solamente en el resultado de la lucha contra la necesidad creada por la renta insuficiente o faltante, única finalidad del Seguro Social, sino de toda una Política Social, que agregue los ciudadanos de la familia, de la salud, de la vivienda, la educación de todos los ciudadanos, y la política económica de pleno empleo.

La mayor parte del informe fue aceptada por el gobierno. Se publicaron al efecto dos Libros Blancos, en los que se establecían los planes trazados por el gobierno para la instauración de un servicio nacional de sanidad y para el desarrollo en la postguerra de una política que garantizara trabajo para todos.

En 1944 se publicó un nuevo Libro Blanco sobre Seguros Sociales. Conocido bajo el nombre de "Seguros Sociales Parte I", este documento establecía los principios que el gobierno deseaba seguir, sobre líneas similares a las propuestas en el informe Beveridge, es decir, se contemplaban beneficios para los asegurados por enfermedad, invalidez, desocupación y vejez, de una parte, y de la otra por el número de hijos. Al mismo tiempo, propendía a la unificación de todos los seguros principales y otros servicios similares, en un solo sistema, comprensivo y amplio, con una contribución unificada y dependiendo de un solo ministerio: el del Seguro Nacional, que se crearía especialmente con tal propósito.

El 5 de julio de 1948 entraron en vigor en Gran Bretaña cinco Leyes del Parlamento, que tratan, del Seguro Nacional, los accidentes del trabajo, el servicio nacio-

nal de sanidad, el cuidado de la infancia y un plan de asistencia nacional para los desvalidos. Estas cinco disposiciones, en su conjunto constituyen lo que se llama CARTA DE SEGURIDAD SOCIAL, que cuando se halle en pleno funcionamiento, dará a Gran Bretaña el derecho de considerar que su legislación social no tiene parangón en el mundo.

Estas cinco leyes en conjunto representan el paso más importante, que se haya dado en este sentido, ya que sus beneficios y servicios abarcarán por primera vez a toda la población. Todo hombre, mujer o niño, con escasas excepciones, y sin considerar su condición social, sus recursos u ocupación queda comprendido en sus beneficios, de tan variada forma que cubren los riesgos y necesidades que pueden presentarse en cualquier etapa de la vida, desde el subsidio de maternidad con anterioridad al nacimiento, hasta el pago de los gastos del sepelio, después de la muerte. Con la implantación de estas leyes, Gran Bretaña es prácticamente el único país del mundo que brinda un sistema de seguridad para todos sus habitantes desde la cuna hasta el sepulcro.

EL SEGURO NACIONAL.— Es la más importante de las cinco leyes puestas en vigor en el año de 1948 y el enunciado de su título oficial completo dice: "Una Ley para establecer un amplio sistema nacional de seguros, en el que se dispongan pagos pecuniarios como subsidio por desocupación, subsidio de enfermedad, subsidio de maternidad, pensión por retiro, subsidio por viudez, subsidio por tutela y subsidio por defunción; que derogue o enmiende las disposiciones vigentes relativas al seguro de desocupación, seguro nacional de sanidad, pensiones contributivas por viudez, orfandad y vejez y pensiones no contributivas de vejez; que disponga cómo deben hacerse los pagos para

el sostenimiento de un servicio nacional de sanidad, y que atienda a otros propósitos relacionados con las cuestiones antes mencionadas".

EL SEGURO CONTRA ACCIDENTES DE TRABAJO.— Estrecha-
mente relacionado con las formas de seguro antes descri-
tas, pero previsto en la una Ley parlamentaria indepen-
diente, tenemos un sistema de seguros enteramente nuevo,
que protege a los trabajadores contra las lesiones o en-
fermedades industriales, o como dice más precisamente la
propia Ley Nacional del Seguro (Accidentes Industriales)
contra "las lesiones producidas por accidentes ocurridos
a causa o en el curso del trabajo de una persona, y las
enfermedades y lesiones prescritas debidas a la naturale-
za del trabajo de una persona".

EL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD.— En Gran Bretaña
ha existido un servicio nacional de sanidad desde 1911 y
el propósito perseguido por la Ley del Servicio Nacional
de Sanidad de 1946 era el de consolidar, extender y mejo-
rar los servicios valiosísimos ya existentes.

LA LEY DE PROTECCION A LA INFANCIA.— Existían ya
dos leyes referidas a la infancia que eran la Ley de Subs-
dios Familiares de 1945 y la Ley de Protección a la Infan-
cia de 1948.

Pero esta ley se refiere a determinadas categorías
de niños, o sea aquellas en que la comunidad tiene espe-
cial responsabilidad, porque esas criaturas, por una u
otra razón, no pueden gozar de una vida hogareña normal,
con sus padres. La ley los describe como "niños y niñas
que no tengan padres, que los hayan perdido o hayan sido
abandonados por ellos, que vivan alejados de los mismos o
cuyos padres estén incapacitados o no puedan ocuparse de
ellos".

LA LEY DE ASISTENCIA NACIONAL.— Esta ley viene a ser el complemento de la Carta de Seguridad Social. El seguro nacional, el seguro contra los accidentes de trabajo, el servicio nacional de sanidad y la ley de protección a la infancia, abarcan la mayoría de las contingencias que puedan recaer sobre el individuo medio y respecto a las cuales, la comunidad debe compartir la responsabilidad. Pero más allá de lo que pueden abarcar las cuatro primeras leyes, quedaba aún un amplio campo que era necesario cubrir, representado por los infortunios de diversa índole que pueden impedir a una persona ganarse su propia subsistencia, la falta de parientes o amigos que puedan atenderla en su enfermedad o simplemente la vejez, y esto es precisamente lo que cubre la Ley de Asistencia Nacional. Procura, en realidad, atar todos los cabos que hayan podido quedar sueltos, atendiendo a todas aquellas eventualidades que queden fuera del alcance de las cuatro leyes anteriores.

Hasta la época actual somos testigos de la gran influencia que han recibido todos los países del universo en relación a la Seguridad Social con base en las diversas leyes que han operado en Inglaterra.

ALEMANIA.

Este país se vió influido grandemente durante la edad media por las manifestaciones mercantiles naturales de la época, correlativamente con las actividades industriales y en especial las de carácter minero y de transformación agrícola.

Otto Von Gierke, señala la existencia de una auténtica mutualidad entre los propietarios de ganado menor en Baviera del sur. Cuando el ganado era robado o moría por cualquier causa, el perjudicado recibía una compensación

económica de sus compañeros mediante las cuotas que periódicamente entregaban. También habla de que los mineros de la zona sur del Estado actual de Gran de Burgo habían establecido un verdadero Seguro Social que se denominaba, "Knappschaftsversicherung" en donde intervenían tanto el Estado como los patrones y los obreros. Este seguro era de carácter obligatorio e influyó en la legislación alemana de Seguro Social. Fue implantada a mediados del siglo XVIII y realmente perduró con su carácter propio hasta la creación del Imperio Alemán tras de la guerra Franco Prusiana de 1870.

La causa del establecimiento de este seguro se comprendía por el alto riesgo que trae consigo una actividad de la industria minera y había que regularlo con garantía de los mineros. El Seguro Social que enunciamos fue declarado obligatorio en el año de 1854 en Gran de Burgo y tiempo después por las ventajas ofrecidas fue extendida su obligatoriedad a todos los estados mineros de la Confederación Alemana.

La Ley prusiana de 1764 que reglamentó el funcionamiento de los gremios y autorizó a los trabajadores designar un representante que vigilara los fondos destinados a ayudar a los miembros del gremio, imponiendo a los patrones la obligación de cooperar al cuidado de los trabajadores de los gremios cuando no tenían estos fondos suficientes.

La Ley de 1838, sobre Ferrocarriles que obligaba a la empresa ferrocarrilera, a indemnizar a los pasajeros, víctimas de algún accidente a menos que se demostrara, la negligencia de la víctima o que el accidente había sido por causa imprevisible.

La ley de 1841, protegiendo a los marinos quienes

tenían derecho a atención médica mientras estaban abordo y que si fallecían, como consecuencia de la navegación, su familia tenía derecho a percibir 4 meses de salario.

La Ley de 1845 sobre cajas municipales contra enfermedades que imponía a los trabajadores un descuento igual al que por trabajador otorgaba el municipio para las enfermedades.

La Ley de 1854 sobre minería que tiene caracteres de Seguridad Social. Los mineros gozaban de atención médica, ayuda económica en los casos de enfermedad o de accidente y de una atención vitalicia, si quedaban incapacitados, pensión que también se otorgaba a la viuda en caso de muerte, salvo que contrajera nupcias, en cuyo caso la pensión pasaba a los hijos del fallecido hasta que cumplieran 14 años.

El Estatuto del 21 de junio de 1869.- Originado por fenómenos políticos y económicos se acentúa el intervencionismo estatal en este país. La competencia entre la Gran Bretaña y Alemania, obligó a los países que entonces integraban esta a formar la Unión Aduanera Alemana. Pero la protección a la industria engendra la protección al trabajador y así surge el 21 de junio de 1869 el primer estatuto de trabajo llamado "Gewebeordnung" en donde definitivamente el Estado asumió la facultad de intervenir en el fenómeno laboral siendo Bismarck el canciller que estableció esta necesidad.

Son pues dos las razones fundamentales que determinaron la creación de los seguros sociales en esta Nación: Las ideas que prevalecían en esa época en cuanto a que el Estado, a través de su función social, tenía la facultad para imponer medidas de Previsión colectiva que fueron be

néficas a la sociedad; el pensamiento del canciller Bismarck, de ligar al proletariado al Estado, a fin de evitar el surgimiento de una fuerza social, que con fundamento en el poder económico o político de las asociaciones profesionales era manifiesto que de inmediato estarían en contra de los fines del Estado mismo, en razón de la tendencia político social del tiempo.

El programa Eisenach que basado en el partido Obrero Socialista Demócrata y en el Congreso de Eisenach fundados en 1869 y cuyo objetivo principal era combatir las barreras de las condiciones políticas y sociales existentes sucumbió cuando Bismarck logró, a través del Reichstag, que se promulgara una ley antisocialista el 21 de octubre de 1876 que en su artículo primero expresaba:

"Quedan prohibidas las asociaciones que, por medio de propagandas sociales, demócratas, socialistas o comunistas, se enderecen al derrocamiento del orden político o social existente. Igual prohibición existe para cualquier forma de sociedad en donde dichas propagandas se manifiesten".

La consecuencia inmediata a estas disposiciones fue la desaparición de los sindicatos social-demócratas.

Controlada ya la embestida socialista, Bismarck inició su política intervencionista mediatizadora, e introdujo primeramente, el seguro para riesgo de enfermedad, y, posteriormente, el de accidentes, en razón de que la teoría del riesgo profesional tenía una aceptación general, además de que servía como fundamento en la organización de la reparación de los accidentes de trabajo.

Resulta indiscutible la participación de Bismarck en la legislación con carácter nacional de los seguros

obligatorios, y su precedente inmediato está contenido en el mensaje imperial que Guillermo I leyó el 17 de Noviembre de 1881 ante el Reichstag.

En la exposición de motivos, se expresa lo siguiente.

"Al tratar la Ley del 21 de octubre de 1878, relativa a las tendencias subversivas de la social democracia, se ha reconocido la necesidad de luchar también, contra los acontecimientos que hicieron necesaria la promulgación de dicha ley, con medidas positivas que tiendan a mejorar la situación de la clase obrera. De tal manera se fomentará y cuidará dentro de las clases desposeídas, la opinión de que el Estado no solamente es una institución, necesaria, sino benéfica y merced a las ventajas directas y visibles que reciben mediante las gestiones legales, llegarán a ver en el Estado, no sólo la institución protectora de los intereses de la clase económicamente mejor situada, sino también una servidora de sus propios intereses."

Así mismo en una de sus partes dice: "La curación de los medios sociales no debía buscarse de modo exclusivo, por los senderos de la represión de los desmanes cometidos por los social-demócratas, sino, de modo regular, mediante el positivo estímulo del bienestar del obrero" y que "el interés de la clase trabajadora estriba no sólo en el presente, sino también en el futuro. A los obreros les importa tener garantizada su existencia en las diferentes situaciones que puedan presentárseles, cuando, sin su causa, se ven impedidas a trabajar".

La Política Social de Bismarck era progresista para las clases necesitadas y decía que el deseo era "legar a la patria nuevas y duraderas garantías de paz en el interior, y a los necesitados de ayuda la mayor seguridad y

eficiencia del apoyo a que tienen derecho" pues consideraba al obrero como un soldado del trabajo.

Otra de sus metas, fue la solución de problemas fundamentales como el derecho al trabajo y la garantía contra el infortunio. Para la solución se propuso primero contar con los contratos de trabajo y una política de obras públicas y segundo la creación de los Seguros Sociales.

El 15 de junio de 1883 se promulgó la primera ley para el Seguro de Enfermedad y que incluía la maternidad y el fallecimiento del asegurado.

La Administración de este Seguro era por Cajas, semejante a los del seguro minero y las aportaciones procedían de los asegurados y patrones.

Aunque inicialmente había resistencia por parte de los obreros para aceptar esta ley, ya que veían en ella un medio para hacerlos depender del Estado, poco tiempo tardaron en convencerse de la conveniencia del sistema, sometiéndose, finalmente, a las leyes dictadas, y por consiguiente a recibir su beneficio, que además, constantemente se trataba de perfeccionar.

Posteriormente en 1884 se promulgó la ley de seguro de accidente de trabajo y en 1889 las leyes del seguro de vejez e invalidez, por los que se obligaba a los patrones a asegurar a sus obreros, y estaban a su exclusivo cargo los aportes económicos para la cobertura de los riesgos.

Este es el progreso alcanzado por la Seguridad Social hasta antes de la primera Guerra Mundial y cuyo ejemplo en beneficio de las clases necesitadas, se continuó a pesar de los tiempos tan difíciles que continuaron en la

vida de los humanos. Así tenemos que el 11 de noviembre de 1918 durante la conflagración de la Primera Guerra Mundial, se dictaron disposiciones que daban protección a los soldados combatientes como es la "LEY DE PROTECCION AL EJERCITO" en virtud de ella, todo miembro del ejército alemán, que resultara inválido como consecuencia de la guerra, recibiría proporcionalmente a su invalidez y a su grado una pensión vitalicia; la viuda y los huérfanos de los soldados y oficiales fallecidos en combate o como consecuencia de heridas sufridas en combate, percibirían el 200% de la paga del fallecido; el Estado contribuiría con el 100% de esa pensión, y todos los industriales y comerciantes alemanes, pagarían una compensación especial para poder cubrir estas jubilaciones.

Con la derrota que durante la primera Guerra Mundial sufrió Alemania, comprenderemos la enorme carga que representaba la protección de los inválidos y a las familias desamparadas como consecuencia de la conflagración y así con la abdicación en 1918 de Guillermo II y refugiado en Holanda, surge un caos tremendo en una República con tendencias social, demócratas y comunistas.

La reestructuración del Estado Alemán se hace bajo la presidencia del social-demócrata Elbert quien instituyó la constitución de Weimar en 1929, que impuso al Reich la creación de un amplio sistema de seguros sociales, para poder con ayuda de los interesados atender a la conservación de la salud y de la capacidad del trabajo a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias que implica la vejez, y las vicisitudes de la vida.

La Constitución de Weimar, instituyó el Seguro Social, de un modo original; aunque la aplicación del seguro social era materia de los Estados, estos no podían legislar sobre ella, sino someterse a las pautas determina-

das por la Ley General.

El partido Social Demócrata que realmente dominó la situación durante los primeros años de la llamada República de Weimar, propugnó siempre por ampliar los seguros sociales, hasta llegar al concepto general, de la seguridad social que protegería al trabajador contra cualquier contingencia adversa.

Desgraciadamente para Alemania subió al poder Hitler que precipitó al mundo en la II Guerra Mundial, Hitler dictó una disposición el 11 de octubre de 1938 que amparaba al Alemán-ario, contra las contingencias no derivadas de culpa, que le impidiera cumplir las obligaciones que tenía con el Estado, para con su familia y para consigo mismo.

También dictó Hitler la Ley de protección al soldado y a su familia, estableciendo para los inválidos y para las familias de los muertos y desaparecidos, indemnizaciones de carácter especial.

En 1945, el III Reich se desplomó en la derrota más terrible que haya conocido Alemania en sus milenios de existencia.

Tras la ocupación total, de los aliados, Alemania quedó escindida en dos, la llamada Alemania Federal con capital en Bonn país que milita en la órbita nacional demócrata y la Alemania Democrática que se encuentra dentro del ámbito de los países socialistas, es decir, aliados de la Unión Soviética.

Actualmente la experiencia recibida ha servido para incrementar los derechos sociales que todo habitante debe de recibir y es digno el ejemplo de este país por su fé-

rrea voluntad para sobreponerse a las dificultades que ha tenido y por la influencia que ha ejercido en otros países en relación a la Seguridad Social.

VENEZUELA.

La razón de haber tomado a este país para hacer un breve estudio, se debe principalmente a que es de los llamados países subdesarrollados y podemos tomarlo como modelo para hacer extensivas sus necesidades a la mayoría de los países de América Latina en relación a la Seguridad Social, por ser semejantes sus orígenes históricos y las posibles soluciones a la problemática que se presenta en estos países.

Es importante observar que en los países Latinoamericanos se toma en cuenta tanto la noción de la necesidad como la de aspiración, ambas de naturaleza diferente pero igualmente importante; se trata por lo tanto, de satisfacer los objetivos indispensables mediante la aplicación de sistemas de protección eficaces y avanzados, reconociendo que la mejor forma de protección, se apoya en la prevención, la que por desgracia, aún no ha alcanzado la importancia que merece en la organización social.

En Venezuela, como en todos los países del mundo, ha venido funcionando la Seguridad Social en forma primitiva y empírica, mayormente a cargo de la Caridad, la Filantropía y esas formas elementales de Seguro que son las Sociedades de Mutuo Auxilio.

En 1936 se creó el MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, al cual se le debe de considerar como el primer esfuerzo serio que se hace con el objeto de crear un sistema nacional de Seguridad Social, porque si bien para

entonces no existían en la Constitución nacional los derechos sociales específicos, salvo la obligatoriedad y gratitud de la enseñanza primaria, la circunstancia de crear un Departamento del Poder Ejecutivo que luego habría de tener un presupuesto, y teniendo en cuenta que la Ley de Presupuesto es una Ley de República como cualquier otra, en ese momento la República estaba creando un estatuto legal de la Asistencia Social; aun cuando no pautada en la Constitución, figuraban de ahí en adelante en las Leyes de la República, en la Ley de Presupuesto concretamente, partidas destinadas a la Asistencia Social que es una de las formas de la moderna Seguridad Social.

En los años posteriores se dieron firmes pasos hacia el establecimiento legal y la realización administrativa de otros aspectos fundamentales de la Seguridad Social en Venezuela.

Se promulgó la Ley del Trabajo; y se creó el Consejo Venezolano del niño. La Ley del Trabajo dió pauta a los derechos sociales del trabajador, mientras que el Consejo Venezolano del niño se creaba como un organismo que se esforzaba por promover una condición de Seguridad Social para el niño venezolano en general.

En 1940 se promulgó la Ley del Seguro Social obligatorio, y el organismo administrador correspondiente, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, fue puesto en actividad el año de 1944.

En 1947 se promulgó la Constitución Nacional que se considera como la más fuerte conquista en el campo de la Seguridad Social en la historia de Venezuela. En su artículo se estableció de manera clara y terminante el Derecho de todos los habitantes del país a la Seguridad Social. La Constitución de 1952, promulgada por la última

tiranía, eliminó por completo aquellos Derechos Sociales. La actual, de 1959, los ha establecido, aunque con menor nitidez y comprensión que la de 1947.

Vemos que el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social tenía una doble finalidad que era la sanitaria y la asistencial que es precisamente la tendencia hacia la seguridad social. Pero para esa época el concepto de Seguridad Social era todavía vago en el país, y los mismos términos de Asistencia y de Seguro carecía de un contenido claro. Es así como manejado brillantemente este Ministerio por médicos marcó pauta en algunos aspectos como es la defensa de la salud, las enfermedades en general, el aspecto preventivo de las enfermedades, etc., pero descuidó lamentablemente la asistencia social.

Otro organismo que opera en beneficio de la Seguridad Social en Venezuela es el Ministerio del Trabajo, se ocupa por entero en asuntos relacionados con la Seguridad Social en aspectos como son:

- 1) La vigilancia y aplicación de la Ley del Trabajo.
- 2) Hace labor de colocación de trabajadores para lo cual tiene un departamento de colocaciones y cuya labor es precisamente tratar de dar trabajo a aquellos que no lo tienen.
- 3) Pero de las actividades más importantes, o quizás la más importante, del Ministerio del Trabajo es el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que funciona como Instituto Autónomo dependiente de ese Ministerio. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales es el que administra en Venezuela esa modalidad de la Seguridad Social.

Otro organismo de Seguridad Social es el Ministerio

de Educación desde el cual se proporciona gratuitamente la enseñanza de todas las escalas a los estudiantes venezolanos, sin distinción de clases y de posiciones sociales.

En materia educacional, aunque teóricamente está reglamentado, no solamente no se ha logrado llevar la instrucción primaria a toda Venezuela, sino que la enseñanza secundaria es todavía más deficiente, y la universitaria posiblemente va en retardo, especialmente en actividades que son fundamentales en ese país, como es la ingeniería industrial, la ingeniería siderúrgica y la agricultura misma:

Igualmente no está organizado todavía un sistema de ayuda al estudiante pobre para que pueda usar ese servicio gratuito que le ofrece la nación.

Otro organismo del Estado que realiza Seguridad Social es el Ministerio de Obras Públicas, el cual ejecuta gran cantidad de obras directamente relacionadas con aquélla, como son precisamente las obras escolares, las obras sanitarias, en general e indirectamente, por supuesto, las obras relacionadas con el fomento de la economía nacional. No olvidemos que la Seguridad Social está siempre en función de la economía del país; pero además existe un organismo entero de Seguridad Social adscrito al Ministerio de Obras Públicas, y es el Banco Obrero.

El Banco Obrero es el que tiende a asegurar a los habitantes del país, la casa que es una de las primeras finalidades de la Seguridad Social.

Vemos que en este país está completamente burlado el principio que se acepta unánimemente como el más sano en materia de Administración de Seguridad Social; la uni-

dad de administración. Si tenemos en cuenta que cada uno de los poderes regionales, cada uno de los Estados y Territorios y el Distrito Federal, tienen también sus Direcciones de Asistencia Social, con este o con otro nombre, tenemos que la dispersión del gasto nacional en materia de Seguridad Social es perfecta; y ello se acompaña de una falta de orientación, de una falta de doctrina fundamental, que en esto se va desde la doctrina de la Caridad hasta la de una posición razonable de Seguridad Social.

Si resumimos la situación de la Seguridad Social en Venezuela, llegamos a las siguientes conclusiones:

1) Esfuerzos amplios, extendidos a casi todos los campos de la materia, pero con intensidad y eficacia disímiles.

2) Carencia de doctrina; Dispersión y multiplicación de actividades; y falta de un organismo administrativo y normativo nacional.

3) Subordinación de la Política Social a los intereses momentáneos de los partidos políticos, lo cual tiende a convertir la Seguridad Social en instrumento electoral, la desvía de los principios técnicos y la sobrecarga de burocracia partidista.

4) Falta de personal técnico, pues el único que hoy se prepara con objetivos específicos de aplicación y administración de la Seguridad Social es el Trabajador Social, en sus dos etapas: Bachillerato y Licenciatura; y hasta tanto no se llegue a la tercera etapa, el Doctorado, mediante dos o tres años de estudios para dominar a fondo el derecho y la administración relativos a la Seguridad

Social, para esta faltara uno de los fundamentos: el hombre capacitado para aplicarla, dirigirla, defenderla y hacerla progresar.

CAPITULO IV

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

a) Antecedentes.

En México, con anterioridad a la conquista española ya existía un Derecho Indiano protector de los indígenas y en él encontramos los más valiosos precedentes de nuestra Legislación Social.

Es absurdo ignorar la influencia de España en México. Ciertamente hubo explotadores que se enriquecieron a costa del sudor y del trabajo infame de nuestros indígenas, pero hay que reconocer los beneficios que conjuntamente trajo la conquista y no podemos menospreciar los hechos de los misioneros y las leyes de los reyes, en donde se encuentra el deseo de servir a Dios a través del servicio a la humanidad.

Insólito es el hecho, que no hemos visto repetirse en otro pueblo, España se preocupa por fundar su derecho y títulos sobre las tierras recién descubiertas, no aceptando sus más grandes teólogos juristas la mera conquista de las armas o la disposición pontificia, sino que la movieron otras tantas razones, basadas en una idea de igualdad y libertad, de amor, caridad y fraternidad, que los llevó a los más apartados y escondidos confines, quizá en el afán de establecer un nuevo mundo, que se acomodara a los ideales sociales siempre soñados.

De gran humanidad se consideran los argumentos profundos que en beneficio de los indígenas pregonan los defensores de las personas y de los bienes de los indios.

Estas ideas tuvieron que estar en la mente del misionero de la Conquista, quien sintió piedad por la muerte del indígena, produciéndose una reacción espiritual y efectiva mediante protestas y prédicas indignadas, furibundas y ardorosas defensas, abiertamente señaladas al monarca.

Fue contra los abusos de la repartición y por protestas del Padre Dominico Antonio de Montesinos cuando en 1512 se promulgaron las ORDENANZAS que hoy conocemos con el nombre de Leyes de Burgos, y que son las primeras destinadas a proteger a los Indios, obligando a un mejor trato ya que en ellas se señalaban una serie de Derechos y obligaciones en su beneficio.

Al igual que el Padre Antonio de Montesinos, existieron otros protectores de los indígenas entre los cuales encontramos al Padre Francisco Vitoria, Fray Bartolomé de las Casas, Fray Domingo de Soto, Fray Matías de San Martín Fray Vázquez de Menchaca y otros más.

Posteriormente tenemos la Legislación de Indias que independientemente de la idea que en su origen tuvieron los repartimientos y la encomienda para la institución de los protectores de indios y muchas otras disposiciones, que no fueron instrumentos de poder y opresión, no pudieron haberse omitido reglas sobre abasto, salubridad y reglamentaciones en materia económica y bienestar social, con carácter de protección, como son las que se referían a que oyeran en justicia a los indios.

Se estableció en las Leyes de Indias la prohibición de malos tratos; que los salarios fueran realmente pagados y no se defraudara al indígena y otras muchas disposiciones de protección al trabajador que son un caro precedente de nuestra Legislación Social.

Así tenemos que, el 4 de junio de 1543, mediante la intervención del Padre Bartolomé de las Casas, se crearon nuevas leyes (fue él el encargado de su cumplimiento en la Nueva España, asignándosele cien pesos anuales), con los siguientes preceptos:

- 1.- Que los indios fueran bien tratados.
- 2.- Que no podrían ser esclavos bajo ningún pretexto.
- 3.- Que no se les encargaran trabajos rudos ni excesivos.
- 4.- Que se quitasen encomiendas a Virreyes y Gobernadores.
- 5.- Que se moderasen los rendimientos excesivos.
- 6.- Que al morir los encomenderos, los encomiendos pasen a la Corona.

Por otro lado, no se descuidó el fomentar y proteger la fundación de hospitales, que había sido objeto de atención por don Hernán Cortés, que fundó el "Hospital de Jesús" y de las nuevas órdenes religiosas. En 1553 se manda Cédula a la Audiencia de la Nueva España que se ordene la institución de un hospital, para curar pobres y enfermos y que para su edificación y sostenimiento se de cierta cantidad de la Real Audiencia.

En 1573 se ordenó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hagan hospitales en que se curen los enfermos pobres, tanto sean indios como españoles (Cedula—rio Indiano). Esto da clara cuenta del cuidado y previsión en materia hospitalaria, y cómo en la Colonia, se combate la inseguridad no solamente respecto a todos los seres humanos, sino muy especialmente a los indios, y se advierte tanto la tendencia a fundar los remedios en principios religiosos como en postulados jurídicos, así como proteger al que trabaja y al débil.

El fenómeno social de la inseguridad es percibido en toda su cruda y cruel realidad.

El propósito es claro a través de las distintas disposiciones: proteger "La base de esta acción es la libertad personal del indio, ni siervo ni esclavo, obligado a laborar, por interés social, pero libre de elegir y ejecutar el trabajo que le acomode, libre para comerciar y contratar y con un margen de libertad, de conciencia, puesto que no está sujeto al Tribunal del Santo Oficio".

A este propósito Silvio Savala, ha escrito: "El problema de la libertad de los aborígenes americanos no fue objeto de duda en la doctrina española, ni en la política de la Corona, desde que Colón envió a España los primeros indios como esclavos se decidió claramente que era, en principio, de condición libre y, sólo esclavizables, por causa de guerra justa. La regla no representaba ninguna innovación, porque ya había condicionado la política española en las anteriores conquistas de las Islas Canarias".

La Seguridad Social, postula, según hemos dicho un conjunto de condiciones sociales, en donde el hombre conforme su naturaleza y dignidad, debe encontrar el medio propicio al alcance su bienestar material, económico y espiritual. Los misioneros procuraron el progreso material del Nuevo Continente, como lo demuestra el hecho de que en todas las obras de interés social y cívico, no era el interés personal, egoísta e individual de cada fraile el que les llevó a dejar obras tan portentosas, sino el afán de servir a la humanidad, para alcanzar a Dios, caro ante cedente de la Seguridad Social Mexicana.

De esta manera transcurrieron tres largos siglos de la época Colonial, sin que hubiera habido una verdadera reforma trascendental, para ofrecer a la clase trabajadora

"Seguridad", entendida esta en amplio sentido.

Consecuencia para la Independencia de nuestro país_ lo son varios motivos; así tenemos que reconocer que ha— bía un sinnúmero de corrientes ideológicas que bullían en las mentes del pueblo mexicano, las "Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano" pronunciadas solemne— mente en la Independencia Norteamericana (1776); la Revo— lución Francesa, la que destruyó el tabú de las tiranías, y de las ideas falsas, y estas corrientes influyeron noto— riamente, inspirando pasiones políticas en México, que pu— sieron la pauta para luchar para conseguir el derecho, la seguridad, la igualdad y la libertad a que nuestro pueblo se le debía.

En 1799 Dn. Manuel Abad y Queipo, tuvo que señalar_ una desigualdad extraordinaria en el orden social y econó— mico en la Nueva España y Alejandro de Humboldt hace cla— ra alusión a la situación de penuria en que vivían los in— dígenas, quienes habían quedado relegados a los lugares _ más pobres. Por su parte Dn. Miguel Hidalgo y Costilla _ el 5 de diciembre de 1810, ordenó a los jueces guanajua— tenses que devolvieron las tierras a los indígenas que ha— bían sido injustamente desposeídos y Dn. José María More— los y Pavón señalaba como causa para la verdadera liber— tad, el poseer una pequeña propiedad, debiendo repartirse entre los indígenas terrenos laboriosos, porque la agricul— tura rinde mejores frutos cuando es explotada directamen— te por sus poseedores.

El 16 de Septiembre de 1825 el Presidente de la Re— pública, Dn. Guadalupe Victoria, abole cualquier resabio_ de esclavitud que pudiera haber en nuestro país.

Posteriormente fue promulgada la Constitución de _ 1857, en donde en el artículo 5º. se estableció la liber— tad de trabajo y al reformarse el 25 de septiembre de _

1873, se establecen los casos en que el interés del Estado habría de prevalecer sobre el particular, señalándose que el Estado no podía permitir que se llevara a cabo ningún contrato, pacto o convenio, que tuviera por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso.

Las LEYES DE REFORMA transformaban profundamente el régimen de la propiedad, desamortizan los bienes del Clero, de las corporaciones y cofradías. Se expiden distintos reglamentos y en algunos de ellos se establecen limitaciones a la jornada de trabajo y medidas protectoras para el trabajador.

Es inusitada la proyección extraordinaria y de muy avanzada ideología, la Legislación de Maximiliano, Emperador de México, del 10. de noviembre de 1865, en que promulga la LEY SOBRE TRABAJADORES.

En 1870 en el Código Civil, con el título de "Contrato de Obra", determina las condiciones del servicio doméstico y por jornal, del contrato de obras a destajo o precio alzado, y los contratos de los porteadores y alquiladores, de aprendizaje y hospedaje.

En 1908 y 1909, son ya notorios los descontentos en las fábricas y hay las primeras manifestaciones de huelga y de organización de los trabajadores, como fueron los movimientos de Río Blanco y Cananea.

En 1909 en su obra "Los Grandes Problemas Nacionales" Don Andrés Molina Enríquez, señala una mala distribución de la riqueza y de la población un acaparamiento de tierras, opresión a los pequeños propietarios y comuneros y una industria que no encontraba un medio propicio para

su desenvolvimiento.

La Revolución de 1910 se desarrolló en dos etapas sucesivas: 1) La etapa liberal de 1910 a 1913 y 2) la etapa social, de 1913 en adelante. La etapa liberal tuvo entre sus conductores el Sr. Francisco I. Madero que fue el más destacado de los mismos, quien inicia su labor política con su libro "La sucesión presidencial de 1910", publicado en 1908 en el cual hace la crítica del régimen de Porfirio Díaz y ofrece soluciones para el período que se iniciaría en 1910. Así surge a la presidencia del país para ser aprisionado y asesinado en 1913 junto con el vicepresidente Lic. Pino Suárez.

Después de la muerte del Sr. Francisco I. Madero es cuando se inicia la segunda etapa de la Revolución Mexicana: La REVOLUCION SOCIAL. El líder va a ser el Sr. Dn. Venustiano Carranza, liberal al igual que Madero, es el pueblo mexicano, espontáneo, masivo, primitivo, quien pide e impone el contenido social del movimiento; el cual, en realidad, había empezado ya en la primera etapa, con Emiliano Zapata, jefe en el campesinado del Estado de Morelos, y los hermanos Flores Magón, entre los obreros de Veracruz como símbolos pioneros.

La Revolución Mexicana, preocupada por la situación del desamparo en que se encontraban las clases laborantes del país, tenía desde 1913 la deuda con el pueblo de establecer en su beneficio, y como resultante de su evolución política y social, acorde con los principios que la inspiraron un régimen integral de Seguridad Social.

Puede decirse que la lucha guerrera por la restauración de la constitucionalidad, iniciada por el Sr. Carranza y sus seguidores el 19 de febrero de 1913, es decir, al siguiente día de recibir la noticia de la usurpación, ter-

minó triunfalmente con los Tratados de Teoloyucan.

Durante la segunda fase de la Revolución: el periodo de 1913 a 1917, al que se le llama de la Revolución Social, al lado de los propósitos políticos van apareciendo los propósitos sociales, los cuales llevan, no solamente al simple restablecimiento de la Constitución ultrajada por Huerta (la de 1857) sino a la elaboración y decreto de otra Constitución por una Asamblea Nacional que sesionó en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917: es la famosa Constitución de 1917, vigente desde entonces, en la cual se consignan buen número de derechos sociales, al lado de los ya clásicos derechos políticos; documento histórico que enorgullece con justicia a la mayoría de los mexicanos. Silva Hertzog, comenta:

"En aquel momento histórico había entre los miembros de la asamblea un grupo numeroso de jóvenes revolucionarios que habían luchado en los campos de batalla y que querían de una vez por todas transformar la estructura económica y las instituciones jurídicas de la Nación para que el pueblo de México pudiera marchar hacia adelante y realizar plenamente su destino. Este grupo de inconformes con el proyecto de la Primera Jefatura desempeñó un papel de singular importancia en tan memorable reunión. Ya se sabe bien que el progreso y la civilización han sido resultado de la inconformidad.

¿Los fundadores de religiones, los descubridores de islas y continentes, los creadores de patrias, los grandes científicos y los grandes inventores, no han sido acaso grandes inconformes? Pues bien, dentro de un marco modesto, modestísimo, aquellos hombres de izquierda contribuyeron a que la Constitución de 5 de febrero de 1917 fuera la mas avanzada del mundo en la fecha en que

fue promulgada. Al principio, la criticaron con severidad y acritud no pocos juristas de la vieja escuela porque trataba de resolver en algunos de sus artículos problemas ingentes de carácter económico y social; mas después ha sido imitada lo mismo en América que en Europa al reorganizar y organizarse otras naciones".

Es pertinente asentar que en 1915 el día 11 de diciembre el General Salvador Alvarado, expidió la iniciativa en que se decía que "el Gobierno fomentaría una asociación mutualista, en la que se aseguraran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte" esto fue en la LEY DEL TRABAJO DE YUCATAN, cabe a este ordenamiento considerarlo como el primero en nuestro país que estableció el Seguro Social, según decir de algunos estudiosos.

Desde nuestro punto de vista, los artículos de mas trascendencia son el 27 y 123 de la nueva Constitución. El artículo 27 establece los derechos sociales elementales del campesino mexicano, partiendo de la obligación para el estado de dotarlo del patrimonio familiar inalienable; y la dotación de tierras, bosques y aguas a los pueblos y comunidades. Para llegar a esa meta, el artículo 27 declara a la tierra y al subsuelo propiedades de la nación, quien tiene el derecho de transmitir su domicilio a particulares y de imponerle la modalidad que dicte el interés público.

El artículo 123 consagra las fórmulas fundamentales de los DERECHOS OBREROS: jornada máxima, edad y sexo permitidos, vacaciones retribuidas, salario mínimo, condiciones de salubridad de las fábricas; vivienda, educación y sanidad; sindicalización, contratos de trabajo, derecho de huelga, tribunales de arbitraje, agencias de empleo; determinación y privilegios legales del patrimonio familiar; condición de utilidad pública para las Cajas de Se-

gueros Populares y las sociedades cooperativas de construcción de viviendas para trabajadores.

En el capítulo VI Constitucional que se titula "Del trabajo y la Previsión Social" que origina las fracciones XIV, XV, XXV y XXIX de artículo 123 de nuestra Carta Magna, dicen:

"XIV los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecute; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario:"

" XV El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre la higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo; así como a organizar de tal manera este, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes".

"XXV El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular".

"XXIX Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de

vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión popular".

Conjuntamente con estos preceptos, hubo una serie de leyes protectoras de la clase trabajadora que constituyeron la primera declaración constitucional en la Historia Universal de Derechos Sociales; por tal motivo, protegen y rigen con jerarquía constitucional el trabajo humano, y se señalan diferentes disposiciones de Seguridad Social.

Estas disposiciones referentes al Derecho Social, de la Ley Suprema de 1917 rompían los moldes clásicos ya que hasta esa fecha ninguna Constitución del mundo incluía las garantías sociales.

Ahondando en la investigación del origen del artículo 123 diremos que en el seno del Congreso de Querétaro, al discutirse el proyecto So. de la Constitución tuvo lugar uno de los debates más importantes. Entre otros, los diputados Héctor Victoria, obrero yucateco, Heriberto Jara, Froylán C. Manjarréz intervinieron defendiendo la tesis que consagrara en el texto constitucional, en contra de lo que afirmaba entonces la doctrina jurídica imperante en el resto del mundo, las bases del Derecho de los trabajadores. De Manjarréz es claro exponente del ideal y dijo: "A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a

errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma....."

El Maestro Trueba Urbina hace un comentario del artículo 123 y dice "Revela la fórmula jurídica en que se plasmó el anhelo de reivindicación de un derecho justo y humano, esencialmente social, en favor del proletariado. Por lo tanto, en cada disposición del art. 123 debe atenderse a su espíritu tuitivo de los obreros, más que a su redacción literal; pues esta es sólo la expresión de ese elevado sentimiento proteccionista, inhibido en el ideal que la inspiró".

La proyección de la Constitución de 1917, primera donde se establecieron las garantías sociales, es inmensa ya que el capítulo constitucional sobre "TRABAJO Y PREVISION SOCIAL" ha sido tomado como modelo para casi todas las Constituciones del mundo o cuando menos ha servido como orientación para formular la propia.

Al promulgarse en 1919 el Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, se propuso el establecimiento de cajas de ahorro, cuyos fondos tendrían por objeto impartir, entre otros beneficios, ayuda económica a los obreros desocupados. Los trabajadores darían el 5% de sus salarios, en tanto que a los patrones les tocaría el 50% de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas de conformidad con el art. 123 Fr. VI.

En 1921 se elaboró el primer Proyecto de Ley del Seguro Social voluntario a iniciativa del Presidente General Alvaro Obregón, que si bien no llegó a ser promulgado, despertó, sin embargo, el interés del público.

Por decreto de 13 de noviembre de 1928 se creó el

Seguro Federal del Maestro, mediante el establecimiento de una sociedad mutualista, para beneficiar a los deudos y familiares de los profesores asegurados a su fallecimiento.

El artículo 123 de la Constitución había encomendado a los Estados la expedición de Leyes de Trabajo. Estos Códigos indicaron que los patrones podían cumplir sus obligaciones por riesgos profesionales, contratando seguros en beneficio de sus trabajadores, como sucedió en PUEBLA (1921, CAMPECHE (1924), VERACRUZ (1925), TAMAULIPAS (1925), AGUASCALIENTES E HIDALGO.

En la LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO, antecedente importante del Seguro Social, que fue expedida el 12 de agosto de 1925, se decía que los funcionarios y empleados de la Federación del Depto. del D. F. y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tenían derecho a pensión cuando llegasen a los 55 años de edad o tuvieran 35 años de servicios, o también, cuando se inhabilitaran para el trabajo. Se hizo ostensible este derecho a los deudos de los funcionarios y empleados. Su capital se formó fundamentalmente por descuentos forzosos sobre sueldos durante el tiempo de servicios y con las subvenciones de la Federación, Distrito y Territorios Federales.

En 1929, se crea un proyecto de ley, que imponía a los patrones hacer un depósito bancario del 2 al 5% del salario mensual del trabajador, con el objeto de integrar un fondo, que redundaría sólo en beneficio del trabajador.

El mismo año de 1929, el entonces Presidente de la República Lic. Emilio Portes Gil, presentó a consideración del Congreso, la iniciativa de un Código Federal de Trabajo, que en su artículo 368 establecía el seguro voluntario, al manifestar que "Los patrones podrán substi-

tuir las obligaciones, de los riesgos profesionales, con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades de seguros debidamente autorizadas y que funcionen conforme a las leyes de la materia; pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba, no sea inferior a la que le corresponda con arreglo".

Posteriormente el 31 de agosto de 1929 se reforma la Constitución en lo referente a la fracción XXIX del Artículo 123, quedando en los siguientes términos:

"Se considera de UTILIDAD PUBLICA" la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de accidentes y otros con fines análogos".

Esta reforma es de incalculable valía para los trabajadores y su familia, ya que por primera vez se estableció el seguro social con carácter obligatorio.

El Lic. Don José Vasconcelos señaló al respecto:

"Hay que dedicar empeño preferente y organizar la prevención y previsión sociales, a fin de dar a todos los hombres que trabajan seguridad económica para ellos y los suyos, creando una institución nacional de seguros que cubra en lo posible todos los riesgos físicos y económicos que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador o la vuelven insuficiente para cubrir sus necesidades vitales.

Con motivo de esta misma reforma el maestro Mario de la Cueva expresó, al referirse al texto original: "Difiere bastante del actual, pues mientras aquél se refiere, claramente a un seguro potestativo, este permite al legislador ordinario establecerlo con carácter obligatorio, lo que acusa un evidente progreso".

El Congreso de la Unión de 1932 durante el Gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio, expidió un Decreto que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en un plazo de 8 meses expidiera la Ley de Seguro Social obligatorio, que no llegó a realizarse en atención al cambio de gobierno habido.

Se ha considerado el período de 1932 a 1940, como la época de discusión de este problema y de formulación de proyectos para resolverlo. Se elaboraron diversas iniciativas de Ley en los entonces Departamentos del Trabajo y Salubridad, en la Secretaría de Gobernación, en la Comisión de Estudios de la Presidencia y en la Secretaría de Hacienda, que por adolecer de deficiencias teóricas y de la técnica actuarial, necesarias no llegaron a ser realidad.

Otro Proyecto de Ley fue enviado a la Cámara de Diputados por el Gral. Lázaro Cárdenas el 27 de diciembre de 1938 que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, con representación obreropatrolal, que juntamente con el Ejecutivo Federal, aportarían las cuotas para su financiamiento. Este proyecto careció de base actuarial en su formulación, pues de la práctica habrían de obtenerse los datos estadísticos.

El 2 de junio de 1941, el Poder Ejecutivo, creó la Comisión Técnica con objeto de estudiar el Anteproyecto realizado por la Secretaría del Trabajo, para que elaborara a su vez, el Proyecto de "Ley de Seguros Sociales", la que quedó integrada por Delegados de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia, del Departamento de Salubridad Pública y las Agrupaciones obreras y patronales, habiendo quedado bajo la dirección del Lic. Ignacio García Téllez, titular entonces de la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social.

Fue durante el periodo presidencial del Gral. Manuel Avila Camacho, por ofrecimiento hecho al realizar su campaña presidencial, el 31 de diciembre de 1942 cuando se aprobó la Ley del Seguro Social y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943; y dice: Fue creado el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, con personalidad jurídica propia, con domicilio en la Ciudad de México, como un organismo descentralizado encargado de aplicar la ley.

Otro hecho importantísimo en la Seguridad Social de nuestro país, es la vigencia el 10. de enero de 1960 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que cumpliendo con el ideal de Seguridad, se incorpora a nuestra legislación nacional en beneficio de ese grupo de trabajadores.

b) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
(Naturaleza, Organización y Funcionamiento).

La Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943 ha sido reformada en diversas ocasiones mediante Decretos Presidenciales de 28 de febrero de 1949, 31 de diciembre de 1956, 31 de diciembre de 1959, 31 de diciembre de 1965, y 30 de diciembre de 1970.

Las necesidades de la vida contemporánea hacen necesaria la idea de seguro social. El Maestro de la Cueva ha ce referencia a un artículo de Pierre Laroque en donde indica que el seguro social es una de las más fuertes aspiraciones de la hora que vivimos: "La guerra de 1939 a 1945 ha contribuido a desarrollar con fuerza extraordinaria y entre todos los pueblos que participaron en ella, en profundo deseo de seguridad, ante todo contra la guerra misma, pero también contra los factores económicos y sociales que pueden amenazar al trabajador en su existencia individual y familiar" y sigue comentando el Maestro de la Cueva "Es la idea misma del derecho del trabajo: Es un estatuto humano, que deriva de la naturaleza y de las necesidades del hombre y que pretende dar una respuesta total a dichas naturalezas y necesidades.

La naturaleza de nuestro Seguro Social es como un servicio público nacional, con carácter obligatorio en los términos de la Ley y sus reglamentos.

La exposición de motivos de la Ley es muy clara y no deja lugar a dudas y presenta este criterio: "El seguro Social constituye un servicio público. De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del Derecho Administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado, y controlado por los gobernantes, por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y

porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado".

Además tiene el carácter de obligatorio porque resulta indispensable satisfacer la necesidad financiera y actuarial así como lograr la previsión que por naturaleza el hombre no logra cuando se deja a su decisión el ponerse bajo la protección de un seguro voluntario.

Los sujetos del seguro social los ordena la Ley dentro de su art. 4o. que dice:

El régimen de Seguro Obligatorio comprende a:

I.- Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando este, en virtud de alguna ley especial, esté exento de pago de impuestos, derechos o contribuciones en general;

II.- Los miembros de sociedades corporativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho;

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos, en los términos del artículo 8o. de esta Ley y de las leyes y reglamentos correspondientes;

IV.- Los trabajadores independientes urbanos y rurales, como artesanos, pequeños comerciantes, profesiones libres y todos aquellos que fueren similares, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 8o. de esta Ley en

las leyes y reglamentos correspondientes".

Las fracciones III y IV fueron incluidas a partir de las reformas de diciembre de 1970 y según la exposición de motivos es conveniente en estricta técnica jurídica que no estén dispersos en otros artículos, así como extender los beneficios del seguro social a sectores desprotegidos.

Para la organización y administración del Seguro Social, nos dice la Ley, que se crea con personalidad jurídica, un organismo descentralizado, con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

La exposición de motivos de la Ley nos da las razones de la descentralización del Instituto porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran: 1o. Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización. 2o. Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo. 3o. Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos y 4o. Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

Diversas características se señalan a la descentralización administrativa, pudiendo entre ellas destacar las siguientes:

- a) Generalmente se establecen como organismos autónomos a través de una Ley que los crea.

- b) Se les dota de personalidad jurídica propia.
- c) Cuentan para cumplir sus fines con un patrimonio determinado.
- d) Que puede ser afecto a un servicio público.
- e) Administrado por el Organismo de Gobierno propio.
- f) Bajo la vigilancia de la autoridad central.
- g) Vinculada al Poder Público a través de una de sus dependencias.

Se dice también que estos organismos gozan de una autonomía orgánica y una autonomía técnica, ya que tienen la facultad, por un lado, de reglamentar su funcionamiento y organización y por otro lado, corresponde a una especialidad de un servicio público específico.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social, concurren estas características y tenemos a) Una función o servicio predeterminado por un plan y regulado por una norma, b) Un patrimonio adscrito para sufragar el servicio, independientemente del de los administradores y destinatarios, c) Una norma u ordenamiento heterónomo, otorgado, valedero para todo aquel que utiliza el servicio, aunque no entró en el Instituto por personal arbitrario, ni colaboró en la elaboración del ordenamiento que lo rige, d) Unos órganos de gestión.

La organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social está compuesta según dice el art. 109 de la Ley por:

- La Asamblea General.
- El Consejo Técnico.
- La Comisión de Vigilancia, y
- El Director General.

Y en el mismo capítulo VII de la Ley es establecen los requisitos y las funciones de cada uno de estos órga-nos.

Con referencia a las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley en su art. 107 establece cules son estas, las cuales pueden sintetizarse en organizar los seguros sociales y administrar de los bienes des-tinados a su finalidad suprema.

c) SEGUROS SOCIALES.

La Ley establece en su art. 3o. lo siguiente:

"Art. 3o. Esta Ley comprenden los seguros de:

- I.- Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales.
- II.- Enfermedades no profesionales y maternidad;
- III.- Invalidez, vejez y muerte,
- IV.- Cesantía en edad avanzada".

Principiaremos por ver el punto referente a Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y observamos que la Ley del Seguro Social se remite a lo que especifica que la Ley Federal del Trabajo y concretándonos al punto de Accidente de trabajo, el art. 474 de esta ley dice:

"Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida, repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se presente.

Quedan incluidos en la definición anterior a los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de este a aquél".

Existen tres elementos en este tipo de accidentes:

- 1.- La lesión que debe entenderse como todo menoscabo o perturbación del organismo humano. Evidentemente que no se refiere sólo al daño físico o traumático, pues hay que comprender también la perturbación psíquica.
- 2.- La acción repentina de una causa exterior, es de

cir, la acción brusca, súbdita y violenta de una fuerza que está en el medio ambiente, fuera del accidentado.

3.- Que el accidente sobrevenga durante el trabajo o en ejercicio de él, o como consecuencia del mismo.

El Accidente "In itinere" es concebible por el estatus protector de los trabajadores en virtud de ser una causa originada por asistir a laborar el sufrir el accidente.

En el punto referente a las Enfermedades profesionales, la Ley del Seguro Social, nuevamente remite a la Ley Federal del Trabajo, la cual en su art. 475 dice lo siguiente:

"Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios".

Observaremos que tiene los mismos elementos que el Accidente de Trabajo con la diferencia de que la acción no es brusca, ni súbdita, ni violenta, sino mediata y que requiere todo un proceso patológico.

Estos riesgos no sólo merman el bienestar físico y moral de la población laborante, sino también deben considerarse como un obstáculo a la prosperidad y desarrollo de los Estados. Es misión que el Estado asume con responsabilidad cuidar de las pérdidas inevitables de vidas, de la salud y de la capacidad productiva de los trabajadores, luchando para que sus energías y aptitudes puedan emplearse de la mejor manera, de acuerdo con las oportunidades que ofrezca el medio.

Enfermedades no profesionales y maternidad.

Es garantía social el que un trabajador que padece una enfermedad de las que no son consideradas como profesionales, pero que lo incapaciten para percibir algún salario, quede amparado por la seguridad social otorgándole al trabajador según el art. 54 de la Ley, derecho a recibir asistencia médica quirúrgica, y farmacéutica que sea necesaria, un subsidio en dinero y la prestación de la asistencia médica quirúrgica y farmacéutica a la esposa y los hijos menores del trabajador asegurado, o a falta de aquella, a la concubina.

En cuanto al seguro de maternidad, la mujer asegurada tiene derecho, durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, a recibir la asistencia obstétrica necesaria, así como un subsidio en dinero según lo establece el art. 56 de la Ley además de tener derecho a recibir la llamada "lactancia" hasta por seis meses posteriores al parto. (Provisión de alimentación adecuada).

El art. 58 de la Ley también establece el derecho de la esposa del asegurado a recibir la asistencia obstétrica necesaria, o a la concubina, en su caso.

Invalidez, vejez, cesantía y muerte.

La exposición de motivos de la ley original del 19 de enero de 1943 es muy clara refiriéndose a estos aspectos y dice:

Invalidez.- "El seguro de invalidez tiene como finalidad proteger al trabajador contra la incapacidad general no originada por riesgo profesional, y se concibe no solamente como el daño físico proveniente de una mutilación, pérdida o alteración de un órgano o de una función fisiológica, según una escala establecida, sino que se

aprecia también en relación con las repercusiones económicas o profesionales que pueden acarrear las lesiones o enfermedades, habida consideración de las posibilidades y expectativa de ocupación del inválido en el medio general de trabajo, tal y como se hace en la mayor parte de las legislaciones de otros países".

Vejez.— "El seguro de vejez tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado sus energías y su juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario. Con este fin se establece que los asegurados que hubieren cumplido 65 años tienen derecho a recibir una pensión, aunque no sean inválidos."

Cesantía.— (Desocupación) "No obstante y a pesar de las consideraciones expresadas, en la iniciativa se quiere proteger en cuanto sea posible a los trabajadores viejos que sin ser inválidos y sin haber alcanzado la edad de 65 años, se encuentren sin empleo, considerando que en estas condiciones, debido al desgaste sufrido, que necesariamente merma en gran proporción su potencialidad para el trabajo, se ven colocados en una situación de inferioridad para obtener ocupación respecto de los demás obreros; y en tal virtud, se establece que los asegurados que hubieren cumplido los 60 años de edad y se encuentren privados de trabajos remunerados, tienen derecho a percibir pensiones de vejez calculadas, conforme a una tarifa reducida señalada en el reglamento. Esto implica el aseguramiento del riesgo de desocupación en edad avanzada de lo que se hace referencia en la primera parte de esta exposición."

Muerte.— "El seguro contra el riesgo de muerte tiene como finalidad proteger a las viuda y garantizar a los huérfanos menores de edad un refugio económico que

los sustraiga de la miseria que puede conducir a la mendicidad, a la prostitución, o a la delincuencia y que les permita, por el contrario, ser en el futuro hombres útiles a la sociedad".

Como complemento a estos seguros sociales, el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga y pone al servicio una serie de derechos para la población que redunda en la directa Seguridad Social, para la misma entre los cuales anotamos del derecho a una dote por parte del asegurado; el establecimiento de Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, Centros Recreativos y vacacionales, campañas educativas de higiene a favor de la salud, etc. lo cual pretende cumplir el ideal universal, procurando el máximo de bienestar colectivo mediante la acción conjunta de los particulares y del Estado para llegar finalmente a alcanzar la Seguridad Integral del Individuo.

CAPITULO V

ACCION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Es de gran importancia la creación de organismos Internacionales que tratan de lograr la verdadera seguridad social. Estos organismos realizan sus objetivos teniendo en cuenta los derechos de los individuos que componen la comunidad Internacional. Generalmente se especializan en determinados aspectos de la Seguridad Social y son de tanta relevancia los objetivos que persiguen y la filosofía de sus principios en beneficio de la humanidad que son aceptados por todos los países.

a) ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

El antecedente inmediato de esta organización, fue la Sociedad de Naciones que fue pactada el 28 de abril de 1919 formando parte del tratado de Versalles. En realidad fue un intento apresurado para que las naciones se sometieran a normas jurídicas en sus relaciones recíprocas.

Los fines principales de la Sociedad de Naciones, establecidas en el preámbulo del pacto, eran las de promover la cooperación internacional y de lograr la paz y la seguridad internacionales, desiderata forzosa de toda organización internacional general y aunque no se ven rasgos directos de pretender configurar una Seguridad Social, estimamos que es de vital importancia los acuerdos tomados por los miembros en muy diversos aspectos encaminados hacia la igualdad de los Estados y como consecuencia en beneficio de los individuos.

Después de su desaparición, nunca se abandonó la

idea de crear una mejor y mas conveniente organizaci3n internacional de Estados; a pesar de la Guerra de 1939 aunque existian una serie de problemas para asf determinar-lo.

Las Naciones Unidas tomaron forma desde 1943, cuando las Grandes Potencias expidieron en octubre la Declaraci3n en Moscú. En las conversaciones de Dumbertow, Oaks, en 1944, realizadas entre representantes de los Estados Unidos, de la Gran Bretaña, de Rusia y de China, se arribó a un proyecto de organizaci3n bien elaborado, que se puso en circulaci3n entre los demás aliados para comentarios y observaciones. Sólo se dejó pendiente el sistema de votaci3n, para acuerdo posterior. En el proyecto de Dumbertow Oaks se ponfa énfasis en la promoci3n de la cooperaci3n económica y social, elemento novedoso con respecto al pacto.

Más de 50 naciones se reunieron en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945. Para esa época ya se habían recibido muchos puntos de vista sobre el proyecto de Dumbertow Oaks, en particular, muchos de importancia presentados por las naciones de América Latina, así como el acuerdo sobre votaci3n en la organizaci3n, que se había alcanzado en la Conferencia de Yalta. Las pequeñas potencias ejercieron alguna influencia en esa reuni3n internacional. De la Conferencia de San Francisco sali3 la Carta de la Organizaci3n de las Naciones Unidas, que es el estatuto de la Organizaci3n Internacional, y que va acompañada del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Los prop3sitos de las Naciones Unidas est3n contenidas en el preámbulo y en el Artículo primero de la Carta.

El primero es el de "mantener la paz y la seguridad internacional".

El segundo propósito es "fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos".

El tercer propósito es "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario".

El cuarto propósito es "Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes".

De estos cuatro propósitos vemos que el tercero o sea la actividad de realizar la cooperación internacional ha crecido en estatura y ha superado el ámbito más bien estrecho que se señala en la Carta.

En cuanto a los principios que se incluyen en el artículo 2o. de la Carta, dice que vienen a ser las reglas de conducta que han de observarse por los Estados Miembros y por la Organización misma para llegar a realizar los "propósitos". Los principios se prestan a una gran discusión.

La Carta de las Naciones Unidas en su art. 7 señala que los órganos principales de la Organización son: 1) La Asamblea General; 2) El Consejo de Seguridad; 3) El Consejo Económico y Social; 4) El Consejo de Administración Fiduciaria; 5) La Corte Internacional de Justicia y 6) La Secretaría. Pueden establecerse, además, aquellos órganos subsidiarios que los Estados o la Organización de acuerdo con estos, estimen necesarios.

Para nuestro trabajo es importante ver las funciones que el Consejo Económico y Social de la Organización realiza, y comentaremos que el interés en cuestiones económicas y sociales en las relaciones internacionales es

hoy día un hecho tan evidente que no amerita reiteración. Los problemas económicos tienen tanta relevancia internacional como los políticos. Las tensiones que se crean en rededor de los hechos económicos son a veces tan presionantes como los que producen las crisis políticas entre las naciones.

No podría una Organización Internacional realizar uno de sus principales objetivos, mantener la paz, si no destina buena parte de sus esfuerzos a tratar de solucionar los problemas económicos y sociales pueden deteriorarse y llevar a situaciones que afecten a la mayoría de los países, debido a la interdependencia que se observa en los tiempos modernos en la comunidad internacional y eventualmente, pueden desembocar en la guerra, o en situaciones que ponen en peligro la paz.

Al respecto es importante mencionar el art. 55 del Capítulo IX titulado como Cooperación Internacional Económica y Social de la Carta de las Naciones Unidas que textualmente dice:

Artículo 55.

"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden

cultural y educativo, y

c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexos, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades".

Complemento de gran valor a la Carta de las Naciones Unidas en la Declaración de los Derechos humanos proclamada por la Asamblea General, realizada en París en el año de 1948.

Esta declaración es una enumeración casi completa de los llamados Derechos Políticos y Sociales. Estos contemplan la Seguridad Social en los artículos 22 al 26 y principalmente tenemos el art. 22 y el art. 25 que dicen lo siguiente:

Art. 22 "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y los recursos de cada estado, la satisfacción de los Derechos económicos sociales y culturales, indispensables a su dignidad, y al libre desarrollo de su personalidad".

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

Es de valiosa trascendencia la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, porque signifi-

ca que la Seguridad Social, es decir, los Derechos Sociales, han llegado a ser tan vitales para el hombre del siglo XX como los fueron los Derechos Políticos desde fines del siglo XVIII. El nuestro es, como se comenta, el siglo del triunfo de la Revolución Social, porque la seguridad Social es una necesidad de la conciencia para el hombre de nuestro siglo.

b) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Esta Institución especializada que vela por los intereses de los trabajadores apoyada en los principios de justicia social, ingresó a las Naciones Unidas en Diciembre de 1946, pero es una supervivencia de la extinta Sociedad de las Naciones y conservó su estructura desde entonces. La Conferencia de los miembros se reúne cada año, y la junta de Gobierno cada trimestre. Tiene una representación singular, ya que es tripartita, compuesta de delegados de los gobiernos, de los patrones y de los obreros. Las decisiones se toman por el voto de las dos terceras partes. La sede de la Organización Internacional de Trabajo, está en Ginebra, en donde funciona la Oficina Internacional del Trabajo, que es a modo de Secretaría permanente.

Actualmente la O.I.T. cuenta con más de 80 miembros y los órganos que la componen son: El Consejo de Administración, la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia. Paul Durand y R. Jaussaud afirman justificadamente; que los dos primeros son órganos administrativos, en tanto que la Conferencia es un órgano legislativo.

Los Propósitos de la Organización Internacional de Trabajo es la creación en todos los Estados de un régimen de justicia social, que permita al hombre conducir una existencia digna.

Con estos propósitos en mente, la Conferencia es el órgano Legislativo encargado de preparar el derecho internacional del Trabajo; sus decisiones son Convenciones y Recomendaciones y tienen la pretensión de imponerse a los Estados y a pasar a formar parte del derecho interno de cada Estado.

La Organización Internacional de Trabajo, desde su inicio disfrutó de autonomía técnica en razón de sus funciones y composición para que pudiera decidir, alejado de las influencias políticas, lo que mas conviniera al derecho del Trabajo.

La conciencia Universal de los hombres reclama un mínimo de derechos para los trabajadores para que, mediante la acción sindical, en los contratos colectivos, se fijaran las condiciones de trabajo en las empresas e industrias. La Organización Internacional de Trabajo, tuvo, pues, como finalidad esencial, producir un derecho del trabajo, que contuviera los beneficios mínimos de los trabajadores y que habría de servir de base a las legislaciones nacionales; por este procedimiento se lograría crear un derecho del trabajo, de origen internacional, para ser aplicado en los distintos Estados; contenían los derechos mínimos del factor trabajo, estaría apoyado en la conciencia universal y aceptado por las Naciones.

En el Tratado de Versalles en el preámbulo de la parte XIII se dice que "la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social" y piensa Jorge Scelle que este preámbulo es una Declaración Internacional de los Derechos del Trabajo, lo cual permite a la Organización Internacional del Trabajo, realizar la Justicia Social y vemos que el citado preámbulo dice lo siguiente:

"Considerando que existen condiciones trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que, a su vez, origina tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro, es urgente mejorar esas condiciones, como a ejemplo, la reglamentación de la jornada diaria y semanal del trabajo, el reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra el paro, un salario que garantice condiciones convenientes de existencia, las enfermedades generales o profesionales y los accidentes de trabajo, la protección de los menores, de los niños y de las mujeres, las pensiones de vejez e invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores que se encuentren en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad sindical, la organización de la enseñanza superior y técnica otras medidas análogas".

Las dos guerras mundiales y los efectos producidos hicieron ver a la Organización Internacional de Trabajo de que participara en los grandes problemas económicos y sociales y así tenemos que en el párrafo segundo de la Declaración de Filadelfia, la Organización Internacional de Trabajo, después de reafirmar el principio de justicia Social, agregó que es indispensable que todos los programas económicos y sociales tengan en cuenta el nuevo ideal de la humanidad, que es la defensa del trabajo y que, en consecuencia, debe ella considerar y examinar a la luz de ese objetivo todos los programas de acción y medidas de orden económico y social.

Por consiguiente, el período de expansión en el plano mundial modificó la orientación inicial de la seguridad social a medida que se daba efecto a las recomendaciones constituyas del modelo internacional del Trabajo en el curso de este período explica claramente la naturaleza de las nuevas tendencias, en particular en lo que se refiere a su aportación constructiva para el logro de una

seguridad más completa y eficaz.

En primer lugar, de conformidad con la evolución después de la guerra, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, reúne el conjunto de las ramas de seguro, que anteriormente se tenían en cuenta por separado, y a las que se agrega la rama de las prestaciones familiares, que no había sido objeto todavía de un convenio, precisando de esta manera el contenido internacional de la noción de seguridad social. Además, el Convenio fija las modalidades principales de extensión del campo de aplicación de los sistemas basándose en criterios estadísticos y estableciendo una distinción entre la protección de población activa y la protección del conjunto de los residentes cuyos recursos no excedan de una cuantía determinada en el curso del período en que ocurre la contingencia. El Convenio hace asimismo hincapié en la seguridad del grupo familiar mediante una definición del beneficiario tipo, que abarca, según la contingencia, el beneficiario y su cónyuge o el beneficiario, su cónyuge y dos hijos, con respecto a los cuales las tasas de las prestaciones se determinan en relación con las ganancias, según diversas fórmulas de cálculo adaptadas a los métodos en vigor.

Por tanto, el objetivo principal de este Convenio consistió en definir normas concretas de protección de base que puedan ser objeto de un amplio acuerdo internacional, habida cuenta de las excepciones autorizadas con carácter provisional para los países en vías de desarrollo. En cambio, la preocupación de establecer un instrumento flexible y compatible con una gran variedad de concepciones y de niveles de protección exigió que se renunciara al modelo obligatorio de organización administrativa y financiera que se había definido en los convenios de antes de la guerra.

Esta evolución de los instrumentos internacionales de seguridad social se ha confirmado con la preparación del Código y del Protocolo Europeo de Seguridad Social, que son la proyección europea del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, además, se ha continuado la revisión sistemática de los convenios de seguridad social de antes de la guerra, que se inició a partir de 1963 con vistas a elevar substancialmente las normas mínimas del citado Convenio para las cinco ramas principales de los riesgos profesionales, de las pensiones, de la enfermedad, de las prestaciones familiares y del desempleo dentro de un marco convencional armonizado.

Por otra parte, al dar curso a su actividad normativa orientada hacia la protección de los extranjeros y de los trabajadores migrantes, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962, que ampliaba el principio de la igualdad de trato para integrarlo en la noción global de seguridad social con respecto a las nuevas ramas determinadas por el Convenio de 1952, y fijaba modalidades relativas a las prestaciones contributivas y a las prestaciones no contributivas, según una acepción amplia que abarca el pago de pensiones, rentas y asignaciones para funerales a los beneficiarios residentes en el extranjero, cuando sean nacionales de otro Estado que haya aceptado las obligaciones del Convenio respecto de la rama correspondiente. La Oficina Internacional del Trabajo, amplió paralelamente sus actividades en esta esfera a nivel regional, en particular en colaboración con las organizaciones intergubernamentales competentes, con miras a estrechar las relaciones de coordinación entre las legislaciones de seguridad social y mejorar la protección de los trabajadores migrantes en un pie de igualdad con respecto a los trabajadores nacionales.

Finalmente, además de una actividad continua de coo-

peración técnica con los nuevos Estados Miembros, la Organización Internacional del Trabajo se ha esforzado, mediante la organización de conferencias regionales, por estimular y orientar una evolución armoniosa de la Seguridad Social a nivel de los continentes en vías de desarrollo, primero en América Latina, y luego en Asia. A raíz de la adopción del Programa de Ottawa, se establecieron relaciones regulares a fin de lograr la coordinación conveniente de las actividades de todas las organizaciones internacionales interesadas en el desarrollo de la seguridad social en América.

Así pues tenemos que la actividad desarrollada por esta organización ha sido importantísima, en la promoción técnica de legislaciones para establecer la seguridad social.

c) ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL.

Esta Asociación es lo que antiguamente se llamó "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales" (C.I.M.S.S.) y que fue fundada en Bruselas el 4 de octubre de 1927 y cuya vigencia fue hasta 1947. Sus miembros son departamentos gubernamentales, instituciones centrales, de federaciones nacionales de instituciones o de mutualidades que administran la seguridad social o una de sus ramas. La asociación cuenta actualmente con más de 200 miembros y 67 miembros asociados (colaboradores técnicos) en 196 países representados más de 500 millones de asegurados.

Su objeto.- La misión de la Asociación es colaborar, en el ámbito internacional, en la protección, fomento y desarrollo de la Seguridad Social, por todo el mundo, merced a su mejora técnica y administrativa.

Las actividades de la Asociación pueden clasificarse principalmente en los cinco aspectos siguientes:

I) Organización de reuniones técnicas internacionales, de discusiones en mesas redondas y seminarios de seguridad social.

II) Intercambio de información, comparación de experiencias y mutua asistencia técnica entre miembros.

III) Estudios e investigación acerca de cuestiones de seguridad social.

IV) Publicación y difusión de documentación sobre seguridad social.

V) Colaboración con otras organizaciones internacionales en el campo de la seguridad social.

Esbozaremos cronológicamente el desarrollo de esta organización en forma breve;

En América a raíz de la primera Guerra Mundial, los países latinoamericanos se organizaron para crear las necesarias instituciones e incluso el Comité Interamericano de Seguridad Social fue fundado para facilitar la colaboración entre los Administradores de Seguridad Social.

La Organización Internacional de Trabajo, ya había previsto este hecho cuando al finalizar la segunda Guerra Mundial los países en vías de desarrollo de Asia y Africa seguirían el ejemplo de América Latina, y se percataba de la necesidad de movilizar la mayor experiencia posible con el fin de ayudarlos. Como consecuencia de esto, presentó a la Conferencia de Filadelfia una resolución sobre "la colaboración administrativa internacional para el fomento de la seguridad social". Esta resolución, en la forma adoptada, constituía en efecto, un programa de acción a largo plazo para la C.I.M.A.S. una vez restableci-

da. Su principal objetivo era: "Promover, en un ámbito internacional o regional, la colaboración sistemática y directa entre las asociaciones de seguridad social y administraciones, con el fin de establecer un intercambio periódico de información que facilitara su labor y el estudio de los problemas comunes a la aplicación de la seguridad social.

La Organización Internacional de Trabajo, fue invitada, en consecuencia, por la Conferencia Internacional del Trabajo, a prestar apoyo a la C.I.M.A.S. o a su eventual sucesor que se ocuparía de estas cuestiones prácticas.

Una modificación de las más significativas en virtud de los Estatutos de Posguerra consistió en la nueva denominación de la organización, que correspondía a la ampliación de su esfera de actividad y al enriquecimiento de su inspiración "ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL".

La A.I.S.S. se ha desarrollado rápidamente hacia la universalidad, tanto de sus miembros como de la amplitud de los problemas administrativos y financieros de la seguridad social. Si bien se ha granjeado la participación en un ámbito mundial y se ha aprovechado de los servicios gratuitos de expertos de cada sector de encuesta, su éxito puede explicarse únicamente por la demanda latente de conocimientos más profundos y por la eficiencia de la Secretaría en organizar la manera de satisfacer esta demanda. El entusiasmo y lealtad originados progresivamente en estas condiciones se han unido a la producción metódica de informes de gran riqueza documental.

La Colaboración de los Departamentos gubernamentales con las administraciones semiindependientes o totalmente independientes, y las mutualidades, según se estipu

laba en los Estatutos de 1947, resultó sumamente fructuosa y duradera, pese a las variables proporciones en la representación de estos diferentes tipos de órganos administrativos en la Asociación.

En 1955 se efectuó una enmienda a los estatutos de la A.I.S.S. en la cual se creó una nueva categoría de miembros o sean aquellas instituciones que desean participar en las actividades de la A.I.S.S. en capacidad de colaboradores técnicos. Estas instituciones ejercen funciones complementarias a las de las administraciones de la seguridad social. La inmensa mayoría de ellas se ocupan de la prevención de los riesgos profesionales, pero en los últimos años se han beneficiado de este tipo de miembros otras categorías de instituciones, como son ciertos órganos consultivos o institutos o técnicos de seguridad social, tales como actuarios. El hecho más reciente entre este tipo de miembros lo constituye la admisión de cajas de previsión procedentes de los países en vías de desarrollo que consideran ventajoso aprovechar la experiencia de las organizaciones miembros de la A.I.S.S. durante el período que representa para ellos una etapa preparatoria hacia la introducción del seguro social.

La A.I.S.S., cuenta con tres órganos constitucionales: la Asamblea General, El Consejo, al cual cada miembro envía un delegado, y la Mesa Directiva, que es en sí un órgano fundamental de 30 personas que actúan con cierto grado de capacidad representativa. Aparte las enmiendas a los Estatutos, todas las importantes decisiones de miembros y la fijación de las cotizaciones y elaboración de la orden del día para la Asamblea, las adapta el Consejo, el cual se reúne inmediatamente antes y después de la Asamblea. Los asuntos corrientes los tramita la Mesa Directiva, que se reúne por lo menos una vez al año.

La función de la Asamblea se limita, pues, a la dis

cusión de las cuestiones técnicas que se le remiten para deliberación, ya sea directamente por la Mesa Directiva o por las comisiones permanentes o ad hoc. En vista de la magnitud de las Asambleas Generales y el volumen de trabajo técnico que incumbe a la Asociación, se ha convertido en práctica corriente discutir la mayoría de los problemas en las comisiones, dejando a la Asamblea General la función de órgano supremo que supervisa cada tres años los resultados de la labor de la Asociación, permitiendo así a los delegados seguir la evolución general de las diferentes ramas de seguridad social. Además de esta función, una tarea valiosa de la Asamblea General es proporcionar a los delegados la oportunidad de establecer útiles contactos entre sí, percatarse de la realidad corporativa de su Asociación y renovar la comprensión del objetivo común.

Una serie de Comisiones técnicas y actividades de investigación se han desarrollado en la Asociación, las primeras creadas a raíz de la previsión que se hizo en los estatutos de 1945 y como consecuencia lógica, cuando se modificaron los Estatutos de 1955, se agregó la organización de encuestas a la lista de los fines de la A.I.S.S. Estas disposiciones constitucionales han adquirido uno de los mayores significados en la dirección del desarrollo de la A.I.S.S. y en su sistema de trabajo. Al parecer, ya no se necesita de propaganda para exponer los méritos económicos y éticos de la seguridad social; el deseo de disponer de ella es universal; lo que falta son los medios financieros y de organización para realizarla.

Desde que se fundara la Asociación en 1927, uno de los objetivos básicos de la A.I.S.S. ha sido el intercambio de información y la comparación de experiencias entre sus miembros. Los Estatutos de 1955 incorporaron entre los fines de la Asociación una cláusula relativa a la difusión de información sobre seguridad social, mientras

que los Estatutos de 1961 conferían un carácter más explícito a este texto con la adición de que la Asociación "publicará y distribuirá documentación sobre seguridad social".

De las publicaciones tenemos que la Secretaría General de la Asociación pública en inglés, francés y alemán el Boletín mensual de la Asociación Internacional de la Seguridad Social; el cual contiene artículos, estudios y la más reciente información sobre la evolución de la seguridad social en todo el mundo; la revista en castellano "Seguridad Social" se publica cada dos meses en colaboración con el Comité Interamericano de Seguridad Social; también se publica en japonés en versión del Boletín bajo el patrocinio de las instituciones japonesas miembros de la A.I.S.S. Además, se publican, trimestralmente, ediciones especiales del Boletín para los países de lengua árabe y para Asia. La Revista Internacional de Actuario y Estadística de la Seguridad Social (en inglés, francés, alemán y español) aparece anualmente. Las publicaciones no periódicas de la Asociación consisten en informes técnicos internacionales sobre diversos problemas de Seguridad Social adaptados por las asambleas generales de la A.I.S.S.

Como conclusión, este es el comentario de la A.I.S.S. al cumplir cuarenta años al servicio de la Seguridad Social: "Para una institución que en el período relativamente breve de 40 años ha experimentado un cambio casi total en su carácter, sería poco apropiado tratar de sacar conclusiones de sus antecedentes o esbozar las perspectivas de su desarrollo futuro. El factor predominante y constante en el transcurso de la existencia de la A.I.S.S. ha sido el deseo de lograr la colaboración internacional de parte de las entidades y personas responsables que administran las medidas sociales destinadas a mi

tigar los riesgos que amenazan la vida humana en la sociedad. Hace 40 años la razón imperante de esta colaboración era la necesidad de defender las instituciones creadas a este fin; pero ahora que estas instituciones han sido reconocidas como instrumentos imprescindibles para el esfuerzo de la sociedad hacia la garantía de la justicia social a todos sus miembros, la necesidad de defenderlas parece haber cesado. Ya no se trata de si la seguridad social conviene o es necesaria, sino que debe determinarse el grado de concesión de esta seguridad social; en otras palabras, ¿en qué proporción deberán ofrecerse los servicios y recursos sociales a cada miembro de la sociedad con relación a sus ingresos directos?"

d) CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social C.I.S.S. tuvo su origen en el Comité Interamericano de iniciativas en materia de seguridad social establecido en Lima, en 1940, y fue creada en Santiago de Chile el 16 de septiembre de 1942, bajo los auspicios de la O.I.T. y de los países americanos. Es el organismo internacional de carácter permanente de las naciones americanas para desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social.

La idea primaria que dió origen a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1942, fue vincular los aspectos nacionales y los de interés continental, señalando a los países americanos, rutas para una colaboración más efectiva en la seguridad social.

La Conferencia fue en su origen un acto de solidaridad continental, que anunciaba una serie de principios que son permanente aspiración de la política y acción de la seguridad social, con base en postulados morales y fi-

losóficos; el respeto a la dignidad humana, el derecho de todos los individuos a estar protegidos biológica y económicamente frente a los riesgos sociales y del trabajo, y la común aspiración de las naciones americanas de mejorar el bienestar y nivel de vida de su población.

Forman parte de la Conferencia, los representantes de las administraciones centrales y Departamentos Ministeriales Nacionales interesados en esta materia; las Instituciones y Cajas Nacionales de Seguridad, Seguros y Previsión Sociales y los Consejos Centrales Consultivos o Técnicos en materia de Seguridad y Seguro Social; y como Organismos Internacionales, la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos y la Oficina Panamericana de la Salud.

Para cumplir su objetivo, la Conferencia organiza reuniones internacionales, a fin de permitir a sus miembros el intercambio de informaciones y experiencias, también celebra seminarios regionales de seguridad social, para estudiar los problemas característicos en determinada región, y publica estudios e informes sobre seguridad social, medicina social y servicios sociales, etc. Toma la iniciativa en el análisis de problemas particulares de seguridad social y organiza reuniones de Comisiones Técnicas para su discusión.

Por acuerdo entre la Asociación Internacional de la Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social se publica la Revista "Seguridad Social" y se crearon y funcionan las siguientes Comisiones Regionales Americanas de: Organización y Métodos, Médico Social, Actuarios y Estadísticos, Prevención de los Riesgos Profesionales y Jurídico Social, así como se edita en español los informes provenientes de las Asambleas Generales de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Así mismo tenemos que a partir de 1966, acontecimientos trascendentes han contribuido al progreso y adecuación de la seguridad social a las características de la región americana, las cuales se ponen de manifiesto al revisar con realismo las estructuras políticas, sociales, económicas, administrativas y muchas otras; que han sido estudiadas ampliamente en diversos eventos e impulsando la mejor utilización de recursos en la planeación del desarrollo nacional, provocando que los organismos internacionales participen en acción coordinada y en ocasiones conjunta, para encontrar enfoques acertados que propicien el desarrollo integral del continente, con equidad y plena solidaridad.

Así, en septiembre de 1966 en la Ciudad de Ottawa, la VIII Conferencia de los Estados de América miembro de la Organización Internacional del Trabajo, adoptó una Resolución sobre el papel de la seguridad social en el progreso social y económico en las Américas, que resume la tendencia moderna de integrar estos factores, al expresar: "La seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado, con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país".

Entre los enunciados del Plan de Ottawa, se destacó que la Oficina Internacional del Trabajo debería intensificar sus actividades en el campo de la seguridad social en la región americana, y además, tomar la iniciativa para la coordinación de las acciones entre los organismos regionales e internacionales relacionados con la seguridad social. Lo anterior ha propiciado tres Reuniones de Coordinación de Actividades de Seguridad Social en las Américas, que sesionaron en Panamá en febrero de 1968 con motivo de la

VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en Ginebra en febrero de 1967 y en octubre de 1970.

La política de coordinación, se orienta al encuentro de mejores procedimientos para que la estructura y extensión de la seguridad social respondan a las necesidades nacionales.

En el Informe del Secretario General de la XVII Reunión de su Comité Permanente en la IX Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, "deja constancia de la valiosa ayuda recibida - en congresos, seminarios, mesas redondas y otros eventos-, de la Oficina Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Organización de los Estados Americanos, Organización Panamericana de la Salud, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá, Federación Panamericana de Asociaciones de Facultades de Medicina y Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Todas las actividades realizadas se han inspirado en principios de coordinación y colaboración, como será justipreciado por los delegados al conocer el contenido total del informe".

Referencia especial debe hacerse a la ayuda material, económica y de recursos humanos que proporcionaron los países americanos por conducto de sus instituciones de seguridad social. Entre 1966 y 1971, las actividades han sido numerosas y la participación de países e instituciones como auspiciadoras de los eventos, ha sido muy amplia. Es necesario corresponder en este prólogo como justo reconocimiento a los países e instituciones que han auspiciado como eventos principales, las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, de su Comité y de las Comisiones Regionales Americanas.

La C.I.S.S. está constituida por los siguientes órganos:

La Asamblea Plenaria: compuesta por delegados de los miembros de la C.I.S.S.

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social; constituido por un delegado titular y, por lo menos, un delegado suplente, designado por cada país, y por los representantes de los tres grupos del Consejo de Administración y del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, del Secretario General de la Unión Panamericana y del Director de la Oficina Panamericana de la Salud.

La Comisión Ejecutiva; integrada por un presidente, un Vicepresidente y cuatro miembros elegidos por y de entre los Miembros del Comité Permanente y de la cual forma parte también el representante del país en el cual se celebrará la próxima reunión de la Conferencia.

El Secretario General y Tesorero, al que corresponde la gestión y finanzas de la Conferencia. Dependiente de la Secretaría General funcionan los siguientes servicios: Técnico, Administrativo, de Investigación y Documentación, que cuenta con una Biblioteca especializada en cuestiones sociales.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social: Creado por Resolución C.I.S.S. No. 58, en función encomendada a la acción conjunta del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social, con el fin de capacitar especialmente a los funcionarios de las Instituciones Americanas de Seguridad Social.

CAPITULO VI

LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS.

Tendencias de la Seguridad Social.

Iniciaremos este capítulo reconociendo que es difícil determinar las nuevas tendencias del progreso de la Seguridad Social debido a la disimilitud de consideraciones que se analizan en torno a este tema, sin embargo es menester reconocer la influencia del medio socioeconómico para sostener un criterio uniforme y basado en la realidad de nuestro tiempo.

Al respecto, debemos de examinar ciertos factores relativos al medio, tales como las modificaciones demográficas, políticas y económicas.

La elevada proporción de niños a cargo ha afectado en muchos países directa o indirectamente a todas las ramas de la seguridad social y en particular al régimen de las asignaciones familiares. Algunos países de los menos desarrollados, donde se han manifestado los efectos de la explosión demográfica con una agudeza particular, han reaccionado a estos efectos reduciendo el importe de la prestación hasta cierto número de hijos.

La vivienda y la educación, pretensiones de todo gobierno son reconocidos e incrementados por la seguridad social. En general la seguridad social lograba bastantes mejores resultados que otros tipos de gastos de consumo público (política social) en conseguir la aprobación legislativa de competencia con las demandas de una infraestructura económica reforzada.

Los nuevos sistemas de seguridad social que por regla general sólo afectan a un pequeño número de personas

y no absorben sino una parte reducida de los recursos nacionales, se desarrollan principalmente según su dinámica propia, con arreglo al parámetro económico general, mientras que los sistemas más perfeccionados son sensibles a cualquier modificación de la situación económica.

Por orden cronológico, comentaremos los últimos acontecimientos más importantes en referencia a las tendencias de la Seguridad Social.

En la XVII Asamblea de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, realizada en Colonia (República Federal de Alemania) en Septiembre de 1970, en donde se determinan los desarrollos y tendencias de la seguridad social en el lapso comprendido de 1967 a 1969, se habló de:

Gran cantidad de nuevas leyes han tenido por resultado la ampliación del campo de aplicación de los regímenes. El concepto de la universalidad de Beveridge ha ganado nuevos adeptos. La tendencia tradicional de englobar las actividades agrícolas se ha corroborado; pensiones relacionadas con la superficie cultivada; seguro de accidentes de trabajo; seguro de enfermedad y asignaciones para hijos así como los trabajadores independientes.

La extensión del seguro obligatorio a grupos marginales de la población de muy variada clase social, asegurando a la familia de los asegurados refleja el adelanto de jure si no de facto de la seguridad social.

En numerosos países, se ha pasado de la cobertura de los asalariados solamente a la de toda la población activa. En otros países avanzados, la totalidad del régimen de seguridad social, o algunos de sus ramas, se han extendido a todos los ciudadanos y a las personas residentes en el país (por ejemplo Italia).

En estos tres años se ha presenciado la aceleración de la tendencia a reducir la diferencia de remuneración entre los trabajadores manuales e intelectuales y entre los hombres y las mujeres. Esta tendencia tiene su origen en la elevación del nivel de competencia profesional, en el incremento relativo del número de trabajadores intelectuales y la disminución proporcional o numérica de los trabajadores manuales, el aumento entre los primeros del número de los que poseen una formación científica, la mayor proporción de mujeres que ejercen una actividad, los cambios de estructura de la distribución por clase de edad, etc. En los países industrializados, esta tendencia ha ido a la par con una equiparación de los niveles de remuneración y del estatuto social de los obreros y de los empleados.

Punto importante de lo anterior es el caso de las mujeres, cuyo derecho a las prestaciones de la seguridad social resulta de la actividad que ejercen ellas mismas, han logrado en ciertos casos la garantía de estos derechos, independientemente de las prestaciones que pueden corresponderles por concepto de esposas, madres o viudas. Ello no obstante para que el trato equitativo de las mujeres en ámbito de la seguridad social siga siendo un problema urgente que en muchos países no ha encontrado solución hasta ahora.

La extensión del campo de aplicación de la seguridad social en los países avanzados ha hecho desaparecer poco a poco la distinción entre regímenes de base profesional y regímenes "universales" según el concepto de Beveridge. Esto ha tenido lugar ya sea bajo el efecto directo de una modificación legislativa o bien como consecuencia de una mayor preparación de asegurados que estaban empleados. Por ejemplo, los Países Bajos han extendido a todos los residentes en el país el beneficio de las

prestaciones médicas que se reservaban anteriormente a los asalariados y a las personas con módicos recursos. En los países en desarrollo, la tendencia opuesta, a saber, la limitación de la cobertura a un pequeño porcentaje de la población activa, ha continuado suscitando problemas espinosos.

La concentración crecientes de mano de obra en los centros urbanos continúa en todas partes; en los países en desarrollo se atribuye a la seguridad social, el haber favorecido el aflujo de trabajadores hacia actividades industriales y terciarias, así como la migración concomitante de las zonas rurales hacia las urbanas. Cada vez se ha reconocido más y más que las medidas de seguridad social, las cuales han venido a sustituir a las modalidades de ayuda a la familia, son esenciales para conseguir una transición paulatina hacia la sociedad industrial.

En cuanto a las prestaciones a pesar de la creciente carga que suponen los gastos de la seguridad social para los presupuestos y limitados recursos de los diversos regímenes, el valor efectivo de las prestaciones se ha elevado en casi todas las ramas de la seguridad social. Este incremento se ha producido a la par que las condiciones más liberales de adquisición del derecho a estas prestaciones.

En materia de administración como lo enunciaba Beveridge la UNIDAD ADMINISTRATIVA, ha marcado progresos notables durante este período. La adopción de este principio ha tenido por efecto transferir a los poderes públicos cierta protección social semipública. En algunos países las autoridades públicas, han asumido la responsabilidad de ciertas ramas de la seguridad social y en algunos países el principio de la unidad han hecho desaparecer la distinción entre empleos públicos y privados.

En materia de Financiación la casi totalidad de los regímenes de seguridad social han experimentado un incremento brusco de los gastos. Estudios de la O.I.T. "El costo de la seguridad social" lo demuestra, en él se pone de relieve, que, en la mayoría de los países, los gastos de la seguridad social, expresados en tantos por ciento de la renta nacional bruta, no han dejado de aumentar. En este mismo estudio se muestra que los gastos administrativos han aumentado con mayor rapidez que las sumas dedicadas a las prestaciones. Esta tendencia se ha mantenido hasta la actualidad. El problema es particularmente grave en ciertos países en desarrollo y algunas Comisiones Permanentes de la A.I.S.S. han proseguido sus esfuerzos tendientes a localizar las causas de esa situación y sugerir soluciones.

Los diversos esfuerzos tendientes a mejorar la recaudación de las cotizaciones han dado resultados poco favorables.

Las medidas que se han intentado aplicar para aumentar los recursos de la seguridad social han revestido una de las siguientes formas clásicas:

a) Elevación o a veces supresión completa del tope para el cálculo de la cotización, medida que si se intensificase produciría una redistribución mucho más marcada, y en todo caso permitiría cubrir con mayor equidad los gastos de protección de las nuevas categorías de asegurados con remuneración más elevada.

b) Aumento de la tasa de cotizaciones que, cuando excede del nivel habitual, tropieza con una fuerte oposición hasta el momento en que se convierte en una práctica corriente.

c) Inversión de los fondos en títulos más beneficio

sos.

d) Recurso a los poderes públicos para obtener una contribución más elevada a un subsidio ocasional.

Y concluye con el desarrollo internacional de la seguridad social comentando que la experimentación en materia de seguridad social, es costosa, pero la adaptación de los regímenes actuales a las necesidades en evolución es imperiosa, como lo es también la realización de sistemas económicamente realizables en los países en desarrollo. La simple transportación de un régimen de seguridad social de un país a otro no es aconsejable. La asistencia técnica multilateral y bilateral ha abandonado este concepto y ofrece ahora a los países que recurren a ella el asesoramiento adecuado a sus necesidades.

El interés de los administradores de la seguridad social ha pasado de los aspectos generales a los problemas particulares, de la concepción global a la solución de problemas concretos.

Otro acontecimiento importante es:

La IX Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Quito Ecuador del 16 al 21 de agosto de 1971 cuyos resultados fueron los siguientes:

Se dice que es necesario efectuar un estudio comparativo permanente de todos aquellos avances que realizan los pueblos americanos para que la Seguridad Social deje de ser un enunciado lírico y se convierta en la efectiva protección que deben el Estado y la Sociedad a sus miembros. Cuando estos pueblos se debaten en la miseria, si carecen de posibilidades de trabajo, si afrontan un crecimiento demográfico excesivo que conlleva la desnutrición, las enfermedades y la delincuencia, la Seguridad Social

no pasa de ser una meta lejana, sin resultados prácticos.

Los países americanos han tenido que desbrozar factores negativos, arrazar la maleza de la injusticia social cruzar las simas del desarrollo, saltar las barreras asfixiantes creadas por ingresos económicos miserables a fin de enderezar la industrialización, la agricultura, las riquezas creadas por actividad humana en beneficio de nuevos y más vastos grupos humanos.

Para luchar contra la injusticia social reinante, ha sido menester que la equidad dicte una Reforma Agraria, de regulaciones laborales que distribuya los beneficios de acuerdo a las necesidades vitales.

La Seguridad Social, como una hechura plástica tangible va envolviendo con su protección a todo factor humano económicamente activo, hasta cuando llegue el feliz día de que involucre y conserve en su seno a las familias de los trabajadores dependientes o independientes, ocasionales o permanentes, operativos o directivos, reflexivos u obedientes, de oficina o de hogares, de talleres o de fábricas. El blasón de la Seguridad Social enarbola así el lema de "HACIA LA GENERALIZACION DE LA PROTECCION".

Esa fuerza motriz del principio de la universalidad en cuanto a personas protegidas, que anima la Seguridad Social, ha empezado a plasmarse en nuestras repúblicas de América en distintas formas y modos: protección para determinadas ramas o actividades de trabajo; fijación límite en las ramas de prioridad; abolición o respeto de la distinción de clases, grupos o categorías profesionales; aspiración a la cobertura general; adopción de condiciones muy variadas que afectan a veces a los fundamentos mismos de los sistemas, siguiendo orientaciones y métodos muy diversos o hasta peculiares.

Como consecuencia de la Historia de la Seguridad Social en América, existe en todos los países una disparidad en cuanto a las prestaciones, y, además en el campo de lo administrativo, una diversificación en las estructuras encargadas de la aplicación de la Seguridad Social, la que, a no dudar, ha entrabado los sistemas y ha perjudicado a las prestaciones mismas.

Un criterio que se puede apreciar en los últimos años y que aspira a corregir los errores del pasado, o el de igualar el monto de esas prestaciones, o por lo menos, pretende llegar a márgenes de muy poca diferencia entre las que se dan a diversos grupos de la sociedad, garantizándose así la protección que la colectividad está en capacidad de ofrecer a todos los miembros de la colectividad económicamente activa del país, y a través de estos, a toda la población en su etapa final de desarrollo, porque se considera que esta posición es la única que corresponde a una auténtica concepción de la justicia social y, por lo tanto, es la más recomendable para encauzar el desarrollo futuro de la Seguridad Social.

En el campo normativo, tiene acogida favorable, tendencia de la centralización administrativa, y algunos países han dado verdaderos pasos importantes en este sentido. La unificación del Seguro Social para evitar la proliferación de las instituciones la lleva a cabo la mayoría de los países americanos.

Otra tendencia es aquella que se ha denominado "Efectividad de la Seguridad Social" que tiene sus antecedentes en el Informe de Lord Beveridge sobre los "Seguros Sociales y Seguros Conexos", basándose en el concepto de una protección básicamente igualitaria, que se extiende a toda la población, y uniendo a este afán, el otorgamiento de prestaciones mínimas y uniformes que justificarían el principio de establecer la necesaria relación entre

las obligaciones de la solidaridad colectiva y de los Seguros individuales, a fin de que estas distintas formas de responsabilidad, pudiesen complementarse razonablemente. Se aspira a que las prestaciones de la Seguridad Social constituyen una efectiva materialización en relación con la capacidad de enfrentarse plenamente a las necesidades que tienen los asegurados en el cumplimiento de los fines de su vida. No debe ser por lo mismo una Seguridad Social que aspire a constituirse en defensa contra el exceso de pobreza, sino más bien una política social que garantice los ingresos necesarios para la satisfacción de las necesidades de todos los que integran el conglomerado humano de cada país.

Esta tendencia hacia la "efectividad" unida a la "generalización", orientan al Derecho Social contemporáneo que amplía los alcances de los actuales sistemas. Significa una protección básica y uniforme que avanza hacia una cobertura escalonada en relación con los ingresos anteriores, en cuanto a todas las prestaciones de sustitución.

En general, alza las tasas de prestaciones, aumenta los salarios mínimos imponibles, revaloriza las pensiones de población pasiva y de los derecho-habientes.

La efectividad de las prestaciones por lo mismo, ha de abarcar tanto a aquellas prestaciones que recibe el afiliado mientras está formando parte de la población económicamente activa y ha de llegar también a aquella que debe percibir cuando ya forme parte de ese gran conglomerado de población pasiva.

Abordaremos ahora el simposio sobre Seguridad Social en el XXX Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en México D.F. durante los días 14 y 15 de septiembre del presente año.

En muchos países de América y en muy diversos aspectos, la seguridad social ha alcanzado un inmenso desarrollo y, gracias a sus instituciones, importantes grupos de población reciben servicios de protección de salud y medios económicos de subsistencia en caso de diversas contingencias.

La necesidad de extender el ámbito de la seguridad social tanto en términos de categorías de personas protegidas como de contingencias cubiertas, el perfeccionamiento de los sistemas de prestaciones, el mejoramiento de la situación financiera o del funcionamiento administrativo constituyen algunos de los objetivos que por si mismos muestran hacia donde debe dirigirse la seguridad social latinoamericana en los años venideros.

El programa de Ottawa de Seguridad Social de la O.I.T. señaló la orientación que deberían tomar el desarrollo y el perfeccionamiento de la seguridad social en las Américas. Así, pues, una visión de su progreso en un futuro próximo habría de empezar examinando lo que se ha logrado alcanzar en los primeros cinco años de vigencia del programa de Ottawa y las perspectivas en el camino trazado con el propósito de cumplir plenamente los objetivos propuestos.

El primer punto del programa de Ottawa declara que los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general.

Durante los tres decenios a que este documento se refiere, no ha habido en la mayoría de los países de América Latina una verdadera programación coordinada de la seguridad social, conforme a los objetivos sociales claramente preestablecidos y anticipando las incidencias económicas de la legislación social en una perspectiva de desarrollo económico social integral. El resultado ha originado, en algunos países, un crecimiento inorgánico: se

observa atrofia de la protección para ciertos sectores y, en cambio, beneficios quizás comparativamente desproporcionados en favor de algunos grupos, con el agravante de que entre los menos protegidos por el sistema se encuentran aún los grupos que más requieren de protección por constituir los de menores ingresos o los más vulnerables por sus características sociales.

La falta de coordinación al nivel de la planificación nacional es notable y en ciertos aspectos inquietante, en lo que se refiere particularmente al sector salud, en cuanto se manifiesta la necesidad, en numerosos países aún de encontrar una solución satisfactoria a la planificación coordinada entre los servicios médicos de las instituciones de seguridad social y las de salud pública.

A pesar de lo expuesto es indudable que en los últimos años diversos países americanos han enfocado en forma mucho más positiva que antes el problema de la planificación del sector social y de la seguridad social.

Y se resume, que, la experiencia de los últimos años permite pensar que se acenturará la integración de la seguridad social en la planificación económica y social. Dentro de estas perspectivas deberán tenerse en cuenta las mayores responsabilidades de aquellas a quienes corresponde la orientación y la gestión de la seguridad social.

En referencia a la Seguridad Social y su población, se hacen reflexiones sobre el futuro de la seguridad social en América Latina y deben comprender una especial atención e interés hacia las perspectivas de orden demográfico en esta parte del mundo.

Lo que se ha llamado explosión demográfica, el muy

rápido crecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida con el consiguiente "envejecimiento" de la población en algunas partes mientras en otras se observa un gran aumento en la proporción de menores de 15 años constituyen fenómenos muy conocidos. Ellos surten importantes efectos sobre el desarrollo y funcionamiento de la seguridad social, y a su vez, las prestaciones de esta ejercen alguna acción sobre las estructuras de la población y sobre el dinamismo de sus cambios.

Entre otros efectos de orden demográfico de la seguridad social, se suelen mencionar los de las asignaciones familiares aunque representan un punto controvertido en lo que se refiere a los países de América Latina que cuentan con tales regímenes. No hay todavía elementos serios para afirmar que en ellos estimulen la natalidad.

En todo caso, para evaluar debidamente los diversos efectos señalados hay que tener presente la limitada cobertura de los regímenes de seguridad social.

Los servicios médicos de los regímenes de seguridad social pueden tener una participación de alguna consideración en las actividades de la planificación de la familia. "Las instituciones de seguridad social están especialmente bien situadas para extender los servicios de planificación a las familias de los trabajadores protegidos por dichas instituciones, de conformidad con los deseos de estos y las condiciones nacionales. "Mediante sus servicios médicos "se hallan en contacto estrecho y continuo con las familias de los trabajadores" de modo que "pueden actuar como causas eficaces y aceptables para la información, educación, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia".

La toma de conciencia, cada vez más acentuada y difundida, de los problemas demográficos y por otro lado la progresiva aplicación de la seguridad social a sectores

más amplios de población, probablemente darán como resultado una acción de las instituciones de seguridad social en este campo cada vez más significativa. En resumen, dentro de las perspectivas de la seguridad social en América Latina en un futuro próximo, es este, pues, un aspecto destinado a cobrar importancia.

El programa de Ottawa afirma en su Punto 2 que debe respaldarse la tendencia hacia la uniformidad en la protección, eliminando desigualdades. El punto 5 expresa que debe ampliarse el campo legal de aplicación, incluyendo categorías tales como los trabajadores rurales, domésticos y otros, y que deben hacerse esfuerzos para la extensión de la seguridad social a los trabajadores independientes. El punto 8 reitera que debe concederse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural.

Se examinan en conjunto las cuestiones concernientes a estos tres puntos, en vista de que están íntimamente relacionados y debido a que parece condición para eliminar desigualdades en la protección de la seguridad social, incorporar a ella a los sectores que todavía están excluidos.

Pocos países han tomado en estos últimos años nuevas medidas para lograr uniformidad entre regímenes ya existentes, lo que hubiese sido muy deseable sobre todo en materia de jubilaciones y pensiones.

Se aprecian ciertas tendencias en cuanto a los grupos de población que paulatinamente van obteniendo la protección de la seguridad social en América Latina. Quedan en el último lugar en el orden de incorporación al seguro, generalmente, los trabajadores agrícolas, los domésticos y los independientes, quienes en numerosos países están

todavía totalmente o en proporción apreciable al margen de la seguridad social.

Ahora bien, dentro de estas tres últimas categorías se suelen encontrar las personas de más bajos ingresos y de un inferior nivel de vida. Por consiguiente, si se considera que los últimos tres o cuatro decenios se han caracterizado en América Latina por una cobertura preferente de los empleados y obreros de la industria, del comercio y de otros grupos ya mencionados, debería ahora examinarse la posibilidad de un nuevo enfoque en los esfuerzos para el desarrollo de la seguridad social en los años futuros, en el sentido de buscar un mejor equilibrio entre la protección de todos los grupos de bajos ingresos.

El nuevo enfoque consiste en concebir y aplicar sistemas de protección adaptados a las necesidades prioritarias de los distintos grupos en función de un examen realista de los recursos disponibles. El debate ha sido fallado —en opinión de la OIT— por la tendencia a considerar la protección de los grupos todavía no cubiertos bajo el punto de vista de la "extensión" de los regímenes existentes a nuevas capas de la población. En realidad la legislación de los sistemas de seguro social en vigor para asalariados esencialmente urbanos en América Latina no se presta para "extender" la misma, por ejemplo, al sector rural, aun con las adaptaciones técnicas y administrativas del caso. Lo que se necesita es adoptar otro tipo de programa social con características propias en cuanto a financiamiento, prestaciones y administración, aún si estas se alejan totalmente de las características técnico institucionales típicas de un seguro social obligatorio y contributivo.

El depositar excesivas expectativas en la seguridad social como único método de levantar niveles de vida en zonas o en sectores de población económicamente débiles

podría conducir más tarde a desengaños; la realidad es que paralelamente habrá que resolver problemas prioritarios en materia de empleo, de vivienda, de educación, de higiene y saneamiento ambiental y llevar a cabo con determinación formas de estructura respecto a la tenencia de la tierra, al sistema tributario y de comercialización de productos, etc. Los sistemas de seguridad social se integran y participan en el desarrollo social, pero no pueden aisladamente subsanar situaciones graves de subdesarrollo social, como el desempleo, el subempleo, las enfermedades endémicas y, en general la miseria de colectividades enteras.

Es así como, por ejemplo, las llamadas "reformas agrarias" deberían contribuir, en lo que se refiere a campesinos, a crear condiciones más favorables para implantar servicios de seguridad social en el campo.

En la gran mayoría de los países de América Latina se ha adoptado o se está aplicando alguna legislación para modificar el sistema de tenencia de la tierra y la situación económica y social del campesino, con lo que cambia además su condición jurídica en cuanto a trabajador. La acción en este sentido se inició con la Revolución Mexicana y se materializó en la reforma agraria que empezó a implantarse en ese país en 1915. Sea mediante movimientos revolucionarios o por vías legislativas de aplicación más o menos pacífica, se está transformando la condición del campesino.

En un examen de las perspectivas de la seguridad social en América Latina, deben tenerse muy presentes estas transformaciones, ya que también repercuten sobre la situación del trabajador agrícola frente a los regímenes de seguridad social.

En general las disposiciones sobre reforma agraria

no se han visto coordinadas con medidas relativas a la seguridad social de los campesinos participantes de las nuevas formas de tenencia de la tierra. Las leyes sobre reforma agraria, o no mencionan la seguridad social, o hacen alguna referencia en términos más bien generales, como un objetivo, para alcanzar el cual no se conocen sino pocos casos de disposiciones posteriores.

Para finalizar este último capítulo, es de trascendencia para nuestro país las últimas reformas llevadas a cabo en la Ley del Seguro Social y según la Exposición de motivos del Decreto de 30 de diciembre de 1970, que reformó diversas disposiciones de la Ley del seguro social dice:

"A pesar del extraordinario desarrollo que el régimen de Seguro Social obligatorio ha alcanzado durante los últimos años y de que protege en la actualidad a diez millones de personas, el núcleo amparado representa sólo el 20% de la población. Los propósitos que justifican la existencia del régimen, como medio para la protección del ingreso, como sistema para garantizar la salud, como vehículo de bienestar social, como instrumento de redistribución de la riqueza y como factor del desarrollo económico, obligan a mejorar los servicios de las instituciones que lo administran y a emprender programas de extensión que permitan incorporar, gradual pero aceleradamente, a otros sectores de la población.

Las demandas manifestadas por distintos sectores y el ajuste de los mecanismos adecuados para universalizar los beneficios del Seguro Social requerirán, sin duda, una reformá más amplia de la ley, y posiblemente, su completa reestructuración. Se estimó, sin embargo, que al no darse por ahora las condiciones económicas que lo permitan, era conveniente emprender solamente las reformas indispensables para fortalecer la acción del Instituto,

atender necesidades inaplazables y eliminar o modificar _
figuras jurídicas que no concuerdan con las de la Ley Fe-
deral del Trabajo que entró en vigor el día 10. de mayo _
de este año".

Como comentario final diremos que es evidente que _
la Seguridad Social confía en una verdadera justicia so-
cial en todos los países con base no solo en una serie de _
medidas políticas, económicas o sociales sino tendiendo _
además a la universalización y prestando básicamente una _
protección igualitaria.

CONCLUSIONES

La humanidad desde sus inicios se organizó en grupos con el afán de defenderse contra el medio ambiente y en una etapa posterior lo hizo para facilitar su modus vivendi; posteriormente llegó a la compleja sociedad de nuestros tiempos, pero inconscientemente, en estas diferentes etapas se percibe un interés de organización con objeto complejo en beneficio del grupo y aunque no podríamos llamarla seguridad social, se denotan sus posibles resultados.

Comprendo que la Seguridad Social no es simplemente un objetivo, sino un medio para el desarrollo integral del individuo; desarrollo integral comprendido desde el punto de vista físico, espiritual, económico, social, etc. y entendido en un sentido más amplio como una serie de normas y ajustes que garantizan la justicia, la armonía y la paz sociales con interés de vencer con entereza la desigualdad, la injusticia y el afán de concentrar en unas cuantas manos todo el valor económico de una nación con el consecuente detrimento de las grandes mayorías, sujetas a la voraz acción de quienes no comprenden o no quieren comprender la real y humana misión del capital y de la empresa en beneficio de todos y no de unos pocos.

Ahora bien, entendemos que la seguridad social no es simplemente inquietud de algún pueblo o facción política, sino se comprende como ya comentamos que es un Plan General aceptado por todos los países independientemente de su ideología o sistema de gobierno.

Son dos los puntos vitales de esta tesis a saber, primeramente vencer el problema referente a la pluralidad de distintas instituciones, fundadas a base de los profesionales, las empresas o de las industrias, la existencia

de múltiples regímenes separados para los obreros y los empleados, para empleados al servicio público o privado, de sistemas de protección social para los trabajadores de las ciudades o de la población rural, de modalidades particulares para los trabajadores independientes, todo ello ha propiciado una multiplicación de sistemas de seguridad social sumamente distintos, lo que a su vez ha provocado una grave y difícil fragmentación de las medidas de protección de la salud y del mantenimiento de los medios de existencia y concluimos que esto únicamente se evitará con la unificación administrativa a nivel nacional en cada uno de los países y que en coordinación y cooperación mutual, se logrará una verdadera seguridad social.

El otro punto es hacer saber que la seguridad social, no debe ser privilegio únicamente de grupos determinados; tenemos que decir que es obvio que este derecho a la seguridad social es un derecho natural que no encuentra limitaciones de ninguna especie, sean niños, jóvenes o ancianos, sean poblaciones urbanas o rurales, sean pobres o ricos, sean asalariados o no asalariados, sean mujeres o varones, sean profesionistas o trabajadores obreros y que por tanto todo individuo por el hecho de ser humano, debe de gozar y disfrutar de la seguridad social en su más alto sentido y como lo decía Beveridge en su famoso plan, La Seguridad Social debe de proteger al individuo desde que es concebido hasta su tumba.

Como último comentario debo decir que en el caso especial de nuestro país, convencido estoy que no es tarea fácil llegar a esta meta pues para llevar a cabo los puntos anteriores necesariamente se precisa de una reforma en las estructuras actuales y se hace urgente una serie de reformas en el aspecto político, económico y social basado en un hondo sentido de igualdad y justicia social.

B I B L I O G R A F I A

- | Título | Autor |
|--|-----------------------------|
| 1 Cursillo de Seguridad Social Mexicana. Mayo de 1959. | Dr. Francisco González. |
| 2 Derecho Mexicano del Trabajo Sexta Edición, México 1961. Editorial Porrúa. Tomos 1 y 2 | Dr. Mario de la Cueva-T. |
| 3 El Artículo 123 México de 1943. | Dr. Alberto Trueba Urbina. |
| 4 Evaluación de los regímenes de Seguro Social hacia la idea de Seguridad Social. Editado por la Sociedad Médica de Geografía y Estadística. México D.F. 1955. | Saúl Escobar Navarro. |
| 5 Historia de los Gremios en Alemania. Traducción al Especial de Ormando Fontana. Madrid Editorial Iberia 1946. | Von Gierke Otto. |
| 6 La Seguridad Social, bases, evaluación importancia económica, social y política. | Ing. Miguel García Cruz. |
| 7 La Seguridad Social en Gran Bretaña. Edición 1948. | Ministro de Reconstrucción. |

- 8 La Seguridad Social y su historia. Caracas, julio de 1962. — M. Zúñiga Cisneros.
- 9 Los Servicios Sociales en Gran Bretaña. Editado por los servicios británicos de información por la Central Office of Information, Londres. Edición revisada en mayo de 1966. — Sin autor.
- 10 Revista de Seguridad Social. Publicación bimestral de las Srias. Grales. de la C.I.S.S. y de la H.I.S.S. Año XIX época III Número 61, 62, 63, 69, 71, y 72 de los años de 1970, 1971 y 1972.
- 11 Tesis Mexicana de Seguridad Social. Edición del I.M.S.S. México de 1970. — Dr. Ignacio Morones Prieto.

OTROS LIBROS DE CONSULTA:

Constitución de la República Mexicana de 1917.
Editado por la Cámara de Diputados —
1968.

Ley del Seguro Social
Editorial del I.M.S.S. I.M.S.S.
México de 1971.

Leyes, Reglamentos e Instructivos
Editorial del IMSS. México 1969.

I.M.S.S.

Nueva Ley Federal del Trabajo.
Editorial Porrúa 1971.
Comentarios, jurisprudencia y vi-
gente bibliografía, concordancias
y prontuarios.

Dres. Alberto -
Trueba Urbina

y

Dr. Jorge True-
ba Barrera.