



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**NUEVA CONCEPCION DEL DERECHO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
Sergio Sandoval Hernández
MEXICO, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 Padres:

De quienes he recibido uno de los más nobles ejemplos del es-
fuerzo y humanismo que se re-
quiere para lograr la salud y-
bienestar de nuestro pueblo.

A Ligia

**Hermosa gema que me ha sabido
iluminar con sus mas bellas -
luces.**

Al Lic. Jorge Trueba Barrera

Agradeciendo los innumerables consejos y enseñanzas que recibí de una mente fructífera y profunda. Brillante maestro cuya pasión ha sido la cuestión social.

**Al Lic. Jose Manuel Villagor
doa L.**

Amable símbolo de cultura y prudencia de quien pude escuchar vastos conceptos sobre el humanismo y la Seguridad-Social.

Al Dr. Mario de la Cueva

**A la sabiduría de un gran maestro
y amigo, al que la historia reco-
nocerá como uno de los principa-
les ideólogos del Derecho Social-
en el mundo.**

I N D I C E

CAPITULOS	TITULO	Págs.
I	Introducción a la Seguridad Social	1
II	Principios e Importancia de la Seguridad Social	13
III	Análisis de la Seguridad Social	37
IV	La Seguridad Social y el Mundo Jurídico	93
V	Aspectos Económicos, Fiscales y Administrativos de la Seguridad Social	169
VI	Aspectos Internacionales de la Seguridad Social	243
VII	México y su Nueva Ley del Seguro Social	301
VIII	La Seguridad Social y el Tercer Mundo	319
IX	Conclusiones	335
	Bibliografía	349

"La libertad, la propiedad y la seguridad de los ciudadanos deben descansar sobre una garantía social superior a todas las ofensas".

Declaración de los Derechos -
del Hombre y del Ciudadano.

C A P I T U L O I

INTRODUCCION A LA SEGURIDAD SOCIAL

"La sociedad se apoya en la fuerza,
y la fuerza debe ser respetada como
fundamento augusto de la sociedad.
La justicia es la administración de
la fuerza"

Anatole France, Crainquebille.

I N T R O D U C C I O N

La inseguridad social ha existido desde que el hombre vió la primera luz, desde el principio mismo. La evolución de la humanidad ha sido la historia del prevenir, remediar o compensar sus desgracias, ensayando todas las técnicas imaginables, de acuerdo a la cultura de la época y a los adelantos que la ciencia y la doctrina social permitieron en un momento dado. Durante centurias se trató el fenómeno de la inseguridad sin saberlo o sin meditar de masiado en ello, previniendo o compensando las necesidades y las causas contingentes remediabiles de la inseguridad, pero sin percatare de la trascendencia económica o eficacia de las medidas adoptadas. (1)

El fenómeno de la inseguridad es tan antiguo como la humanidad misma y quizás aún más vetusto que la primer cultura del hombre, pues ha sido eterna su función de ley biológica de selección. Tan hondo y agudo ha sido el influjo de este factor que toda cultura, desde los grupos primitivos, tales como las hordas, las chatrias, los clanes, las tribus, las aldeas, etc., hasta la sociedad contemporánea, siempre ha tratado de resolver con medidas económicas, físicas, morales y religiosas las consecuencias de ese estado de insatisfacción.

(1) IMSS. Mexico y la Seguridad Social. 1952. México, D.F.

La inseguridad social siempre ha dependido de la realidad completa del proceso social, pues ineluctablemente ha obedecido a causas sociales, físicas o biológicas; causas que en su conjunto re presentan el contenido immanente de la inseguridad social. Todo sistema de protección ha tenido como tarea fundamental la resolución de estas contingencias de presencia constante. En un proceso dialéctico, esas causas sociales se han superado con estructuras de defensa colectiva vinculadas al estado, como un acto de autoridad o de soberanía; las causas físicas se han resuelto con sistemas acordes al proceso de evolución económica y las causas de inseguridad biológicas, se han remediado paulatinamente a través de los sistemas y técnicas más disímolos, ya que han existido tantas medidas y técnicas de protección como culturas han poblado el orbe.

Esta ineficacia de los sistemas de protección no significó una dispersión sin sentido, pues provocó una conciencia inicial del mal y del riesgo, a base de miles de intentos frustrados que después de siglos tuvieron el mérito de gestar los componentes de los sistemas de seguridad social contemporáneos.

El desarrollo de la vida del hombre no ha sido siempre la historia del imperio de su voluntad, pues la facultad volitiva humana ha sido dominada durante milenios por las vicisitudes. Innumerables capítulos de nuestra historia son la narrativa de las guerras, las enfermedades, el hambre, la miseria, el desempleo, la ignorancia, la insalubridad y la explotación. Ya decía Don Miguel de Unamuno: (2) "La vida evoluciona entre el nacer y el morir, entre el nacimiento que es comenzar a morir y la muerte que es desnacer: principio y fin de la vida en que la voluntad humana no interviene".

La inseguridad social se ha manifestado como un acontecimiento no domeñado por la voluntad humana y que ha impedido al hombre satisfacer sus necesidades primarias y le ha originado serios trastornos en el seno de su familia y comunidad. En frecuentes ocasiones la inseguridad a llegado a suprimir pueblos y naciones enteros y enormes volúmenes de satisfactores.

Partiendo del supuesto de que toda cultura depende para subsistir de la actividad de la persona Barnes y Becker (3) afirman que "la vida del hombre, como ser creativo, depende de su facultad productiva. Todo agente que disminuye o anula esa génesis creadora, imposibilita al hombre y a la sociedad en su capacidad económica y social."

- (2) Unamuno, Miguel de, Del Sentimiento Trágico de la Vida.
- (3) Barnes y Becker, Historia del Pensamiento Social. Cit. por IMSS. México y la Seguridad Social. 1952.

La necesidad permanente de subsistencia del hombre ha despertado su intelecto para remediar la inseguridad. Concepciones religiosas, moralistas y de librepensadores han bordado toda la trama remota de la seguridad social. Fórmulas empíricas, colectivas y unilaterales, han aflorado los perfiles nuevos de los sistemas de protección social. Las últimas técnicas de protección colectiva para afrontar y superar la inseguridad social, son el producto final de un proceso cultural de acumulación lento y paulatino que ha operado con un criterio selectivo. Ya lo dice Vierdkant, (4) eminencia de la Antropología Social, "en el reino de la cultura nada se desarrolla espontáneamente, todo es producto de gradual acumulación."

Cuan eterna ha sido la sentencia de Séneca "Calamitosus est animus futuri anxius", pues no hay mayor desdicha que la del miedo al porvenir. La ansiedad como perturbación psicológica, originada por el futuro incierto, es causa del infortunio e infelicidad, su presencia perturba la inteligencia y amengua la capacidad de trabajo. En cambio, la felicidad y la liberación del temor que ofrece la seguridad en sí, acrecientan el optimismo, favorecen la creatividad y aumentan la capacidad, eficiencia y volúmen del trabajo. (5)

Toda la estructura de los sistemas de protección social es tan diseñados para liberar de la angustia e incertidumbre al individuo y para suprimir o mitigar las consecuencias sociales de la pérdida o disminución de las facultades creativas y productoras del hombre.

La presión ejercida por la necesidad insatisfecha es una constante que escapa a la voluntad e imprime un ensayo creciente de técnicas e ideas para resolver apropiadamente el problema. Infinidad de teorías y propósitos con desiguales resultados se han enfrentado a cuestiones insolubles por muchos siglos. No obstante, la seguridad social se ha revelado como un producto histórico formado por un cúmulo de factores sociológicos, que ha logrado aglutinar múltiples medidas y conceptos para propiciar un cambio cualitativo.

Esta evolución fisonómica y estructural de la seguridad social le ha convertido en uno de los principales anhelos de la humanidad y en uno de los remedios esenciales ante la necesidad. La seguridad social como existencia vital, real y positiva en el seno de la sociedad humana es la respuesta y solución al fenómeno real y persistente de la inseguridad.

(4) Vierkant. Esteligkeit im Kulturwandel, cit. por H.E. Barnes y H. Becker en Historia del Pensamiento Social.

(5) IMSS. México y la Seguridad Social. 1952.

Max Scheler (6) afirmaba que "la acción social está influida por los cambios que los fenómenos reales sufren en sí, por la apreciación que de ellos se hace, percepción subjetiva que origina un juicio que informa los propósitos inmediatos, así como los medios empleados para lograrlos y, al mismo tiempo, está influida por la elaboración conceptual que puede referirse a los fenómenos en sí y a los propósitos o a los medios para lograr los objetivos de tratamiento; paralelamente se crean y evolucionan otras técnicas de diverso contenido y tendencia, factores también de cambio, que se aplican directamente a su objetivo, genuino y se extienden y aplican a otros problemas diferentes."

Las concepciones de los sistemas de seguridad social son siempre dinámicas y nunca corresponden a una estática o fixismo social, pues participan en una simbiosis temporal y especial en toda actividad humana, cualidad que les convierte en grandes mecanismos de encauzamiento y efervescencia de la acción social, precisándola en forma metódica, pero cuidando los cambios que operan constantemente en su forma y contenido.

El Ingeniero Miguel García Cruz (7) escribe que la vastedad del universo y contenido de la seguridad social ha hecho que su concepto actual sea muy amplio y se identifique con los requerimientos más generales de una política de administración pública. Como ciencia que apenas emerge en el campo social procura comprender las medidas o normas destinadas a asegurar condiciones de vida estables para el hombre y en un sentido más específico, busca resguardar la capacidad de los individuos para desarrollar normalmente su vida en la comunidad y asegurar los medios de subsistencia cuando sobrevienen acontecimientos inevitables. En sentido similar se pronuncia el Prof. M. Poblete Troncoso, (8) cuando ve reflejada en la seguridad social al conjunto de problemas que plantea la organización económica contemporánea, en el plano social, a la población asalariada, y que imponen al estado el deber primordial de solucionarlos adecuadamente en defensa del bienestar colectivo; fundamentalmente esos problemas se refieren a los "riesgos sociales", a su prevención, atención, recuperación o indemnización.

Alfredo Bowen (9) hace resaltar el aspecto jurídico normativo de la ciencia de la seguridad social en la regularización de las instituciones sociales destinadas particularmente, a reconocer y

(6) Scheler, Max. Sociología del Saber. Editorial, Rev. de Occidente. Madrid.

(7) La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia, Economía, Social, Política. Ing. Miguel García Cruz. México. 1955

(8) Prof. Moisés Poblete Troncoso. Cuaderno No. 8 de la CISS. Dic. 1951. Chile

(9) Alfredo Bowen. Cuaderno No. 8 de la CISS. Dic. 1951. Chile.

proporcionar a los asalariados y a sus familiares y, en general, a los económicamente débiles, los medios materiales y servicios que requieren para hacer frente, en su oportunidad, a aquellas necesidades vitales que no pueden satisfacer debidamente en forma directa y personal.

La seguridad social es la principal organización que tiene el estado para eliminar todas las causas de perturbación del conglomerado humano, derivadas de la insatisfacción de las necesidades vitales, de la inadecuación de los satisfactores y de métodos atentatorios a la dignidad humana.

Parafraseando a Waldo Pereira (10) se concluye que existe un deseo subyacente en la seguridad social por organizar en un todo armónico los sistemas de protección social, para otorgar al hombre desde su concepción hasta su muerte, así como a su familia, una acción protectora, universal y generosa, ante todo tipo de contingencias. Esta acción protectora del hombre significará para la sociedad internacional la consecución de un nuevo orden y armonía social en la historia.

El sentido ético de la seguridad social destaca en los escritos del Prof. Ricardo R. Moles, (11) al señalar que, ésta, es la "más amplia expresión de una concepción ética de la vida humana, que se integra con factores histórico-sociales coexistentes en la realidad. La subsistencia de esas formas está ligada al destino del hombre y a los cambios sociales que cíclicamente buscan la perfectibilidad. Dentro de una concepción ideal, la seguridad social tiene una validez universal de principios, pero en su aplicación concreta y más aún en su estructura, ella no puede alejarse de los múltiples y variados factores que conforman el medio social particular.

La seguridad social como protección esencial de los individuos frente a los diferentes estados de necesidad, procura una subsistencia digna que paulatinamente abarque a toda la población y a todos los estados de necesidad. Este carácter expansionista de la seguridad social explica su mutua relación e influencia con otras disciplinas sociales coincidentes en propósitos y fines, resultando así, que la seguridad social obra como prisma en el espectro de tres políticas: la social, la económica y la de salud pública.

Al afirmar Joao Lyra Madeira (12) que: "es necesario tener siempre en cuenta que seguridad social no significa simplemente

(10) Waldo Pereira A. Cuaderno No. 8 de la CISS. Dic. 1951. Chile

(11) Prof. Ricardo R. Moles. Cuaderno No. 8 de la CISS. Dic. 1951. Argentina

(12) Joao Lyra Madeira. Cuaderno No. 8 de la CISS. Dic. 1951. Brasil.

te una forma más amplia o más completa del seguro social, como se cree frecuentemente, pues consiste en un programa de reconstrucción económico, social y político", reconoce el pensamiento contemporáneo de estudiar la seguridad social como el fin de un ciclo evolutivo y como el advenimiento de una nueva era en las disciplinas sociales. Este nuevo período se caracteriza por el abandono constante de las primitivas técnicas de protección y del método tradicional de los seguros sociales. Refiere Mingarro (13) que ante la vastedad de los horizontes de la seguridad social, el mismo Lord Beveridge solía decir que el fin inmediato del seguro social se limitaba a un medio encaminado a la consecución de un esfuerzo positivo y una vida desahogada, lo cual era un marco estrecho para los objetivos de la seguridad social.

Insistiendo en estas ideas, algunos autores como Richardson, (14) destacan que el sistema de seguro social no abarca y supera la inseguridad en una forma global e íntegra, pues el seguro social sólo abate una pequeña parte de los males y riesgos que pululan el conglomerado humano. Aún suponiendo que los sistemas de seguro social cubrieran todos los riesgos creados, los acontecidos y los derivados de la vejez y muerte, y que el campo de aplicación, la población asegurada, estuviera constituido por todos los habitantes del país, previsión y tendencia ideal, ni aún así, llegaría a ser un sistema cabal de seguridad social, pues las actividades de las instituciones de seguro social, se ven complementadas con las actividades de los científicos; de las instituciones privadas; los servicios del estado ajenos al seguro social (las obras de urbanización, electrificación, riego, comunicaciones, etc.), indispensables para la salubridad, higiene y prevención de infinidad de enfermedades bien conocidas, así como para el desarrollo económico de la región en cuestión; la vigilancia de fronteras tanto judicial, fiscal, como médica; la prevención de epidemias; la legislación y práctica de la salubridad general en un país, inestimable función pública que tiene a la profilaxis del medio y al control sanitario de la vida y hábitat del hombre mismo; las reglas legales sobre la trata de blancas; la prohibición de la prostitución; la lucha contra el tráfico de drogas y contra el alcoholismo; las campañas contra las enfermedades endémicas, epidémicas y sociales, etc.

Siguiendo las ideas de Richardson se denota que también contribuyen a lograr un sistema integral de seguridad social los servicios de asistencia, públicos y privados; consultorios y clínicas especializados; hospitales; hospicios, maternidades; orfanatorios escolares; colonias campesinas recreativas; casas de cuna; guarderías infantiles, etc.

(13) J. Mingarro. San Martín. La Seguridad Social en el Plan Beveridge. México. Cit. por IMSS. México y la Seguridad Social. 1952.

(14) Richardson J. Henry. La Seguridad Social. Apuntes Económicos y Financieros. Buenos Aires. 1962.

En forma simultánea, además de los servicios descritos, operan las medidas de salubridad que tienden a disminuir el peligro de enfermedades y a bajar el índice de morbilidad y las de instrucción y educación del individuo que permiten evitar la propagación de enfermedades y resaltan el valor de la profilaxis e higiene como medios preventivos. Estas instituciones, prosigue Richardson, (15) al igual que el seguro social, se proyectan hacia un mismo fin, directa o indirectamente, eliminar o disminuir las contingencias de enfermedad y accidente con medidas que procuren el resarcimiento inmediato del daño, para estructurar una sociedad más digna y decorosa para el hombre.

Es evidente que todas esas funciones están a cargo de distintos órganos, tales como las instituciones privadas, religiosas, científicas, asistenciales, etc., pero en forma principalísima a cargo del estado. Es decir, el seguro social no comprende todo el conjunto de actividades precitado (aunque dicho conjunto si se coordina y auxilia con el mismo), pues, en opinión de un gran sector de pensadores sociales, obedece a un criterio lógico de división y especialización de funciones, que permite utilizar mejor los recursos y aminorar los costos. Pese a lo apuntado, creo que no es posible generalizar al respecto, ya que muchos de los sistemas y técnicas señalados emergieron en épocas y situaciones muy diversas como respuestas a problemas concretos; justificar la atomización de los servicios en aras de un esteticismo de división del trabajo, con olvido de las graves duplicidades e incongruencias que se presentan, es aceptar la subsistencia de formas y técnicas que impiden el desarrollo de un sistema integral que ya no busca la coordinación sino la total unificación como preámbulo para lograr la universalidad de la población amparada y de las prestaciones cubiertas.

La seguridad social opera dentro de una sociedad en constante movimiento, buscando toda la problemática del medio. Su definición incluye un concepto dinámico y la actuación de un conjunto de fuerzas cambiantes de equilibrio, en las cuales se desenvuelve el fenómeno permanente de la inseguridad.

Para Richardson, (16) en su acción y propósitos, la seguridad social, envuelve una condición teleológica hacia la realización integral del hombre como individuo y como especie, pues éste es, sin duda, el objetivo final y general de la seguridad social. El reconocimiento universal de su valor moral y de sus propósitos radica en que ha desbordado los resquicios sectoriales, y aún los nacionales, y se ha tornado en una cuestión internacional que reclama a toda la humanidad su resolución.

(15) Richardson. Op. Cit.

(16) Ibidem.

Las profundas transformaciones sociales, el crecimiento demográfico explosivo, las monstruosas concentraciones humanas, la disparidad económica y social, la revisión de todos los valores y conceptos, para Beveridge, (17) son la realidad en la que vive inmersa la problemática mundial. Es evidente que urge remodelar toda la estructura antes de que el fenómeno de la inseguridad nos aniquile y se extinga toda esperanza y plazo de resolución. Las predicciones de los científicos futurólogos son bastante pesimistas acerca de la bondad y permanencia de las estructura actuales; grandes males acosan a todas las naciones si persisten nuestros moldes de enajenación y explotación colectiva. La única solución posible, a escala mundial, para legar a las nuevas generaciones un mundo más justo y armonioso, se encontrará en el impulso decidido a los programas nacionales e internacionales de seguridad social; situación que exige una cabal reorganización de nuestras sociedades.

Es indudable que la consecución de la seguridad social es muy difícil, pues la liberación no se obsequia ni se impone a los hombres, sino que ésta debe ganarse con valor ante los hechos y dificultades, con fé en los ideales y en la libertad, y con un sentido de unidad que deponga los intereses sectarios. La auténtica seguridad social, es la única técnica efectiva para lograr la abolición de los males sociales, tales como las enfermedades, la contaminación, la ignorancia, la indigencia y la ociosidad, los cinco males gigantes de Lord Beveridge. (18) En el plan de seguridad social de este ilustre pensador contemporáneo, todo ciudadano debe tener a cambio de los servicios que presta un ingreso suficiente para él y su familia, tanto cuando esté trabajando, como cuando se sea impedido de hacerlo. Además, la enfermedad debe combatirse con un criterio que comprenda la fase preventiva, curativa y paliativa; la destrucción de la ignorancia se realizará con más y mejores escuelas, y con una clase de instrucción dedicada también a los adultos para darles nuevas posibilidades; la contaminación ambiental habrá de resolverse cuando se destierre: el crecimiento no planeado, la desorganización, el apiñamiento humano, el despilfarro de tiempo y energía, la insalubridad del habitat humano y la ignorancia del ata que al medio ambiente, y se insista en una mejor ubicación y control de la industria y en una revolución de los alojamientos y centros de trabajo.

Como puede obsérvarse, es claro que la seguridad social no puede librar la batalla por sí sola contra la penuria. Gerig afirma que en última instancia los sistemas de seguridad social son

(17) Beveridge, William. Bases de la Seguridad Social.

(18) Beveridge, William. Plan de Seguridad Social.

uno de los tantos elementos, entre una serie de planes y medidas, encaminados a lograr lo que ha llamado Gerig, (19) "liberar al hombre de la penuria." Esto, no significa un demérito de la seguridad social en su acción en la organización de la economía, pues en el fondo es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo y de distribuir los ingresos de la nación. Al respecto señala el Prof. Francisco de Ferrari (20) que la seguridad social consiste, en la organización de la economía teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas. "No es el mero reordenamiento de todo lo existente en materia de previsión social ... Es uno de los símbolos comunes a la generación que está actuando, y el desarrollo que pone a la economía al servicio de las grandes masas, y no de las élites."

La evolución de la seguridad social tenderá a aglutinar todos los servicios de ayuda económica y asistencial, así como toda actividad del estado destinada a asegurar a los hombres una existencia digna, con ingresos suficientes y constantes, en suma, toda actividad tendiente a lograr una superación espiritual y material del hombre.

La seguridad social es la etapa final de un proceso que ha superado el período de paliativos que representan los seguros sociales. Al otorgar otro sentido a la economía la integra dentro de un plan más vasto y complejo que olvida la mera coordinación de servicios, para establecer una nueva organización de la sociedad, en base a la solidaridad nacional y a la economía de seguridad.

Para Durand (21) el término seguridad social designa entonces una política de la sanidad adoptada a la prevención de los riesgos fisiológicos, una política del empleo, orientada hacia la prevención del paro y una política de prevención de accidentes y en fermedades profesionales. Esta política no puede realizarse más que por medio de modificaciones de la estructura social, por ejemplo, por una transformación violenta y fundamental de la organización tradicional de las profesiones médicas y por la institución de un servicio nacional de sanidad o por la utilización del presupuesto como medio de acción económica.

La seguridad social se muestra como algo más que la agrupación de mecanismos de reparación y satisfactores para los hom-

- (19) Daniel S. Gerig. Los planes de Seguridad Social en países poco desarrollados. Rev. Seguridad Social. Mayo, 1954
- (20) Prof. Francisco de Ferrari. Los Principios de la Seguridad Social. Buenos Aires, 1972.
- (21) Durand. La politique contemporaine de sécurité social. Paris 1953.

bres que han sucumbido ante la adversidad. Ni tampoco se traduce en el afloramiento de un bello sentimiento de ayuda o solidaridad humana motivada; sino más bien, constituye la integración de un derecho fundamental y primigenio del hombre para ejercer su libertad y dignificar su existencia.

En la declaración de Filadelfia (1944) la seguridad social se definió como: " el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente entre riesgos a los cuales se hallan expuestos. En forma más amplia y precisa, la Declaración de Santiago de Chile (1942), señala que la seguridad social "debe promover las medidas destinadas a aumentar la posibilidad de empleo o mantenerlo, a incrementar la producción y las ventas nacionales y distribuirlas equitativamente y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y su familia."

Bien enuncia Melas (22) que "los objetivos y campos de aplicación de los sistemas de seguridad social, han sido notablemente extendidos en virtud del principio reconocido generalmente de que la justicia social es el fundamento de todo Estado moderno, y que la "freedom from need" , debe dominar la vida del individuo."

Así, se puede precisar que la diferencia entre la seguridad social y el Seguro Social no es tan sólo de orden cuantitativo, pues no radica únicamente en el mayor número de riesgos contemplados, ni en la ampliación del campo de aplicación de este último, ni siquiera en el incremento notable de los beneficiarios. Las semejanzas son esencialmente substanciales, pues supone por una parte, la seguridad social en derecho a un mínimo de garantías sociales, y por otra la reorganización de la sociedad, principalmente de economía. La cobertura de los riesgos clásicos, se ve sustituida por una protección de todo estado de necesidad en que caiga el hombre. La seguridad social contiene nuevos elementos: la idea del pleno empleo, la idea de la socialización de la medicina y la de la protección económica o la familia. Es la culminación de un proceso que se vislumbró con el mutualismo hasta configurar un sistema de protección integral de economía de seguridad. O sea, ratificando a Stack, (23) "la evolución de la seguridad social es la historia de la transferencia gradual de la responsabilidad a personas o grupos más fuertes." Tal transferencia esta pasando al fin a la sociedad, por medio de una política general de reparto y bienestar. Como un intento de una economía de garantías que se oponga a la economía crítica de consumo. Como una simbiosis perfecta de las relaciones entre los hechos económicos, políticos y sociales.

(22) Melas Reinhold, cit. por Francisco de Ferrari. op. cit.

(23) Stack, Historia y Evolución de la Seguridad Social. OIT

"Ha sonado la hora final de -
la propiedad privada capita -
lista. Los expropiadores son
expropiados".

Carlos Max

C A P I T U L O I I

PRINCIPIOS E IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD

SOCIAL

"El hombre tiene derecho a alcanzar su destino sobre la tierra, y a que se le proporcionen los medios para poder realizarlo".

Jacques Maritain

PRINCIPIOS E IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. -

El deseo innato de seguridad del hombre es el substrato mismo de sus instintos, de su evolución biológica y de su cultura. Es la razón inmanente de todos los cambios sociales para superar las adversidades del medio. Es el anhelo de la integridad y la respuesta del miedo racional ante el peligro.

Desde el paleolítico la lucha por obtener la seguridad ha sido el mayor reto a la inteligencia humana. Los dispositivos sociales que ha creado la infinita vastedad de cultura humana demuestran que la organización de los pueblos ha tenido como constante procurar la seguridad del grupo para favorecer la subsistencia y el progreso.

Desde el Neandertal al Homo novus, desde el Cro-Magnon al Homo faber y oeconomicus, de Bergson y Walrás, la presencia de las enfermedades, el hambre, la inclemencia del medio, el pauperismo, la insalubridad y la ignorancia, han sido la esencia de la necesidad y el continente en el que interactúan las fuerzas sociales a favor y en contra de la inseguridad. Las diferencias de aptitudes, la concentración injusta de la riqueza y la debilidad física, económica y social de los hombres y los pueblos, han provocado el submundo de la desigualdad. Los grandes expositores de la doctrina social y del humanismo han invertido muchos esfuerzos e ideas para buscar el progreso material y espiritual de los hombres con criterio de valoración universal que alcance a todos los niveles y culturas, olvidando el criterio ancestral de la protección constreñida al parco reducido individual. Estas innovaciones de la corriente social nos son familiares por ser contemporáneas, pero tal transformación se gestó durante milenios en las aspiraciones frustradas de los hombres y en las luchas cotidianas. Cientos de culturas y millones de almas sucumbieron en el intento de obtener un mundo de libertad, igualdad y dignidad. Un mundo superior, libre de la incertidumbre y atado hacia el progreso.

Para la Profesora Sierra, (1) las grandes etapas de la humanidad nos demuestran el embeleso de los hombres por objetivos especiales: el saber, la virtud, la religión, la guerra, la ciencia, el poder, etc. Todos estos aspectos caracterizaron y definieron múltiples momentos históricos.

Nuestros días, de ciencia y técnica, de fisión nuclear, cibernética y espacio sideral, son también de miseria, hambre y contaminación. Pero tienen, sin embargo, un distinguo propio: la constante revisión de todos los valores y conocimientos y un creciente interés del hombre por sí mismo. Según la Maestra Sierra (2) no un interés científico, filosófico o metafísico por el hombre esencial, universal y abstracto, que bastantes plumas ha ocupado, sino un interés humano y concreto por el hombre inmediato, por el hombre social.

Esta nueva etapa del conocimiento social sabe de los muchos reveses que sufrió el valor, la libertad, los derechos y la dignidad del hombre. Los tropiezos fueron constantes, antes de avisorar si quiera los principios de libertad, igualdad y fraternidad, y no digamos ya, los principios de la Seguridad Social. Juan XXIII en su encíclica "MATER ET MAGISTRA" afirmaba que uno de los aspectos síquicos que caracterizan a nuestra época es la socialización, entendida como un progresivo multiplicarse de las relaciones de convivencia, con diversas formas de vida y de actividad asociada y como institucionalidad jurídica.

Las causas remotas y reales de la concepción de la Seguridad Social y del pensamiento humanista de nuestras décadas, deben buscarse en la constante inseguridad ante la vida provocada por los fantasmas del hambre, las enfermedades, los infortunios, el ocio, los accidentes, la ancianidad, etc.

Es dable sostener que el pensamiento social no surgió únicamente como un aporte genuino de teorías o utopías, sino que afloró como una consecuencia general de las necesidades y aspiraciones de los pueblos y los hombres por una vida mejor. No obstante, sería injusto desconocer el gran influjo que sobre el fenómeno social ha ejercido el pensamiento social-humanista. En los albores de nuestra existencia las palabras de Confucio ya vislumbraban que "cuando haya la gran comunidad andando el tiempo, entonces los hombres no ayudarán solamente a los suyos, no procurarán exclusivamente por sus hijos, sino que todos los ancianos tendrán asegurada la tranquilidad de sus días; los fuertes tendrán asegurado el trabajo; todos los niños serán estimulados en su crecimiento; las viudas y los enfermos encontrarán protección, los hombres que integran la gran comunidad

(1) Prof. Sela B. Sierra. Introd. a la Asistencia Social. 1953 Buenos Aires.

(2) Sierra. Op. Cit.

tendrán su empleo y las mujeres su hogar, nadie querrá que las mercancías se hechen a perder, pero tampoco querrá acumularlas; nadie querrá que el trabajo quede por hacer, pero tampoco querrá realizarlo por mera afición de lucro, llevando a cabo esfuerzos para fortalecer el desarrollo económico. No habrá cerraduras y las puertas estarán abiertas permanentemente, esto será la era de la gran comunidad."

Las corrientes actuales que estudian el fenómeno social están inmersas en una posición constante de inconformidad dialéctica que buscan transformar el orden económico, social y político. La actitud crítica y revisionista, desde el siglo pasado, ha propiciado la búsqueda de un mundo distinto, de estructuras y objetivos más justos, armoniosos y concientes. Es indudable que las directrices sobre seguridad social se gestaron en un clima detractor de la sociedad contemporánea. Invariablemente existió el afán de cambiar las estructuras actuales por otras más benignas. La seguridad social, como ideal universal y por la amplitud y bondad de sus principios, es un sistema irreconciliable con la permanencia de las formas actuales de organización de nuestra sociedad mundial. Su objetivo mediato es la transformación de nuestra cultura y organización, pues considera que en esencia ésta es y ha sido injusto, y, por tanto, que será indispensable provocar un cambio cualitativo en la mentalidad y organización humana. Es un hecho notorio que la seguridad social está llamada a ocupar un sitio preponderante en las políticas sociales y económicas de todos los estados contemporáneos. (3)

La revolución cultural que ha propiciado la seguridad social desde su reciente nacimiento, se encuentra en las palabras de Netter: "de un período donde el individuo estaba solo ante las dificultades de la existencia, se ha pasado a una organización de la colectividad, en la cual los lazos de la solidaridad entre los individuos son cada vez más poderosos". (4) Esta evolución de la temática social vertiginosa es reflejo directo del torrente de la necesidad humana. La seguridad social, como agente de cambio está remodelando las bases y la estructura del sistema para procurar una sociedad en la cual la libertad aparente se torne en real y donde se estructure una nueva organización que automáticamente proteja a todos los sectores de la sociedad. El océano de los problemas humanos, económicos y sociales que inundan el continente de la seguridad social, justifica y exige soluciones mayúsculas que involucren a todos los componentes sociales. Sólo la ampliación de la seguridad social podrá elevar los

(3) IMSS, México y la Seguridad Social, 1952

(4) Netter, Francis: Técnica de la Seguridad Social y Demografía, Rev. Internacional del Trabajo, Ginebra, V. XLVII, No. 6, junio 1953.

niveles de la vida de la población y lograr la consecución de un desarrollo material y espiritual más acorde con la esencia humana.

Este condominio entre el fenómeno social y las pautas de organización humana explican porqué la seguridad social no es un concepto estático sino de gran dinamismo que requiere de una adaptación permanente para responder a las necesidades humanas. Es decir, no debe entenderse el desarrollo de la seguridad social, como la historia de una expansión desenfrenada, sino el desenvolvimiento de una programación social sujeta a revisión constante. (5) Ver Ferrari.

Richardson señala que pese al incremento mundial inusitado de los principios y métodos de la seguridad social y las constantes modificaciones, no se ha obtenido, ni se obtendrá en un plazo previsible, una forma final del sistema. Es más, aún son tan grandes las lagunas existentes, que las personas desprotegidas son una gran mayoría. En el tercer mundo esto es producto y expresión de la imposibilidad de manejar los recursos, pero en los países industrializados, paradójicamente, la resistencia está representada por los sectores poderosos que impiden el desarrollo de planes sociales de gran envergadura. (6)

La dinámica de la política y de los principios de la seguridad social, al exámen de las experiencias obtenidas en diversos países, han permitido un desarrollo de la legislación inimaginable. En todos los países en donde los planes de seguridad son de reciente creación es frecuente encontrar una legislación, en período experimental, de proyección ambiciosa y de gran profusión, aunque también es cierto que los propósitos esenciales no han sido fijados, o bien se han apartado erróneamente. Incluso, no es difícil encontrar legislaciones hechas para determinadas situaciones sociales y económicas que no previeron las innumerables consecuencias y transformaciones que se provocarían en el orden social. Para Etala, la seguridad social no es una estructura jurídica cuya valorización social responda como fiel instrumento del capital, para proteger y perpetuar las estructuras actuales, ni mucho menos, tiene como fin ser un dispositivo del estado burgués para amasar enormes reservas monetarias que le permitan especular y regular a su favor el fenómeno económico y social. Todo lo contrario, la seguridad social es la simiente y el principio que transformará, aunque sea en forma mediata, nuestra sociedad y nuestros parámetros culturales. No habrá sector de la vida del hombre que no se vea involucrado en el espíritu tuitivo de la seguridad social, pues su afán generoso desborda los reductos hostiles del uti-

(5) Francisco de Ferrari. op. cit.

(6) op. cit.

litarismo e individualismo y presenta, en cambio, nuevas alternativas y horizontes para el hombre. (7)

El papel de la seguridad social en el mundo contemporáneo viene a realizar los deseos de Jacques Maritain cuando decía que "el hombre tiene derecho a alcanzar su destino sobre la tierra y a que se le proporcionen los medios para poder realizarlo". No es posible olvidar las condiciones paupérrimas de vida que tuvo el hombre durante siglos, sin protección alguna y con medios económicos sociales y jurídicos adversos. Tampoco puede ignorarse que, gracias a la seguridad social se ha pasado en muchos países, en una forma limitada, a una etapa dentro de la cual el hombre encuentra la protección indispensable para afrontar los riesgos biológicos, sociales y económicos que le acosan. Durante varios siglos las masas proletarias se vieron seriamente afectadas por las enfermedades, los accidentes, la vejez, la ancianidad, la ignorancia, etc. Con Alfredo Manes, (8) podemos aseverar que el siglo XIX rompió con el liberalismo los resquicios del feudalismo y favoreció, con el creciente aumento del capital, que muchos empresarios acabaron en modestos trabajadores, acrecentando la diferencia entre las clases sociales y el enfrentamiento entre el capital y el trabajo. Todo ésto, devino en un clima vital y único para la evolución de la seguridad social, pues determinó una conciencia colectiva de asociación profesional y política, que inicialmente se enfrentó al capital, pero después fué el más duro detractor de éste y del estado. Los combatió con todos los medios a su alcance para apagar al estado reflejo y hechura de la clase poderosa.

Para el Prof. Juan Bernaldo de Quiroz, cuando el Seguro Social hizo su aparición, lo que empezó como privilegio de determinados sectores de la actividad humana, de pequeñas ramas de trabajo, en el mejor de los casos, de reducidas localidades geográficas, ulteriormente se ha transformado en seguridad social, como una forma de protección que extiende no el privilegio; sino el derecho de protección a mayores concentraciones y zonas geográficas. La Seguridad Social, pese a todos los núcleos de resistencia, ha podido conformarse en una hechura plástica tangible que va envolviendo a todo factor humano con su protección. No está lejano el día en que la seguridad social involucre y conserve en su seno el blasón de la universalidad de la protección. Esta generalización del sistema habrá de desterrar la distinción entre familiares y trabajador, así como entre trabajadores operarios y directivos, reflexivos u obedientes, de oficina o de hogares, de talleres, fábricas o campos. El principio de universalidad en cuanto a personas protegidas ha tomado carta de natu-

(7) Juan José Atala. Derecho de la Seguridad Social. Editor. 1966 Buenos Aires.

(8) Alfredo Manes; Teoría General del Seguro.

realización en la legislación mundial en las formas más diversas, siguiendo objetivos y medidas propias, e inclusive hasta peculiares. (9)

Los principios expansivos y de cambio en la seguridad social, tienen ante sí un nuevo mundo, un nuevo panorama, el de la mecanización, fenómeno que ha cambiado todos los patrones culturales del hombre e influye en forma creciente en todo programa de bienestar. Del albor de las sociedades rurales se ha pasado a una dependencia progresiva de la industria, la técnica, la ciudad y el hacinamiento. Esta dependencia se ha traducido en mayor inseguridad ante la especialización, en oscilaciones muy agudas en el campo económico y en aglomeraciones insanas. Ante todo, la seguridad social tiene que convivir y transformar, en el mundo occidental, a una sociedad de consumo que vive de la moda y la demanda, a una sociedad que tal parece gozar con una mediación y estereotipación del hombre.

Hay una mutación creciente y disgregatoria que afecta por igual a la estabilidad y seguridad tradicionales del apoyo mutuo que a la intercomunicación familiar. En éste horizonte nutrido de vicisitudes e imprevisiones, la seguridad social actúa como un primordial agente que acicata, tan sólo, los valores socialmente positivos y deseables, y protege lo mismo el reducto individual del menesteroso que el confín más vasto de la población humana.

Estas ideas marcan un cambio conceptualista y cualitativo en la noción de la seguridad social, pues ya no fué el tradicional dispositivo humanitario de caridad, sino la armazón política y jurídica de pleno bienestar social que promueve la eficiencia industrial y humaniza todas las actividades de la comunidad. Cabe recordar a Harry M. Cassidy cuando afirma que, la seguridad social "en lugar de ser un lujo, un regalo, apaciguador de la conciencia del rico, un deseable aunque costoso acto de caridad, o una irresistible exigencia política de la clase obrera organizada, constituía, en realidad, un elemento indispensable en la movilización de un país". (10)

Así, la seguridad social, al procurar la abolición de la indigencia y el desarrollo colectivo, garantiza la seguridad bio-económico-social, mediante amplios sistemas de cobertura de las contingencias sociales y coadyuva a la consecución de la paz y del progreso con bienestar. Los propósitos de la seguridad social se ajustan a los lineamientos de la justicia social, en sus dos ámbitos, el distributivo y el conmutativo. Dentro del primero al regular si

(9) Lic. Juan Bernaldo de Quiroz. Evolución de la Seguridad Social en América. IMSS.

(10) Cassidy, Harry M. Social Security and Reconstruction in Canada. Toronto. The Ryerson Press, 1943.

tuaciones entre estratos distintos, analizando las diferencias y desigualdades de los grupos, para lograr nivelar los desajustes existentes y, en el segundo, al regular situaciones entre clases y grupos sociales similares.

G. Radbruch afirma que: "la idea central de la seguridad social, al igual que en el Derecho Social, es no la idea de igualdad de las personas, sino la de nivelización de las desigualdades existentes entre ellas".(11) El logro de los objetivos esenciales de la seguridad social, no se constriñe a abolir toda forma de indigencia o a mejorar la distribución de la riqueza, pues en la actualidad los objetivos son mucho más amplios y profundos. Marti Bufill, con cierto dejo jusnaturalista, afirma que la seguridad social es un derecho genérico de garantía que es inherente a la naturaleza humana.(12)

Seguindo al maestro García Oviedo puede afirmarse que los canones antiguos se han roto, que los bordes de la economía política clásica, individual y liberalista, que limitaron al desarrollo social, fueron superados por un nuevo orden económico de carácter social que propende a resguardar el interés colectivo. (13)

La seguridad social al hacer realidad permanente mejores condiciones de existencia, olvida sus primeros reductos y busca nuevos logros y horizontes, extendiendo su cometido a todos los ámbitos de la sociedad, abarcando todas las clases e individuos, sin importar distinciones ideológicas, de raza, de situación cultural o económica, etc. Abarca por igual a parias que a burgueses y busca no la protección individual, y por tanto limitada, sino la de un conjunto, el de la sociedad. Así, su obra no se limita a las pautas jurídicas, económicas y sociales existentes, sino que vive inmersa en una política social de cambio, procurando que las formas reales de vida se rijan por los principios jurídicos y sociales que reclaman una nueva estructura y un tratamiento más humano para aquellos que constituyen la fuente generadora de toda riqueza.

En un estado de cultura, la seguridad social es la puesta en práctica de la política social para que todos los hombres tengan las mismas posibilidades de alcanzar, mediante el respeto y el fomento de los valores éticos, la protección externa e interna del estado, el bienestar físico y espiritual y la armonía colectiva e individual.

- (11) G. Radbruch. Introd. a la Filosofía del Derecho. F.C.E. México. 1965
- (12) Marti Bufill. Derecho Social. Madrid, 1954.
- (13) Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social.

La planificación integral de la seguridad social busca el perfeccionamiento de la sociedad, aceptando que es necesaria una transformación estructural paulatina, pero en sentido inverso a las posturas anarquistas, que, exigen como menester de una nueva cultura, la destrucción total de la sociedad actual y la revisión y substitución de los valores imperantes, pues se parte del principio de que entre el individuo y la sociedad, entre las clases y entre los hombres, no existe un odio irreconciliable y, que la ordenación de una nueva sociedad sólo es posible mediante una autoridad humana, que logre abolir los privilegios y reconozca los valores de la persona humana, puesto que la identificación entre gobernados y gobernantes debe ser plena para evitar la realidad cotidiana: el predominio de las discrepancias. (14)

Sólo mediante un sistema de seguridad social planificado para salvaguardar todos los valores culturales, será posible la libertad para todos, sin que se dependa de sistemas o ideologías, pues por desgracia esta planificación se ha visto nutrida de grandes dosis de pragmatismo. El criterio del mundo occidental ha organizado sus sistemas económicos, sociales y culturales buscando relaciones inmediatas o temporales, lo cual ha dotado a nuestra existencia de superficialidad, sensacionalismo, inconsistencia y en última instancia de demagogia. (15)

La planificación de la seguridad social no atiende sólo a efectos inmediatos de la vida del hombre sino que busca formas de convivencia armónicas y perdurables. Su proyección en el sentido pleno y real, es mucho más hondo que una cultura que vive para el lujo y el consumo, pues pretende una cultura de uso y de racionalización de los recursos.

Siguiendo el pensamiento del Dr. de la Cueva, puede afirmarse que la seguridad social como congerie de normas jurídicas y sociales, intenta realizar el derecho del hombre a una existencia digna de la esencia y razón humana. Es una suma de principios biológicos, sociales y jurídicos que procuran el mejoramiento y el desarrollo de un nuevo hombre. La seguridad social no busca satisfacer, tan sólo, al ciudadano actual, sino que se preocupa por dejar a las generaciones futuras una sociedad más justa. (16)

La seguridad social como expresión jurídica del derecho más avanzado, el derecho social, tiene su razón en las necesidades sociales, en la idea de solidaridad social, en la naturaleza humana

(14) Fernando A. García García, Fundamentos Éticos de la Seguridad Social. UNAM. 1968.

(15) Idem.

(16) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, 1969.

y en la idea de justicia. Su reciente evolución y sus ideales de solidaridad rompen con el egoísmo de un mundo liberal e individualista que no concibe al hombre como un ser social. Sus ideales buscan borrar el mundo impersonal, de muchos siglos, en donde cada cual realiza su propio destino, porque desconoce la organización e interdependencia humana.

La seguridad social postula la idea de una sociedad orgánica ajena a los campos de lucha de las individualidades. Busca un mundo que sea afín a los centros de colaboración, donde el todo, la sociedad, colabore recíprocamente con sus partes. Esto no querrá decir que la sociedad esté obligada a realizar el destino de cada uno, sino más bien, que vá a facilitarle una vida segura que permita una elección valiosa. (17)

Con los mismos ideales que el Dr. de la Cueva atribuye al Derecho del Trabajo, el concepto de la seguridad social se desprende de la esencia humana, es un derecho natural, no como norma lógicamente desprendida de una idea trascendente de la justicia, sino, más bien, es una idea que tiene un fundamento natural y real en la vida del hombre. Como disciplina y como ideal se limita a servir a la raza humana para dar satisfacción a sus necesidades espirituales y materiales, por medio de un orden jurídico, pero como expresión jurídica, no se limita a asegurar la existencia física y la libertad espiritual del hombre, sino que agrega a sus componentes el de una existencia digna. (18)

El derecho de seguridad social, es un nuevo baluarte del derecho a la existencia. Participa en relación íntima con los restantes derechos del hombre, a los cuales sirve de soporte, pues posibilita y garantiza el cumplimiento de las libertades del hombre, porque solamente es libre aquél que puede usar y gozar de su libertad. (19)

Para Jacques Maritain (20) hay una nueva clasificación de los derechos humanos: los derechos de la persona humana, que coinciden con los viejos derechos del hombre y se resumen en la facultad de realizar el destino del hombre; los derechos de la persona cívica, que se expresan por esencia en la democracia que deviene en consecuencia, en un derecho del hombre; y finalmente los derechos de la persona obrera, que es el derecho a obtener, a cambio del trabajo, un nivel decoroso de vida. Es indudable que el nuevo derecho de la seguridad social participa de todos los elementos de esta clasificación.

La integración de la legislación social es un legado del siglo XX a las generaciones futuras, su inclusión en las leyes con--

(17) Etala op. cit.

(18) Mario de la Cueva, op. cit.

(19) Mario de la Cueva, op. cit.

(20) Jacques Maritain, Les Droits de l'Homme et la Loi Naturelle. Cit. por Dr. Mario de la Cueva. Ibidem.

temporáneas ha sido decisiva en la democratización de la vida social y en la humanización de los principios económicos. Su esencia y objetivos son inseparables de la idea democrática de igualdad entre los hombres. En su conformación han jugado un papel importante el Intervencionismo y el Socialismo de Estado, el Marxismo y la Doctrina Social Católica y, sobre todo, el Humanismo Jurídico.

La seguridad social, en los lejanos tiempos del siglo XIX, contempló la humanización de la legislación laboral, con la cual permaneció por tantas décadas identificada y, siguió, momento a momento, el fenómeno obrero cuando se despojó de las vestimentas y aladuras civilistas. También vió emerger la nueva postura filosófica, política y jurídica para tratar el fenómeno humano dentro de un contexto social. La seguridad social desterró el desinterés absoluto por el hombre en poco más de una centuria y logró hacer del hombre el centro y fin de la vida social. Así, el estado, en el derecho social contemporáneo devino en una creación al servicio del hombre, en una garantía del microcosmos autárquico que le permita gozar de plena libertad para lograrse a sí mismo, sin más limitaciones que la idéntica libertad de los demás; pues la garantía de la máxima libertad es el fin del estado y del derecho, pero no en el sentido de un liberalismo a ultranza, ya que, el derecho social realmente permitió nivelar las diferentes situaciones para facilitar la realización de lo que durante siglos se ha intentado: la igualdad humana.

La seguridad social en la segunda guerra mundial se nutrió de una conciencia para combatir la inseguridad, para eliminar la desigualdad y obtener una paz duradera. Múltiples corrientes se preocuparon por el hombre y el progreso social, pues hubo un gran convencimiento de que la inseguridad y las injusticias son los gérmenes de la inconformidad y la beligerancia. (21)

La seguridad social renunció desde su inicio a toda postura de pasividad y expectativa, convencida de que es el único medio indicado para elevar los índices de nivel de vida colectivo y el único instrumento para lograr el pleno desarrollo económico y social. En la etapa actual se busca superar los factores negativos de la infra-estructura económica, las presiones sociales y la renuencia de la iniciativa privada, pero tan sólo como objetivos inmediatos, puesto que la finalidad es transformar el orden existente. (22)

La evolución de la seguridad social ha tenido gran bipolaridad y ha acusado movimientos dialécticos agudos, de un individualismo recalcitrante, se ha pasado, por fortuna, a la solidaridad;

(21) Richardson. op. cit.

(22) Ferrari op. cit.

de la responsabilidad personal, a la colectiva; del amparo de contingencias aisladas a la protección social de un gran conjunto de las mismas; de la defensa gregaria a la seguridad de toda la población; de la relación de dependencia laboral al principio de universalidad; de fronteras estrechas y lentitud en los avances a una profusión de marcos internacionales. (23)

Dentro de esta corriente evolutiva, en tiempos más cercanos, se ha provocado el fenómeno de la seguridad colectiva extendida a toda la población. Para Etala, la protección a toda la comunidad, tiene sus antecedentes más inmediatos en las siguientes causas: a) de orden social: las enormes legiones de no asalariados indefensos; b) de orden económico: la depreciación monetaria, las dos conflagraciones mundiales y la crisis económica que arrastró a la indigencia a miles de seres; c) de orden técnico: la restricción a ciertos grupos plantea problemas insolubles para su control y encuadramiento dentro de los grupos sociales, y, además, por la gran movilidad de las personas de una actividad a otra; d) de orden político: la actitud estatal de hacer efectivo el principio de universalidad que está inspirado en un mínimo ético de justicia social, que trata de impedir un lucro dispendioso ante una carencia de lo estricto, para otorgar a las generaciones futuras un mundo más digno, equilibrado y armonioso. (24)

A la luz de estos conceptos, la seguridad social se configura como un agente de cambio y como un derecho de la clase explotada, conquistado históricamente frente al estado y el capital y obtenido no a modo de un obsequio de la clase pudiente para apaciguar su propia conciencia sino, como un logro del proletariado en la marcha por sacudir y desterrar todas las esferas discriminatorias de la sociedad. No obstante, es imprescindible precisar que la ciencia de la seguridad social, al igual que cualquiera otra, no escapa al proceso de coordinación interdisciplinaria y, por tanto, dentro del proceso dialéctico de transformación de la sociedad, sólo puede constituirse en el gestor más importante del bien común cuando su coordinación con otras disciplinas afines, con sus objetivos o contenido, y con otras dependencias similares, es plena, intensa y dirigida. Sólo la concatenación de estas actividades coordinadas permitirá la extensión de los beneficios a las clases desposeídas y menesterosas; será hasta entonces, cuando los beneficios no se restrinjan a la fuerza laboral, toda vez que esta actividad motora de coordinación consolidará un sistema renuente a los sectores privilegiados

(23) Bernaldo de Quiroz op. cit.

(24) Etala op. cit.

y ajeno a vivir a expensas de los más débiles.

Así, la seguridad social es el instrumento más importante para liberar a los pueblos del peligro de la indigencia. Como nueva expresión del conocimiento y como producto de la eterna lucha contra la miseria viene a recibir, en una asimilación transformada, todos los elementos positivos de las antiguas beneficencias y corporaciones, del mutualismo y las sociedades gremiales y de los sindicatos y la asistencia pública y privada. Todas éstas instituciones desearon superar los conflictos y contradicciones de la sociedad, pero se vieron impotentes y doblegadas por la magnitud del fenómeno de la inseguridad; pruebas de ello son el tercer mundo, la explosión del proletariado industrial y las legiones campesinas inactivas. Por todo esto, el advenimiento de la seguridad social se ha significado como la única solución verdadera al antagonismo inmemorial de los hombres, dado que postula una razón humanista mucho más amplia y profunda.

Además, no puede soslayarse el valor excepcional e inmensurable de la seguridad social en la política. Su acción como instrumento para prevenir o remediar la inestabilidad y convulsiones, frecuentemente pasa ignorado, empero, toda su energía incide notoriamente sobre las raíces de las graves discrepancias entre el desarrollo económico y el social. Para Richardson (25) la seguridad social tiende a evitar o aliviar las contradicciones, por medio de la distribución equitativa del ingreso nacional, el bienestar y la satisfacción de las grandes mayorías, procurando en todo instante la garantía de la tranquilidad social y de la estabilidad política. Su expansión hacia toda la población, la consolidación y ampliación de sus servicios y prestaciones, constituyen el basamento más sólido de las instituciones políticas, jurídicas y sociales, y la realidad más tangible de la democracia que ha logrado la libertad con dignidad y bienestar.

Quando el hombre vive sin esperanza y con destino incierto, cuando sólo es un guarismo de la estadística económica y social, la seguridad social interviene para evitar los distinguos, para mejorar sus condiciones existenciales y elevar los niveles intelectuales y materiales de la población. Estas ideas fundamentan la universalidad del sistema y la profusión de sus prestaciones, pues son la estructura misma de una organización social en la que impera la justicia, la salud y la igualdad humana.

(25) Richardson. Op. Cit.

En la polarización de las concepciones de la seguridad social, los seguidores del pensamiento socialista y de Marx, afirman que la función de ésta, en el tercer mundo y en las naciones industriales capitalistas, ha sido retardataria de un cambio estructural, pues ha obrado como paliativo y amortiguador de las crisis y contradicciones del sistema capitalista. (26)

Ningún amante de la seguridad social puede apartarse de la cruenta realidad contemporánea y dejarse seducir, tan solo, por la hermosura de sus objetivos y sus ideales. Cualquier conciencia despejada reconoce las graves dificultades que tendría que arrostrar el tercer mundo, y las pocas posibilidades de éxito, para triunfar por medio de la revolución armada y cambiar todas las estructuras. Es inútil ignorar el desarrollo inusitado de un militarismo bastardo que atenta contra todas las libertades y defiende un mundo podrido, en aras de perpetuar un neocolonaje oprobioso y nefasto. La experiencia de todos los países subdesarrollados, y principalmente de los latinoamericanos, de un militarismo servil, acompañado de farsa electoral e instituciones políticas espurias, representa uno de los mayores escollos históricos en el proceso de socialización mundial. El imperialismo capitalista de Norteamérica está dispuesto a todas las injusticias, golpes de estado y guerras posibles, con tal de perpetuar la sumisión y esclavitud de los pueblos. Su afán de riqueza y poder no conocen otros límites y normas que no sean la explotación irracional del hombre y el aplastamiento de cualquier insurrección contra su imperio expoliador. Será difícil poder romper los eslabones de la gran cadena capitalista! El subdesarrollo, con el fortalecimiento de las dictaduras militaristas, y el abuso obsesivo del imperialismo, hacen palidecer las perspectivas de la seguridad social en el tercer mundo. Como fenómeno integral son un indicador invaluable y natural del estancamiento social de nuestros pueblos latinoamericanos. Además son el ejemplo más vivo e inmediato para estudiar la influencia de la seguridad social en el contexto del subdesarrollo.

No obstante las apasionadas y muy explicables aseveraciones de los apologistas del desarrollo y progreso latinoamericano, y sin deseo de ignorar las muchas transformaciones logradas, es evidente que nuestros pueblos no han podido incorporar a los miles de seres de las sociedades arcaicas que conviven en su seno. Estas culturas primitivas, no en el sentido peyorativo, sino en el de desarrollo social, constituyen uno de los distinguos constantes del subdesarrollo; su presencia se traduce en un sistema de infraestructuración rígida: cultura prefabricada de una generación a to-

das las posteriores, sin innovaciones trascendentes y graduales; sis tema social y normativo hermético y estático, de fuertes lazos sanguíneos y poco propenso a la movilidad de grupos; fuerte arraigo de explicaciones del mundo a través de creencias mágicas, míticas y religiosas, que devienen en un fatalismo ancestral, en la sacralización de la norma prohibida y en una gran resistencia al cambio y al progreso; recursos materiales consumidos irracionalmente que se extinguen día a día y de los que se ven frecuentemente despojados; ignorancia perpetuada, sin ningún viso de mejora o acercamiento a la técnica y la ciencia; población de salud precaria donde reina el hambre y todas las tesituras del coloniaje explotador. La estructura cíclica de nuestras sociedades reliquias son el campo ideal para el apogeo de los círculos viciosos de la acumulación de pobreza, ignorancia, injusticias, atavismos y cacicazgos. Pocos seres hay en el mundo tan sujetos al abuso, despojo y vejación, como nuestros indios americanos. Muchas generaciones habrán de pasar para que vislumbren un dejo de civilización. (27)

Sería irrisorio pretender resolver auténticamente las crisis y el problema indígena, con los únicos medios que tiene a su alcance la seguridad social. De tal magnitud es la cuestión que sólo un cambio estructural profundo podrá dar solución a esta vergüenza de nuestro tiempo; la única alternativa de nuestros pueblos para borrar tanta iniquidad y desigualdades es que logren la transformación al socialismo y la creación del Estado Latinoamericano. (28) Es el único sendero para contrarrestar el insaciable neocoloniaje imperialista yankee y la infiltración dictatorial soviética.

La mayoría de los latinoamericanos, al igual que cientos de millones de seres en el mundo, esquematizan de hecho una cultura tradicional de tintes medievales en curiosa mixtura con el liberalismo individualista, caracterizada por una racionalización sis tematizada de la cosmovisión religiosa y la presencia constante de costumbres seculares mantenidas durante siglos. Factores que, en su conjunto, dan lugar a una concepción estática de la vida que tiende a hacerse regionalista, sin que demeriten estos asertos la existencia de una legislación política y social muy avanzada. La comunidad tradicionalista latinoamericana hace remembranza en su estructura al sistema feudal; la coexistencia de las autoridades religiosas y las políticas, sobre todo en las provincias de nues

- (27) Luis Leñero O. y José Trueba D., Desarrollo Social, la participación del pueblo en el Desarrollo. IMESAC. México, 1970
- (28) Jorge Patrón Irigoyen. Presente y Futuro de América Latina. Rev. México. de sociología. Año III. Vol. III. núm. 2. 1941.

tros pueblos latinos, están basadas en la propiedad de la tierra. El sistema del latifundio de los principales o hacendados de la región explican el pauperismo de la población rural de ellos dependiente. El sistema sigue líneas feudales de centralización de poderes en función de la propiedad de la tierra. (29)

Cabe en Marcuse (30) afirmar que en esta sociedad este-reotipada y de cosificación, el hombre vive en un mundo cronometrado, en el cual el concepto de necesidad creada, artificial y falsa, impone su funcionalidad a otro tipo de obligaciones y valores morales. Hay un mecanismo despersonalizador que atenta contra la propia identidad y coadyuva a la enajenación humana. La divergencia de obligaciones y la indefinición de las pautas de comportamiento conducen a un estado de anomía.

Coincidiendo con Ortega y Gasset (31) es dable sostener que en esta sociedad la invención de bienes y necesidades, el gran dinamismo y los efectos multiplicadores se reconocen por su prisa pero no por su sentido. Luis Leñero y José Trueba (32) sostiene que la explosión demográfica y la reproducción de bienes para una sociedad de subconsumo, son paralelas a la reproducción y sustitución de los valores culturales, las ideas, las sensaciones, los miedos y las responsabilidades. Las actitudes se adaptan con velocidad al snobismo. También la movilidad social es intensa: viajes, migraciones, ascensos y descensos en la escala social, cambios en los grupos y en las ideologías.

Los aspectos culturales y sociales se ven deteriorados por anacronismos y desconexiones lógicas. Como reacción al dogma surge la enorme inestabilidad cultural y se crea una cultura de masas que con el carácter mecánico del automatismo social confluye en una despersonalización del individuo. La infinita división del trabajo sólo se doblega ante la productividad y ante el sustrato de enajenación que se disfraza bajo el velo de comodidad, eficiencia, necesidad y utilidad. Se crea una cultura de falsas aspiraciones y de valores distorsionados. Lo real es lo ideal, como diría Herbert Marcuse.

En este tipo de sociedad se resumen los achaques del progreso y los vicios del atraso. Su naturaleza híbrida le hace caer en círculos viciosos en donde los dualismos se acentúan. La opulencia va de la mano con la miseria; los suburbios y las favelas rompen el paisaje de los rascacielos y los palacetes. La aplastante masa popular se encuentra marginada de los logros de la productividad que favorece a la minoría opulenta.

(29) Luis Leñero. Supra.

(30) Herbert Marcuse. El Hombre Unidimensional.

(31) J. Ortega y Gasset. La Rebelión de las Masas.

(32) op. cit.

La crisis social de la sociedad moderna es el caldo de cultivo indispensable para los efervescentes cambios pseudo-revolucionarios y revolucionarios. Igualmente, la crisis cultural, con su agnosticismo religioso, deviene en un relativismo de valores circunstanciales y en el escepticismo filosófico. Sin embargo, estas crisis constantes provocan nuevas búsquedas culturales que abren una y otra vez la esperanza de la proyección trascendente del hombre. (33)

En toda latinoamérica y en la mayor parte de los países no alineados, la coexistencia de la sociedad arcaica con la tradicional y modernizante, es un hecho evidente e innegable. Toda política de desarrollo y, por ende, de seguridad social, tendiente a eliminar el subdesarrollo, no puede soslayar la realidad lacerante de que nuestros indígenas latinoamericanos claman por formas de vida superiores y tradicionales y, que los medios rurales mayoritarios, exigen un impulso de superación tradicionalista. Y, los medios urbanos más importantes piden, por su parte, una dinámica más coherente en su desarrollo socio-cultural.

En la sociedad tradicionalista que nos ocupa predomina el ámbito regionalista, donde cada comunidad rural se circunscribe en una mayor. Las relaciones sociales principales son de tipo primario o de familia extensa con marcadas funciones patriarcales o matriarcales. Las principales instituciones son formalistas: des de la familia extensa a la iglesia, la hacienda y la Municipalidad o Comuna. La división del trabajo tiene el sistema de adscripción de roles y status, de acuerdo al sexo, edad y ocupación del padre. Su sistema de relaciones sociales impide la intromisión artificial de influencias extratradicionales y procura la estabilidad tradicional por medio de una dinámica circular que no permite salir de sí misma. El predominio de la religión y de la costumbre tradicional, son la expresión de las instituciones y formalismos inmutables que favorecen la concentración del poder en el terrateniente y los hacendados y la acentuación del statu quo. (34)

Como tesis esencial de su obra Leñero y Trueba afirman que en los países latinoamericanos las sociedades arcaicas y tradicionales coexisten con las sociedades industriales y cosmopolitas de las grandes ciudades. Los medios de comunicación y el ejemplo constante del progreso material, generado por éstas, invaden a las primeras, produciendo un rompimiento brusco y extralógico del sistema tradicional y arcaico, que rebasa las barreras de su propia cultura y de su mecánica social. Los efectos son cruentos, hasta en tanto no se logra rehacer el nuevo marco cultural y social que sustituya al antiguo puesto en crisis. La coyuntura socio-cultural, provocada por la ruptura del equilibrio tradicio-

(33) Luis Leñero y José Trueba. op. cit.

(34) Luis Leñero y José Trueba. op. cit.

nal y los deseos de restaurarlo o destruirlo, ha provocado ineluctablemente en nuestras sociedades la aparición de procesos anacrónicos, más o menos durables, que serán sustituidos por procesos revolucionarios indefinidos y caóticos hasta alcanzar un proceso infraestructural a partir de la revolución. (35)

La postura parecerá excesiva en extremo, sin embargo, cobra validez al contemplar todos los fracasos de las vías democráticas intentadas por nuestros pueblos. Han sido tantas las falacias y desengaños, tanta la desesperanza e incertidumbre, que no acepta una solución pacífica la historia de millones de injusticias.

Contrarrestando al molde arcaico y tradicional, la "sociedad moderna" latinoamericana tiende a ser una sociedad laica, racionalista y experimental, que centra la explicación de la vida en el hombre. Se perfila como una sociedad antropocéntrica, relativa y circunstancial, con una perspectiva de interpretación valorativa y dinámica. Poco a poco, acepta que el hombre tiene un valor proporcional a su poder creador de elementos materiales o ideales y no en razón a su sexo, edad o extracción. La elección vocacional sustituye a la adscripción fatalista y la proyección nacionalista y universal sustituye a la regional y local. (36)

El marco internacional y pluralista de la sociedad latinoamericana moderna otorga la sensación de libertad (falsa en el fondo) que ha logrado superar los lazos y tabús ancestrales. Sin embargo, sólo hay una sustitución, pues las relaciones humanas predominantes son las secundarias: automáticas, funcionales y no personalizadas, que tienden a la masificación del hombre descrita por Ortega y Gasset. (37)

En la superación del subdesarrollo en latinoamérica, los programas de seguridad social se han visto limitados, en la mayoría de los casos, a aliviar las necesidades de algunos de los grupos rurales y urbanos marginados; su acción ha logrado atenuar los excesos e injusticias del sistema, pero atacando sus efectos, no sus causas. El desarrollo de la seguridad social en el tercer mundo aún no ha alcanzado los niveles deseados y representativos que le permitieran incidir sobre el proceso de infraestructuración. La población amparada dista mucho del concepto universalista, y los beneficios y prestaciones, sometidos a las presiones y barreras políticas, económicas y sociales del sistema capitalista, sueñan con la utopía de un sistema de cobertura integral. (38)

(35) op. cit.

(36) op. cit.

(37) op. cit.

(38) Bernaldo de Quiroz. op. cit.

El subdesarrollo económico de latinoamérica, como complejo y fenómeno estructural, trae aparejado el subdesarrollo cultural, social, político y religioso. Al fenómeno de la pobreza, le sigue el de la falta de técnica, ciencia y educación y a éste el de la carencia de satisfactores y la baja productividad. A la falta de inversiones y capital se agregan la dependencia y la rapiña neocolonialista. Nuestros países son pobres porque no pueden romper el círculo de enriquecimiento de unos cuantos a costa de una pobreza creciente. (39)

En los países subdesarrollados, la seguridad social tiene como limitante la rigidez e insuficiencia de la infraestructura económica, aún cuando el país cuente con bastantes y riquísimos recursos naturales y con una población joven y presta para el trabajo, no existe un basamento que permita la explotación racional de los recursos y la dignificación de la mano de obra con una política de pleno empleo. Los recursos naturales, aptos para una explotación económica favorable, requieren e implican fuertes inversiones que no pueden ser solventadas por la pobreza del país, o que bien, tienen que ceder las inversiones ante la tensión de necesidades vitales.

Para el tercer mundo el fenómeno de la explosión demográfica se está convirtiendo como un fantasma cuyas calamidades son mal definidas. Paradójicamente a las vastas extensiones y recursos de los pueblos subdesarrollados se opone un exiguo índice de habitantes por kilómetro cuadrado. La concentración en determinados ramos económicos está supeditada a los factores de la edad, el sexo y el estado civil. El incremento y decremento de la población ha sufrido trastornos muy significativos en las últimas décadas; la tasa de crecimiento de la población está en razón proporcional con el aumento de la natalidad y la disminución de la mortalidad, así como con el movimiento social provocado por las migraciones e inmigraciones. La corriente antimaltusiana, basada en principios morales, políticos y económicos ha propugnado por el libre crecimiento de la población donde la planeación y el control no deben intervenir y la corriente opuesta que fundamenta el desarrollo económico de un pueblo en la planificación de su reproducción, ajustada a los límites de su capacidad de producción económica.

Es indudable que en el subdesarrollo económico la carencia y rigidez de la infraestructura material y el fenómeno demográfico sin planificación racional, son los dos integrantes más poderosos en el desarrollo futuro de la seguridad social en los países pobres. Estos dos factores son los condicionantes a resolver pa-

ra poder superar el estancamiento de nuestros pueblos y poder propiciar planes de gran envergadura en materia de seguridad social.

La seguridad social en el tercer mundo choca con una economía precapitalista cuyo enfoque principal es la supervivencia fisiológica, en virtud de que carece de técnica y mercados y tiene que restringirse al ámbito local. Sin embargo, ante esta gran realidad, tenemos los oasis de abundancia en los países del tercer mundo, con centrados en los poseedores del capital, en unas cuantas manos; en quienes concentran todo el ingreso para darle un curso al exterior, siguiendo a los capitales extranjeros.

El trabajador no tiene otro capital que su trabajo y otro mercado que el autoconsumo, en cambio los que aportan el capital a la producción, son los que reciben los más grandes beneficios. A nivel nacional los mercados son débiles e impotentes ante los productos importados del extranjero. El sistema precapitalista propicia el agio y perjudica a los desposeídos. La carencia de tecnología hace ilusoria cualquier exportación en gran volumen y determina que los países pobres sean los proveedores de materias primas y productos agrícolas a precios muy bajos y con cuyo producto se habrán de obtener los productos elaborados de los países industrializados. Los programas de seguridad social se ven atados por un sistema que fomenta de la explotación del prójimo y que propicia grandes abusos por parte de las clases acomodadas. Las reivindicaciones sociales que mueven a las mayorías han provocado los programas de seguridad social contemporáneos pero los logros alcanzados aún distan enormemente de los objetivos a conseguir. (40)

Ningún programa de seguridad social es ajeno al fenómeno de la desocupación en el tercer mundo. Los bajos salarios y el ahorro exiguo determinan la carencia de capital nacional y la ausencia de inversiones y fuentes de trabajo. El capital del sector capitalista, tiende a fugarse de los países pobres, en la medida de que sus ingresos aumentan. Con gran tristeza los ideólogos de la seguridad social tienen que supeditar los objetivos más vastos y generosos de la seguridad social a la realidad económica y social de los pueblos y a la dependencia que éstos tienen con respecto a los países desarrollados.

Ante este subdesarrollo, la misión de la seguridad social es coadyuvar al provocamiento de la coyuntura del sistema, es decir, a propiciar un proceso vivo de desarrollo en el que la economía y la situación social de la población logren una dinámica ascendente que favorezcan la producción y el consumo de satisfactores con

(40) Luis Leñero y José Trueba. op. cit.

una distribución cada vez más equitativa del ingreso nacional e internacional, todo ello con una disminución racional del trabajo humano y un aumento de la seguridad material y espiritual del hombre.

Pocos factores son tan crueles y antitéticos para la seguridad social como el subdesarrollo políticos del tercer mundo. La dictadura ha tomado carta de naturalización en los países pobres, propiciando una gran desarticulación de los poderes múltiples de toda sociedad organizada. La gran discordancia de las fuerzas de la dinámica social les hace nulas como causas de desarrollo. La imposición producida por las farsas electorales tienen grandes fertilizantes en las deficiencias de la administración pública, en el regionalismo o localismo anárquico, en los cacicazgos y en la excesiva concentración del poder en determinadas zonas.

El subdesarrollo de la infraestructura cultural limita gravemente la capacidad directiva o de gobierno de una sociedad y ponen una barrera infranqueable a los procesos de politización y desarrollo, pues impide una adecuada participación y responsabilización de la infraestructura material y económica limita todo proceso de superación social y de unidad en función de un plan nacional de desarrollo. (41)

El sistema político es determinante, en todos los países, del alcance y realizaciones de los programas de seguridad social. El proceso político en el tercer mundo está acompañado de un aparato jurídico integrado en muchas ocasiones por leyes obsoletas y desajustadas a las necesidades de una sociedad urgida de desarrollo. Las constantes reformas legales que tratan de solucionar los problemas atendiendo a los efectos sin modificar las causas son el mejor síntoma de la necesidad que tienen los gobiernos de los países pobres para poder encontrar formas de conducción social que no se vean obstaculizadas por los brotes de rebeldía o insurrección de los grupos oprimidos. (42)

El subdesarrollo político y social de nuestros pueblos tiene su mejor paladín en la dependencia extranjera, pues curiosamente esta situación siempre está relacionada con un status de rigidez en la política mundial que se solaza con la unidad social de la pobreza en el país y en el desinterés de las mayorías por cuestiones de gobierno. El proceso de inanición y estancamiento político de nuestros pueblos es una de las mejores garantías de la superviven-

(41) Luis Leñero y José Trueba. Op. Cit.

(42) Luis Leñero y José Trueba. Op. Cit.

cia del imperialismo. Ante esto, toca a la seguridad social proporcionar una concientización de la comunidad para dar a las mayorías desheredadas un sentido dialéctico auténtico. La seguridad social tiene compromiso ante la historia de dirigir a las masas despojadas y darles plena conciencia de que son el único factor de cambio en el anquilosamiento de la cultura contemporánea.

Actualizando algunos conceptos marxistas, podría señalarse que no son ajenos al fenómeno de la seguridad social. Sin pretender que en su pensamiento ésta sea la solución. En el manifiesto comunista (43) precisa que: ¿acaso se necesita una gran perspicacia para comprender que con toda modificación en las condiciones de vida, en las relaciones sociales, en la existencia social, cambian también las ideas, las nociones y las concepciones, en una palabra, la conciencia del hombre?... ¿Que demuestra la historia de las ideas sino que la producción intelectual se transforma con la producción material? Las ideas dominantes en cualquier época no han sido nunca más que las ideas de la clase dominante.

Para el marxismo y las corrientes socialistas pierden vigencia las posturas individuales y liberales. La tradición clásica y el capitalismo son concebidas como productos del egoísmo humano, del apetito insaciable que obedece únicamente al interés particular, con un entero olvido de las necesidades sociales y la razón de la existencia del hombre. Para Marx es claro que el primer paso de la revolución y del desarrollo es la elevación del proletariado a clase dominante y la conquista de la democracia; "... la explotación de una parte de la sociedad por la otra es un hecho común a todos los siglos anteriores. Por consiguiente, no tiene nada de asombroso que la conciencia social de todos los siglos, a despecho de toda variedad y de toda diversidad se haya movido siempre dentro de ciertas formas comunes, dentro de unas formas —formas de conciencia—, que no desaparecerán completamente mas que en la desaparición definitiva de los antagonismos de clase"... "La revolución comunista es la ruptura más radical con las relaciones de propiedad tradicionales, nada de extraño tiene que en el curso de su desarrollo rompa de la madera mas radical con las ideas tradicionales"... "el proletariado se valdrá de su dominación política para ir arrancando gradualmente a la burguesía todo el capitá para centralizar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase dominante, y para aumentar en la mayor rapidez posible la suma de las fuerzas productivas"... "Esto, naturalmente, no podrá cumplirse al principio más que por una violación despótica del derecho de propiedad y de las relaciones burguesas de pro-

(43) Carlos Marx y Federico Engels. Manifiesto del Partido Comunista. El Progreso Moscú.

ducción, es decir, por la adopción de medidas que desde el punto de vista económico parecerán insuficientes e insostenibles, pero que en el curso del movimiento se sobrepasarán a sí mismas y serán in dispensables como medio para transformar radicalmente todo el mo do de producción..." "Una vez que en el curso del desarrollo ha-
yan desaparecido las diferencias de clase y se haya concentrado toda la producción en manos de los individuos asociados, el poder público perderá su carácter político. El poder político, hablando pro piamente es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra. Si en la lucha contra la burguesía el proletariado se constituye indefectiblemente en clase; si mediante la revolución se convierte en clase dominante y, en cuanto clase dominante, suprime por la fuer-
za las viejas relaciones de producción, suprime, al mismo tiempo que estas relaciones de producción, las condiciones para la existencia del antagonismo de clase y de las clases en general y, por tanto, su propia dominación como clase..." "En sustitución de la antigua sociedad burguesa, con sus clases y sus antagonismos de clase, sur girá una asociación en que el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición de libre desenvolvimiento de todos ". (44)

La sociedad sin clases, en pleno bienestar y libre de antagonismos que vislumbrá el talento de Tréveris, se ha plasmado en todas las inquietudes del mundo socialista, que albergan más de un tercio de toda la población mundial. La política de bienestar social como parte esencial de la gestión pública ha demostrado la benevolen cia de la seguridad social en todas las funciones y actividades de los hombres. La seguridad social ha venido ha mostrarse en nuestro siglo como una de las partes imprescindibles de la Administración Pública, sus logros por doquier hacen avisorar nuevas esperanzas para nuestras naciones en desarrollo. La conciencia de que puede y debe forjarse un mundo más libre y justo seguirá alentando todas las luchas e intentos para implantar e imponer los sistemas de segu ridad social, en todos los pueblos, con una cobertura integral, tanto en población como en prestaciones.

"Ahí están todas las fuerzas materiales e intelectuales que es posible aplicar a la realización de una sociedad libre. El que no se apliquen a ello ha de atribuirse exclusivamente a la movilización total de la sociedad existente contra su propia posibilidad de liberación".

Herbert Marcuse.

C A P I T U L O I I I

ANALISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- Antecedentes. 2.- Naturaleza de la Seguridad Social: a).- Concepto y contenido, b).-Principios rectores, c).-Sujeto y objeto. 3.- Distinciones fundamentales: a).-Formas y disciplinas afines, b).- El Seguro Privado, el Social y la Seguridad Social. 4.- Manifestaciones. 5.- Contingencias y Beneficios o Prestaciones.

1. - ANTECEDENTES.

Para poder comprender tanto la concepción actual de la Seguridad Social como su desarrollo futuro, es menester recordar que la cultura humana ha ensayado a lo largo de la historia un sinnúmero de medidas y sistemas de protección para enfrentar y superar las contingencias. Antes de llegar a las formas más acabadas y modernas de protección se ha tenido que acudir a los más diversos mecanismos para contrarrestar el fenómeno de la inseguridad. Desde los primeros conglomerados humanos se han puesto en práctica medidas colectivas de protección tendientes a lograr o mantener la integración del grupo e incluso su preservación. Ninguna cultura humana ha dejado de tener modestos o importantes logros en materia de protección colectiva.

Es indudable que a lo largo de su historia la humanidad ha vivido una etapa de inquietudes e inconformidades que le han llevado a constantes transformaciones de orden económico, social y político. Fué en uno de esos momentos históricos cuando surgió la Seguridad Social, que por la bondad de sus principios y la amplitud de sus objetivos llegó a ocupar un sitio preponderante dentro de las políticas sociales que siguieron los Estados modernos. Desde sus primeras fases procuró proporcionar al trabajador y a su familia mejores niveles de vida.

De las condiciones paupérrimas de vida que tuvo el trabajador durante siglos, sin protección alguna, con medios económicos y legales desfavorables, se ha pasado en muchos países, aunque sea en una forma limitada, a una etapa dentro de la cual el hombre encuentra la protección que necesita para luchar contra los riesgos biológicos y socio-económicos que le acosan.

La nueva concepción de la Seguridad Social no es producto de teorías o utopistas, sino consecuencia de las necesidades y aspiraciones del hombre por una sociedad superior. De ahí que sea preocupación constante de pueblos y gobiernos.

En estos días en que el Derecho Social ha logrado penetrar en un sinnúmero de expresiones de la cultura humana, dando un enfoque humanista y social que no se conocía en los siglos anteriores, la Seguridad Social ha pasado a constituirse como uno de los gestores más importantes del cambio cualitativo de la comunidad. Sin embargo, ambos conceptos han surgido de un proceso dialéctico que surgió de la superación de formas ancestrales de protección, tales como la caridad, la beneficencia, la asistencia privada, las corporaciones, las cofradías, el mutualismo, -

algunas agrupaciones sindicales, etc. e incluso la previsión social, la asistencia pública y el mismo Seguro Social. Todas ellas son las raíces mismas de las cuales emergió el Derecho Social y la Seguridad Social.

En distinta forma y con un enfoque muy peculiar, Vladimir Rys (1) señala que entre las raíces más remotas que convergen en la Seguridad Social están: las recompensas por servicios prestados a civiles y militares, la caridad, la autoayuda, la Asistencia Social y la Beneficencia Pública. Si bien su enfoque es sociológico, no deja de hacer pensar que esas raíces son efectivamente algunos de los ingredientes del Seguro Social y la Seguridad Social.

En el advenimiento de la Seguridad Social mucho influyó el fracaso de la legislación civil, que pretendió regular las relaciones entre patrono y trabajadores. Los accidentes constantes de una industria incipiente y riesgosa causaron muchos infortunios. Ningún sistema de indemnización resolvía el conflicto. Con frecuencia se culpó al propio trabajador, pretextando su inexperiencia o maldad. En los casos de muerte del obrero accidentado, algunos empleadores consintieron en pagar algo a los deudos, al igual que dar un pequeño monto al obrero accidentado, bien fuera para evitar una acción legal o por razones humanitarias. Sin embargo, el resarcimiento fué exiguo. Por otra parte, el procedimiento legal resultaba sumamente oneroso y desconocido para los obreros, ya que implicaba demostrar muchas cuestiones de hecho; era sumamente tardado y el poder judicial no siempre estuvo ajeno a una cohesión con el capital.

En las postrimerías del siglo pasado se optó por reforzar la legislación laboral hasta obtener a principios del actual, los perfiles de las leyes de indemnización para los trabajadores que hacían responsables a los patrones en caso de incapacidad transitoria (según clasificaciones previas) por heridas permanentes (de acuerdo al grado de incapacidad, parcial o total) y por accidentes fatales. Posteriormente se logró que algunas empresas asegurasen sus riesgos para lograr proteger a todos sus trabajadores.

Como una de las mejores expresiones de esta corriente debe ubicarse al movimiento surgido en el Derecho alemán, el cual tuvo que sufrir hondas transformaciones en su concepción civilista de la comunidad. El empuje realizado por el sector obrero en toda la legislación obró como un poderoso catalizador de lo que habría de convertirse en la legislación más avanzada de la época. A mediados del siglo XIX, Alemania, en su lucha económica contra Inglaterra, dispuso múltiples medidas para defender a su industria y para proteger al trabajador. En

(1) Vladimir Rys. -Sociología de la Seguridad Social. Inst. de Inv. Soc. UNAM. Méx. 1964

plena etapa de Intervencionismo estatal apareció en Alemania la Ley del Trabajo del 21 de junio de 1869, que contenía los primeros gérmenes de las leyes que habrían de acabar con la concepción del Estado Liberal y la indiferencia de la sociedad y la Nación hacia la miseria colectiva y las luchas sociales.

Estos avances posibilitaron que Alemania se situara a la vanguardia en los estudios sobre Seguro Social. Así tenemos: la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades del año de 1863 y la Ley de Accidentes del Trabajo del 6 de julio de 1884 que permitieron configurar los primeros seguros sociales en Alemania. Ambos ordenamientos tuvieron una inspiración y estructura que reflejaba el esquema del sector privado, pero su aplicación obligatoria marcaba su inspiración y finalidad social. - Sobre todo posibilitaba el tránsito hacia nuevas formas de protección, - con un número mayor de sectores protegidos y de prestaciones otorgadas.

Desde la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días, - el Derecho Laboral logró conquistas sumamente importantes, no tan solo para los trabajadores sino para el conjunto de la sociedad. Quizás la aportación más importante haya sido convertir la legislación tradicionalista en una de inspiración netamente colectiva, cuyo logro más acabado es el Derecho Social. Tanto el sindicalismo como el Derecho Obrero presionaron al Estado para que adoptara dentro de su estructura formas de protección cada vez más amplias. Los mecanismos tradicionales de Asistencia Pública, Previsión Social y Seguro Social, en una concatenación histórica, - han venido a transformarse por completo en un sistema integral que se conoce universalmente como Seguridad Social.

Tal y como lo pregonara el maestro Bernaldo de Quiroz (2) - cuando el Seguro Social hizo su aparición, lo que empezó como privilegio de determinados sectores de la actividad humana, de pequeñas ramas de trabajo y en el mejor de los casos, de reducidas localidades geográficas, ulteriormente ha devenido en Seguridad Social, que extiende no el privilegio, sino el derecho de protección a mayores concentraciones de mano de obra asalariadas en extensas regiones o zonas geográficas. La Seguridad Social como una hechura plástica tangible, va envolviendo con su protección a todo factor humano económicamente activo. Ya llegará el día en - que involucre y conserve en su seno a las familias de los trabajadores, de dependientes e independientes, ocasionales o permanentes, operativos o directivos, reflexivos u obedientes, de oficina o de hogares, de talleres o de fábricas. Será entonces cuando el blasón de la Seguridad Social enarbole el siguiente lema: "GENERALIZACION DE LA PROTECCION".

La fuerza motriz del principio de la Universalidad en cuanto a - personas protegidas que anima a la Seguridad Social, ha empezado a plas-

(2) Bernaldo de Quiroz. -La Evolución de la Seguridad Social en las Américas. Méx.

marse en la mayor parte de los países en distintas formas y modos; por ejemplo, protección para determinadas ramas o actividades de trabajo; fijación límite en las ramas de prioridad; abolición o respeto de las distinciones de clases, grupos o categorías profesionales; aspiración a la cobertura general; adopción de condiciones muy variadas (que afectan a veces los fundamentos mismos de los sistemas), de acuerdo a orientaciones y métodos muy diversos y hasta peculiares; etc.

En todos los países el Seguro Social se inició fragmentariamente abarcando grupos especiales de obreros, o bien cubriendo determinados riesgos. La tendencia general ha sido ampliar sus alcances, incluyendo más sectores y números de riesgo; es decir, el enfoque ha sido una ampliación vertical y horizontal de la Seguridad Social.

Después de los primeros años de la postguerra, se ha producido abundante literatura sobre Seguridad Social, haciendo acto de presencia constantemente este neotecnicismo en la terminología de la Política Social. Pierre Laroque (3) nos dice que la Segunda Guerra Mundial contribuyó ampliamente a desarrollar el anhelo de seguridad contra la guerra, contra los factores económicos y sociales, y en los países más castigados permitió concentrar un gran esfuerzo para la reconstrucción y el empleo de una gran masa de trabajadores que pudiera desarrollar una labor muy intensa. Moralmente no podía pedirse a estos trabajadores un esfuerzo mayúsculo sin ofrecerles ciertas garantías en su persona, en su familia y en su trabajo. Tomando en cuenta este antecedente y de acuerdo al mismo Pierre Laroque, sea cual fuere el motivo más o menos consciente, lo cierto fué que todos los pueblos estaban de acuerdo en que la finalidad inmediata a conseguir era garantizar a cada hombre, en todas las circunstancias, la posibilidad de asegurar, en condiciones convenientes, su subsistencia y la de las personas a su cargo.

Para Pierre Laroque, en la misma obra, la Seguridad Social es, en primer lugar, la seguridad del empleo: "a todos ha de procurárseles una actividad remunerada y evitar hasta donde sea posible las situaciones de paro". Es decir, tiene que integrarse una estructura económica de tal manera sólida que permita evitar las crisis y garantizar en todas las circunstancias la plenitud del empleo y la realización integral del hombre. Además, la Seguridad Social es la seguridad de un ingreso suficiente, en la cual la política de salarios debe tomar muy en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus dependientes.

Así pues, analizado en su conjunto lo anterior, no puede coincidir con aquellos autores que únicamente se constriñen al estudio de antecedentes particularizados y recientes de la Seguridad Social, tales como

(3) Pierre Laroque. - Rev. Internacional del Trabajo. Agosto. 1943.

el Plan Beveridge, el Plan Marsh, la Constitución de Weimar, la Constitución Mexicana de 1917, el Sindicalismo, el desarrollo del Derecho Laboral, los programas socioeconómicos de postguerra, el Plan Marshall, etc., ya que en el génesis de la Seguridad Social han sido tan importantes como éstos, los precedentes ya mencionados. Bajo el sistema integral de la Seguridad Social han venido a compilarse y digerirse trascendentalmente las más diversas experiencias y conocimientos de todas las culturas.

La filosofía humanista y la aplicación social de las ciencias exactas han venido a converger en un molde integral que procura el bienestar individual condicionado a un desarrollo trascendente e integral de la comunidad.

Concebir a la Seguridad Social únicamente como una de las últimas y más perfectas expresiones jurídicas, es dejar de lado todas las importantes raíces que encontramos en sectores tan distintos como medicina, psicología, sociología, filosofía, planificación, demografía, economía, matemática actuarial, estadística, etc. En suma, el estudio de los antecedentes de la Seguridad Social requiere acudir a las más diversas fuentes de conocimiento en donde ésta haya abrevado para no solo ubicarle como un simple producto de la legislación.

2.- NATURALEZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

a).- Concepto y Contenido.

Pocos conceptos de la lengua de nuestros días se prestan a tantas acepciones y atributos. La gran identificación que tiene la Seguridad Social con otras disciplinas (Economía, Derecho, Psicología, - Medicina, Planificación, Política Social, Sociología, etc.) han motivado que diversos autores frecuentemente homologuen la Seguridad Social con el campo propio de estos sectores.

Aún más, no pocos autores -a nivel nacional e internacional- utilizan indiscriminadamente los conceptos de Previsión, Bienestar, - Asistencia, Seguro y Seguridad Social. No han bastado los esfuerzos -doctrinarios que sobre el particular se han hecho para delimitar el alcance cierto y el contenido exacto de la Seguridad Social; sin embargo, poco a poco se han ido aportando nuevas ideas y elementos que habrán de permitir precisar su alcance y contenido universal.

Ha surgido confusión al definir la Seguridad Social al no precisarse frecuentemente ni el propósito ni el fenómeno, pues se han enumerado objetivos próximos, concretos y particulares y se han comparado elementos no homogéneos (sistemas y medios de acción con fenómenos o finalidades próximas y resultados semejantes), pero que en esencia divergen porque uno es clase y el otro efecto, el uno es ideal y el otro es acción, el uno es concepto y guía y el otro es realización.

Así pues, el enunciado que haremos de la Seguridad Social no pretende ser definitivo ni inmutable, pero sí pretende recoger las ideas más modernas que hay sobre el particular. Asimismo se pretende delimitar el terreno que estrictamente pertenece a la Seguridad Social para diferenciarlo con el de otras disciplinas similares o conexas.

En nuestro estudio entendemos que la Seguridad Social es un sistema político, social, económico, jurídico y administrativo integral, que tiende en todo momento y por los más vastos medios a dar al hombre y a la comunidad una protección ideal, trascendente y generalizada, un amparo común que busca armonizar la seguridad individual y la colectiva.

Con lo anterior queda claro que la Seguridad Social es un concepto trascendente y totalizador que pretende un desarrollo armónico e integral de la sociedad. Como tal, no se reduce a ser una nueva forma

de protección, sino que se viene a mostrar en el ordenamiento lógico y jurídico de una realidad organizada, auténtica y reglada.

Así, el sujeto de la Seguridad Social viene a plasmarse en el hombre, concebido en su integral y vertical naturaleza, desde que nace -e incluso desde que se concibe- hasta que muere, y su único objeto no es otro que un cambio cualitativo y trascendente de la sociedad.

Con estas ideas se refleja que la Seguridad Social ampara al hombre como especie y no tan solo al trabajador o al sector particularizado, sin perjuicio de que también los proteja en su específica condición como tales. Por tanto, la Seguridad Social postula un derecho igual para todos, que atiende a la persona humana y procura un conjunto armonioso de prestaciones y beneficios básicos, dirigidos a mantener y desarrollar la especie en las mejores situaciones ambientales posibles.

La función desarrollada por la Seguridad Social se hace posible a través de las más diversas prestaciones o beneficios, existiendo profundas diferencias de un sistema nacional a otro, pero coincidiendo en que propugnan por el uso de la riqueza general para el bienestar colectivo. La Seguridad Social planifica los recursos de tal manera que la comunidad pueda tener garantizada no solo su existencia, sino también su transformación hacia un orden superior de organización.

Pierre Laroque (4) escribe: "Al difundirse por el mundo el concepto de Seguridad Social, se plantearon ciertos problemas internacionales, al margen de los problemas privados de cada país. Siempre que se defina la Seguridad Social como un objetivo general de toda la política social, como medio de garantizar condiciones materiales y morales de existencia, decorosas y estables, su alcance internacional no es más que un aspecto de la necesaria interdependencia de las naciones, y los problemas que plantea se confunden con las dificultades inherentes a la creación de una verdadera solidaridad económica y social entre todos los países. Si se interpreta la noción de Seguridad Social, no ya en su sentido algo filosófico, sino en función de su contenido orgánico, dándole la aceptación que se sobre entiende cuando se habla de legislaciones, instituciones o servicios de seguridad social, los problemas planteados adquieren un carácter más técnico y más concreto"... "Las legislaciones y las instituciones de seguridad social, son legislaciones e instituciones nacionales más o menos completas y desarrolladas, que por la variedad misma de las reglas que delimitan el alcance de su aplicación y radio de acción, dejan subsistir entre ellas ciertas lagunas y ciertos casos de dualidad de competencias. Resulta muchas veces difícil di-

(4) Pierre Laroque. -Problemas Internacionales de Seguridad Social. Rev. Internacional del Trabajo. Jul. - Ago. 1952.

lucidar cuál es la legislación nacional aplicable cuando se presenta un caso que requiere la intervención del mecanismo de la Seguridad Social, e incluso si existe una legislación aplicable".

L. Péraud (5) nos dice: "Ciertamente es difícil y casi imposible, definir con precisión el alcance del término Seguridad Social, que designa en diversos países y en diversas lenguas realidades muy diferentes. Tal vez pudiera definirse la Seguridad Social como la fase actual de los grandes sistemas que han sido instituidos bajo el nombre de Seguros Sociales. Este cambio de denominación es simbólico, ya que se han realizado o se están llevando ampliaciones o al menos, muestran más claramente el fin a que se tiende".

Las mejoras aludidas se refieren principalmente: a la extensión y superficie (inclusión de toda la población); extensión en profundidad (nuevos riesgos y protección más amplia) y el olvido paulatino de las técnicas actuariales del seguro privado, con una disminución por relajamiento de la relación existente entre cotizaciones y prestaciones individuales y, por consiguiente, una simplificación resultante de la unidad y centralización en lo administrativo.

El Dr. Francisco Xavier González Díaz Lombardo (6) nos dice de la Seguridad Social Integral lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a él y a su familia la salud, el bienestar, alimentación, vestido, casa, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, cesantía, invalidez, viudez, vejez o pérdida de los medios de subsistencia".

Al respecto, el Dr. Mario de la Cueva (7) dice: "El Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social tienen un mismo origen y una naturaleza idénticos: "Son el derecho que busca la justicia social; es el derecho que la Sociedad impone autoritariamente para asegurar a cada hombre, cualesquiera que sean sus circunstancias, una existencia digna, el derecho del trabajo y el Derecho de la Seguridad Social son el reconocimiento del deber social de asegurar la vida humana en condiciones dignas". La Seguridad Social es la idea del derecho del trabajo que se vierte sobre la humanidad, y es así porque en la vida social contemporánea, no solamente los sujetos de las relaciones jurídicas de trabajo subordinado sufren injusticia. Pero para que la Seguridad Social absor-

(5) L. Péraud. -Una Subestructura de la Seguridad Social a Prueba de Presiones Monetarias.

(6) Dr. Francisco Xavier González Díaz Lombardo. -Cursillo de Seguridad Social. Ed. Univ. de Nvo. León, Méx. 1960.

(7) Dr. Mario de la Cueva. - Op. cit.

ba a la Previsión Social y, tal vez a la parte mejor del actual Derecho del Trabajo, es necesario que conserve los principios que han conquistado los trabajadores. La Seguridad Social no puede ser Asistencia Pública, tiene que ser un derecho contra alguien y fundado en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna; y ese alguien contra quien se da el derecho no puede ser sino la Sociedad; y para que la Seguridad Social no sea Asistencia Pública, deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, para obligar a la Sociedad que cumpla efectivamente las prestaciones que señalen las Leyes. - Entonces, la Seguridad Social como lo fué la Previsión Social para los trabajadores, será un camino que conduzca a un mejor reino de la justicia".

El Dr. Alberto Trueba Urbina (8), en su Nuevo Derecho del Trabajo, dice que: "El Derecho de Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que pueden ocurrirles".

Por todo esto y como una solución de fondo, las doctrinas socialistas consideran que para lograr los alcances últimos de la Seguridad Social y erradicar todas las consecuencias de la inseguridad y la inseguridad misma, es indispensable cambiar de lleno la organización de la sociedad con una restricción a la libertad individual (en el sentido de las doctrinas liberales) y la propiedad, y con una dirección amplia en la economía de la sociedad en la cual la acción social sea dirigida exclusivamente por el poder público.

Para el Ing. Miguel García Cruz (9), 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 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 prepara el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva".

La definición de Arthur J. Altamayer y Abraham Epstein (10), de los Estados Unidos, nos dice: "Seguridad Social es el deseo universal

(8) Dr. Alberto Trueba Urbina. -Nuevo Derecho del Trabajo. Méx. 1970.

(9) Ing. Miguel García Cruz. -La Seguridad Social, Bases, Evolución, - Importancia, Economía Social y Política. Méx. 1955.

(10) Cit. por el Ing. García Cruz. Ibidem.

de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de la vida y principalmente trabajo adecuado y seguro".

Para el Dr. Carlos García Oviedo (11) la Seguridad Social - "es un conjunto de Instituciones y problemas que si en otro tiempo, cabían holgadamente en el campo circunscrito del Derecho del Trabajo, - hoy rebasan sus confines alejándolo de su punto de partida y preanunciando con sus ambiciones incesantes, y sus propósitos cada vez más vastos, un cuerpo de doctrina autónomo, históricamente enraizado en el Derecho Laboral, pero en la actualidad con pujos para separarse de él. El volumen de sus asuntos es vastísimo y disforme, y sus contornos aparecen vacilantes, desdibujados, como todo cuando acaba de llegar a la vida. En cierto modo se puede conceptuar el Seguro Social como una Institución derivada del trabajo pero no puede decirse en rigor doctrinal que la moderna Seguridad Social está vinculada a relaciones laborales. La Seguridad Social va más allá de los Seguros Sociales y comprende instituciones no privativamente reservadas al trabajador sino aplicadas a todas las clases sociales. Tal ocurre con la vivienda económica, los economatos y mutualidades, las instituciones sanitarias, el abasto, el régimen de distracciones y deportes, e incluso recientemente, ciertos seguros ofrecidos a todos los ciudadanos, sin distinción, por motivos de fortuna... La obra a cargo de la Seguridad Social es extraordinariamente comprensiva: Por razón de las personas se dirige a todas las clases sociales; por los valores que considera y estima, comprende los físicos, económicos y espirituales; por el alcance de su acción se propone ya la defensa, ya el acrecentamiento de bienes y beneficios; por razón del tiempo mira a las generaciones del pasado, presente y porvenir. La Seguridad Social, como expresa Martí Buffil, es un derecho genérico de garantía que es inherente a la naturaleza humana".

El Ing. Miguel García Cruz (12) cuando era Secretario General del I. M. S. S. , afirmó que una de las características de la Seguridad Social es que debe organizarse como unidad técnica y administrativa, lo que reducirá los costos y simplificará el trámite, eliminando el logro y garantizando el derecho de protección integral, con planteamiento de instituciones descentralizadas autónomas, con patrimonio propio y gestión tripartita, sin fines lucrativos.

El análisis de los antecedentes históricos fundamentales de la Seguridad Social nos permite ver que su rango de derecho económico y social se deriva de un proceso dialéctico que logró un cambio cualitativo en la concepción de los derechos del hombre. Ya no es una simple conquista frente al Estado, sino que se trata de un nuevo Derecho que hace

(11) Dr. Carlos García Oviedo. -Derecho Social. Madrid. 1954.

(12) Ing. Miguel García Cruz. -Ibidem.

surgir obligaciones positivas para éste y hace de su intervención una cuestión forzosa e indispensable para el cumplimiento de las exigencias de esta disciplina. Por tanto, el derecho a la Seguridad Social, a la Educación, al Trabajo, etc. solo son realizables dentro de un amplio esquema de intervención estatal.

La Seguridad Social no pertenece por entero al Derecho, la Política o la Economía, ni a otras disciplinas. No obstante, su individualidad está condicionada por las mismas.

Así, es Política Social en cuanto apoya con un amplio régimen de prestaciones la solución de la problemática social. Además, permite a la Política y al Derecho cumplir una serie de compromisos y conquistas históricas ineludibles y posibilita un desenvolvimiento sin ataduras económicas que permiten al hombre ejercer su libertad.

Por otra parte, la Seguridad Social conlleva el fenómeno económico en razón de la subordinación existente para el cumplimiento de sus propósitos; es decir, la Seguridad Social para proteger y transformar al hombre requiere del logro de un reajuste del régimen económico existente para lograr una racional y amplia distribución de la riqueza.

A mayor abundamiento, la esencia jurídica de la Seguridad Social radica en que es una de las más superadas expresiones del Constitucionalismo Social. A través de la aplicación de sus principios y objetivos, logran hacerse efectivas las Declaraciones de Derecho Sociales y de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Como Derecho, la Seguridad Social logra la positividad de formas políticas y jurídicas que anteriormente solo se esbozaron como fórmulas programáticas de gobierno. No podemos hablar de la existencia de un Derecho Social sin tocar frecuentemente el ámbito de la Seguridad Social.

Como corolario de lo anterior, la interrelación que tienen diferentes disciplinas, como la Economía, la Política y el Derecho, con la Seguridad Social, hacen recomendable que debemos hablar más bien, de una política, de una economía o de un derecho de la Seguridad Social, a fin de evitar confusiones innecesarias.

b).- Principios rectores.

La Seguridad Social, al conjugar elementos tan complejos y disímbolos, de tipo económico, técnico, social, político, etc., no puede ser parcial, pues sus fundamentos últimos son la cobertura univer-

sal, la protección total de la población y la política económica de plenitud del empleo.

Para comprender la Seguridad Social hay que partir de nuevos principios y objetivos. Las pautas a seguir son cualitativamente diferentes de los mecanismos de protección social tradicionales. Así tenemos que la estructura de la Seguridad Social no es una yuxtaposición de sistemas diversos e independientes, sino una unidad fundamental producto de una evolución de la Política Social de todos los países en las décadas recientes. Este criterio implica el abandono de los métodos tradicionales del Seguro Social, pues a partir del momento en que el problema ya no consiste más en asegurar a ciertos grupos determinados, contra uno o varios riesgos concretos, sino en proceder a una distribución de los ingresos, no hay necesidad de medir cada riesgo ni de guardar la debida relación entre cotizaciones pagadas y prestaciones otorgadas, ni de constituir reservas matemáticas, para otorgar contraprestaciones, logrando así una protección y cobertura universal. Por tanto, la solidaridad nacional implica la ejecución de un plan completo de Seguridad Social que hace obsoletos todos esos mecanismos. La suma de las cotizaciones y las cargas de los riesgos se equilibran en conjunto en el seno de toda la colectividad por una compensación de los elementos; la noción de indemnización o reparación desaparece y se substituye por la de servicio público de sanidad y de conservación del nivel de vida.

Hay una gran divergencia entre las opiniones surgidas acerca de cuáles son los principios o fundamentos normativos de la Seguridad Social. Por considerar que lo escrito por el Maestro Etala (13) al respecto, es una de las opiniones más respetables, nos permitimos adherirnos a la misma, haciendo su transcripción:

"Los principios esenciales que rigen la Seguridad Social son:

- a). - Universalidad: tendencia a cubrir o amparar a todos los hombres, sin hacer distingos.
- b). - Integralidad: orientación hacia el amparo de todas las contingencias sociales.
- c). - Solidaridad: distribución técnica de las cargas económicas entre el mayor número de personas.
- d). - Unidad: es la característica de la Seguridad Social que reúne a los tres principios rectores anteriores, en una sola organización legislativa, administrativa y financiera, con un criterio integral.
- e). - Subsidiariedad: es aquella característica que sin perjuicio de las anteriores, distingue a las prestaciones de la Seguridad Social no como algo obligatorio, sino como derechos que pueden o no ejercerse o utilizarse. "

(13) J. J. Etala. -

Pensamos que cabe agregar: la oportunidad y accesibilidad en los servicios y las prestaciones. Por otra parte, creemos que la solidaridad no debe estar limitada a grupos (empresas, rama profesional, gremios, etc.) pues debe ser nacional, para extenderla a todos los habitantes.

A mayor abundamiento, Carlos Martí Bufill (14) nos dice que frecuentemente se mal interpreta el concepto de solidaridad, pues se ha objetado que: "si todos han de pagar, todos han de recibir, al sufrir el infortunio, los beneficios previstos. Si no han de recibir prestaciones tampoco es justo que todos contribuyan. Sin embargo, se ha querido justificar la concesión de prestaciones a todos sin prueba de recursos, y la exclusión de los que disfrutaban de elevados ingresos, en los países de Seguros Sociales fundados en la debilidad económica laboral".

Bufill rebate las objeciones señalando que: "Las prestaciones hay que darlas, no cuando surge el infortunio, sino cuando del mismo se deriva realmente la necesidad. Así, las prestaciones sanitarias hay que darlas siempre, porque cualquiera que sea la cuantía de los ingresos, los infortunios de la salud siempre crean necesidades"... "no podemos decir lo mismo de las prestaciones económicas en caso de vejez, enfermedad, paro, accidentes, etc. puesto que estos infortunios crean una situación, pero no una necesidad... pues si se cuenta con medios de fortuna no se tiene necesidad de una prestación económica... y si a pesar de esta consideración se concede la prestación económica (realidad en muchos países) se comete una doble injusticia de hacer efectiva una prestación al que no tiene necesidad de la misma y de disminuir la posibilidad de darla en cuantía suficiente al que, por haber llegado a viejo sin medios suficientes, vive una auténtica necesidad".

Sin desconocer esta verdad, no hay que olvidar que la prueba de recursos exige una vasta organización y es muy costosa, requiere de personal calificado y no es siempre exacta, además de que no propicia ni el ahorro ni la inversión, y detecta, en el tipo de contingencias analizadas, una gran mayoría que sí urge de los beneficios del sistema. Esto puede resolverse sobre la base de un sistema diferencial en las contribuciones y beneficios, adoptando la uniformidad en el beneficio cuando hay cierta igualdad económica entre los salarios.

Por lo que respecta a la Unidad, el mismo Martí Bufill precisa que: "Toda organización de Seguridad Social que se funde en una diversa consideración de riesgos, con distinta cobertura y autonomía administrativa, ha de representarse, pues, jurídicamente imperfecta".

(14) Carlos Martí Bufill. -Presente y Futuro del Seguro Social.

Con cierto trasunto y remanentes del siglo XIX, Etala (15) propone su principio rector de la subsidiariedad, pues se cae en la necesaria condición de ser pobre para poder acercarse a los beneficios de la Seguridad Social. Sus ideas de que tal principio fomenta la iniciativa individual, la libertad y la responsabilidad del individuo, y de que cada quien debe tomar por sí las providencias necesarias para solucionar sus problemas, y únicamente cuando no pueda resolverlos por sí solo debe recurrir a los beneficios de la Seguridad Social, pecan de romanticismo exagerado, pues considera a los Sistemas de Seguridad Social como algo complementario y pasivo, como una simple expectativa que está esperando a que le llamen. Cuando lo cierto es que la Seguridad Social es todo lo contrario: creativa, dinámica, previsoras; es una organización que abarca todos los órdenes del comportamiento humano y que se anticipa a los infortunios y necesidades con amplios sistemas de previsión. Su acción siempre estará motivando el progreso y trabajo colectivo hacia objetivos predefinidos.

Quizás el carácter subsidiario de la Seguridad Social que recomienda Etala esté incluido por la Doctrina Social Católica, especialmente por la Unión Internacional de Estudios Sociales "Unión de Malinas" - con sede en Bélgica, que ve en el sistema un mecanismo más bien suplementario que de desarrollo integral de la comunidad.

Estas premisas nos permiten afirmar que sin universalidad en el sistema de protección no es posible cubrir con plenitud los riesgos a que se ve sometida la comunidad. Desde luego, la universalidad de la Seguridad Social se traduce en superar la etapa de simples y cotidianos cambios dentro del círculo cerrado de una clase.

c). - Sujeto y Objeto.

La evolución de las ideas, legislación y doctrinas sociales, en el plano nacional o internacional, ha proclamado que el sujeto de la Seguridad Social es el hombre, sin atender a su situación, actividad, credo, color, etc.

Así, no excluye a ningún ser humano de su ámbito y amparo. - La única razón de su existencia es el interés por el hombre en sociedad, sin importar su actividad o vinculación jurídica con otras personas, ni tampoco su status social o económico. La Seguridad Social al reconocer como único sujeto de su actividad al individuo, lo hace en razón de la naturaleza social del mismo y procura su bienestar a lo largo de su vida. -

(15) Ibidem.

Esto no significa que la sociedad no sea sujeto de la misma, ya que al proteger con un sentido social al hombre, protege y desarrolla a aquélla.

Históricamente, al ir imponiéndose los sistemas de Seguridad Social, los sujetos que los mismos comprendían se reducían a grupos especializados, más o menos extensos, pero al implantarse esos sistemas como tales, se generalizó hacia la totalidad de la población. Ojalá llegara el día en que pudiera hacerse extensiva hacia la humanidad.

Al reconocer al hombre como sujeto de la Seguridad Social, se aplican las mismas tesis del maestro de la Cueva cuando nos decía en las aulas que el Derecho Civil es el Derecho de las cosas y el Derecho del Trabajo el Derecho del hombre. Así pues, la Seguridad Social, en tanto expresión jurídica, es el Derecho Humano por excelencia.

Para Etala (16), "La Seguridad Social es un fin en sí misma. Su objeto es la protección del hombre contra las contingencias sociales, utilizando todos los medios que estime necesarios para su realización".

Cabría objetar que el fin de toda organización o disciplina social solo es el hombre mismo y que únicamente estarán justificados aquellos medios que en todo momento tienden a asegurar la libertad y el progreso, entendido éste como la búsqueda de un hombre éticamente superior.

Por su parte, Netter (17) escribe que: "El objeto de la Seguridad Social es crear en beneficio de todas las personas, especialmente de los trabajadores, un conjunto de garantías contra un determinado número de eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su actividad o de imponerles cargas económicas suplementarias".

La tendencia uniformadora de la Seguridad Social explica el -- por qué no existe razón valedera para dictar en este campo sendas y disímboles legislaciones para cada sector amparado, cuestión que no concuerda con el principio rector de universalidad o con la esencia de los derechos del hombre, ni con la generosidad de las cartas constitucionales que reconocen la existencia del Derecho Social.

Si bien el sujeto de la Seguridad Social es el hombre, su objeto de acuerdo a Etala (18), está simbolizado por la protección del hombre contra las contingencias sociales. Para Beveridge (19), el objeto es -- "abolir el estado de necesidad, asegurando a todos los ciudadanos una renta suficiente en todo momento, para satisfacer sus cargas o responsabilidades.

(16) Ibidem.

(17) Netter. - La Sécurité Sociale et ses Principes. Paris. 1959.

(18) Ibidem.

(19) Beveridge. - Plan de Seguridad Social. Inglaterra.

Empero, es árduo delimitar el verdadero objeto y no confundirlo con el de otras disciplinas. Netter (20) nos dice que: "El objeto de la Seguridad Social es lograr el bienestar y la seguridad para todos pero condicionando a los objetivos sociales de una política económica, - al igual que lo está el pleno empleo, pues el desarrollo de la Seguridad Social depende de las posibilidades de producción de la economía nacional, que a su vez, depende del grado de empleo de la mano de obra disponible".

Cabría observar a estas ideas que la dependencia mencionada no puede ser inmutable ni eterna. Menos aún cuando opera un sistema que procura cambiar todos los modelos de organización establecidos y anquilosados. Cuando interviene un sistema de Seguridad Social, se deja sentir de inmediato una reforma estructural, en la cual la misma producción se remonta a su influencia, pues es indudable que bajo su férula puede haber un aumento sensible en la calidad de bienes y servicios procurados. Sin duda la presencia de las "Seguridades Sociales" provoca profundas transformaciones sociales al implantar un sistema económico, social, jurídico y político más justo. Por lo mismo, solo puede aceptarse de Netter que: "El pleno empleo y la Seguridad Social son los elementos de una política de acción que tiende a liberar al hombre de la necesidad, proporcionándole trabajo y seguridad. Sin embargo, la conquista del bienestar colectivo no puede cumplirse sino en el desarrollo de las libertades esenciales y de la iniciativa de cada ciudadano.

(20) Ibidem.

3. . DISTINCIONES FUNDAMENTALES.

a). - Formas y disciplinas afines.

En la gran mayoría de las obras que se ocupan del bienestar colectivo encontramos que los autores utilizan como sinónimos conceptos que por su origen, contenido y objetivos son esencialmente distintos del Seguro y la Seguridad Social. Aún más, es frecuente encontrar, sobre todo en los autores sudamericanos, que en forma indiscriminada se emplean los conceptos de Bienestar, Asistencia y Previsión Social, e incluso los de Servicios Sociales, confundidos con los atributos propios de la legislación de Seguro y Seguridad Social.

Lo anterior no es tan solo una simple diátesis terminológica, tiene más importancia de la que aparentemente pudiera otorgársele, ya que tenemos que adentrarnos tanto en los antecedentes históricos como en los jurídico-políticos, para encontrar las distinciones fundamentales que nos permitan precisar qué debemos entender en realidad por Seguridad Social.

Si bien el cooperativismo, la beneficencia, el mutualismo, el ahorro individual, la financiación por medio de impuestos, constituyeron y constituyen formas muy importantes de ayuda o protección social, no por ello debemos concluir que sean necesariamente antitéticos; simplemente son mecanismos orientados en diversos ángulos, pero que convergen en una - - axiología similar que les ubica dentro de los medios que buscan lograr un ideal de ayuda y protección individual y colectiva. Todos estos conceptos en diversos momentos e instancias tuvieron un gran influjo en la génesis y evolución de las disciplinas sociales. Su aparición no puede separarse de un - sentimiento de solidaridad humana provocada por la filosofía humanista.

Es importante destacar que algunos de estos mecanismos - tienen una vida más reciente, lo cual nos demuestra que han sido muchos los medios de protección, e incluso, ésto nos sirve para explicar el por qué tienen cabida con un nuevo enfoque dentro de un sistema de Seguridad Social, mismo que les ocupa con una nueva finalidad y dentro de una organización distinta. Es decir, cuando la Seguridad Social les incorpora, pierden bastantes de sus elementos distintivos y pasan transformados y a aglutinarse dentro de un modelo diferente y superior.

Con otro punto de vista y según A. Velarde B. (21), la Asistencia Social y el Seguro Social son parte de la política social del Estado y

(21) A. Velarde B. - Seguro y Seguridad Social. Méx.

toda la actividad de éste tiene una relación específica con la Seguridad Social. Asistencia Social y Seguro Social, son funciones que se complementan, funciones y movimientos dirigidos, hacia la seguridad colectiva del hombre. Empero, es evidente que los métodos del Seguro Social basados en las contribuciones de los trabajadores, empleadores y Estado se difieren de los métodos de Asistencia, cuyas cargas unilateralmente soporan las Autoridades Públicas, con fondos del erario.

En base a estos antecedentes, es entendible que la Seguridad Social pueda emplear mecanismos anteriores y distintos dentro de sus políticas de trabajo. Lo que ocurre es que no únicamente cumplimenta la actividad de ellos, sino que a la vez que les suple, les transforma. Por ejemplo, cuando otorga las prestaciones o beneficios necesarios que aquellos no pueden proporcionar a la comunidad. Lo mismo ocurre cuando ofrece su protección a todos aquellos seres que no reúnen los requisitos exigidos para satisfacer su necesidad.

La Seguridad Social también debe suplementar las prestaciones en dinero del Seguro Social, cuando éstas no basten para cubrir las necesidades individuales. Por otra parte, la Asistencia Social se interesa especialmente en los servicios de salubridad e higiene de la Nación. La integración de la Asistencia Social y del Seguro Social otorga grandes ventajas para los asegurados y sus beneficiarios y desde luego para la administración. Sin embargo, la mayor limitación existente la constituye el campo de acción del Seguro Social, que se reduce al personal bajo relación de trabajo, y en cambio la Asistencia tiene una aplicación no sujeta a ese tipo de relación. Este obstáculo desaparece con el crecimiento vertical y horizontal del Seguro Social hasta comprender el ámbito nacional e incidir en toda la cobertura de la Seguridad Social.

La Seguridad Social, con una proyección y fundamento distinto, busca la protección de toda la humanidad sin distinción de sociedades, religión, color, lengua, nación, etc., sin importar el espacio y tiempo en que se desenvuelvan, sino como un deber solidario, como algo que se impone y sobrepone aún a la voluntad humana.

En cambio, las otras formas de ayuda o protección, como la caridad, se estima que el beneficio que se imparte es un deber de tipo espiritual. La Asistencia y el Bienestar Social propenden a cuidar la salud del hombre, sin importar que éste se encuentre bajo relación de trabajo; frecuentemente se dirigen a las clases menesterosas.

El actual desarrollo de la Seguridad Social es producto de las contradicciones históricas que nos mostraron que el bienestar colectivo no pudo ser logrado con eficacia por el Estado liberal; bienestar que

tampoco pudo alcanzarse a través de los servicios de caridad y asistencia que prestaron las corporaciones y fundaciones, esencialmente por sus graves deficiencias socio-económicas.

El Estado se vio impedido en su rápida evolución de ligar la asistencia con el consumo y proporcionar servicios acordes a la necesidad pues el auxilio estaba medido por la posibilidad económica y no por el estado de necesidad. Cuando el Seguro Social apareció en Alemania, ya había un gran movimiento en la legislación laboral, pero la intervención del poder público para mejorar las relaciones privadas de contratación individual favoreció su expansión.

Tanto el Bienestar Social como los Servicios Sociales, pueden incluir una gran diversidad de medidas para el fomento del bienestar, mediante el esfuerzo de la colectividad; tales medidas pueden otorgarse en forma individual o bien, pueden influir toda una gama de servicios para la colectividad. Además, pueden limitarse a una ayuda financiera, asesoría legal o búsqueda del trabajo. También pueden restringirse a regímenes obligatorios o incluir asimismo, los servicios de tipo voluntario, la facilitación gratuita de alimentos en las escuelas o de medios de diversión, guarderías infantiles, ayuda doméstica para enfermos o ancianos, alimentación y vivienda, etc.

Sin embargo, tal distinción tuvo plena vigencia durante la primera mitad de nuestro siglo, cuando el desarrollo, investigación y expansión de la Seguridad Social aún era limitado. Ahora todo el país no vacilaría en reconocer que la mayor parte del trabajo de su gobierno tiene íntima relación con la Seguridad Social.

No pocos autores reconocen que la Seguridad Social comprende en la mayor parte de las Naciones los regímenes o servicios establecidos por la legislación pública que otorga derechos individuales específicos y que han sido concebidos para facilitar medios de subsistencia a los sostenedores de familia que involuntariamente hayan perdido o sufran disminución de su capacidad de trabajo remunerado; pues se acostumbra incluir en la Seguridad Social a los regímenes por los que se facilita la asistencia médica. Es obvio que tal criterio confunde el Seguro Social con la Seguridad Social.

Con las mismas deficiencias y con un enfoque de relación de trabajo permanente, el V Informe preparado por la O. I. T. para la IX Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 1957), distingue el término de Seguridad Social de la Asistencia Social y Servicios Sociales cuando afirma que: "El Seguro Social designa al régimen en el que el derecho a recibir prestaciones se adquiere sobre la base de cotizaciones

pagadas por los afiliados o a nombre de ellos por sus empleadores, o por ambas partes, o a una caja de seguro. De conformidad con las disposiciones legales, los individuos calificados reciben prestaciones en relación con los riesgos que cubre el régimen, sin que el hecho de poseer recursos propios afecte el derecho a las prestaciones. En el Seguro Social las prestaciones dependen normalmente del monto de las cotizaciones y del período en que se hayan pagado estas últimas. En cambio, prosigue, el Servicio Social designa a todo régimen que otorga el derecho a prestaciones a toda la población o a ciertas categorías de la misma, quedando el costo a cargo de la colectividad, sin que el beneficiario deba pagar previamente cotizaciones salvo en forma de impuestos o cuando se utilizan ciertas fuentes del Seguro Social para contribuir al costo de los Servicios Sociales. Bajo este tipo de régimen la misma prestación se suministra automáticamente a todas las personas cubiertas, independientemente de los recursos que pueda poseer el interesado.

Por lo que respecta a la Asistencia Social, el Informe aludido entiende que tal término designa un régimen en que las prestaciones a cargo de la colectividad, y sin que se exija previamente el pago de cotizaciones, se suministran únicamente a las personas necesitadas que carecen de recursos. Estas prestaciones se calculan de manera que los interesados puedan alcanzar un nivel de vida mínimo. Para determinar el grado afectivo de la necesidad, se aplican con frecuencia las llamadas pruebas de curso de subsistencia.

Como última parte del tema y por lo que hace a la Previsión Social, podemos enunciar que es la zona fronteriza entre las legislaciones laborales y de Seguridad Social, pero se encuentra restringida, en su acción, a las personas que se encuentran bajo relación laboral. El Seguro Social, en cambio, es la personificación que asume las obligaciones descritas para la Seguridad Social, como una función particular, por deber humano; pero ya en forma precisa e individual, como un imperativo funcional, de estructura y organización especializada. O sea, es el mecanismo o aparato creado para producir un resultado previsto y querido, sin la proyección espiritual que lo identifique, por ejemplo con la caridad. Por tanto, es una concepción técnica objetiva que se plasma materialmente.

Desde un ángulo distinto y con una concepción diferente, nos dice Krotoschin (22) que la Previsión Social es "el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles fuera del trabajo. Su forma principal es el Seguro Social. Aunque se vincula muchas veces con el trabajo prestado y, en consecuencia, con el Derecho del Trabajo y la Previsión Social no considera estrictamente el trabajo, sino que tiene otros propósitos"...

(22) Krotoschin. -Instituciones de Derecho del Trabajo.

"La Previsión Social se ha ampliado en los tiempos modernos hacia la Seguridad Social".

Desde luego, creemos que tal aseveración niega la transición histórica que ha operado en la legislación laboral e industrial bajo las cuales solo podemos concebir a la Previsión Social. La extensión hacia la Seguridad Social es un cambio posterior que abarca a toda la población y procura atacar toda contingencia, con una concepción más universal del cuidado y prosperidad de la comunidad.

Para el Dr. Mario de la Cueva (23), "El objeto de la Previsión Social es cuidar la integridad del trabajador en relación de dependencia y de su salud a lo largo de su vida profesional y lo recoge en la adversidad cuando los años o un infortunio lo incapacitan para el trabajo"... "De la idea de la Previsión Social, brotó la Seguridad Social que proyecta sus beneficios a todos los hombres y no solamente a los trabajadores dependientes".

Cordini (24) acepta que la Previsión Social, al igual que la Seguridad Social, ha tenido y tiene por objeto organizar la protección contra las contingencias sociales; pero la "Previsión Social se valió de instrumentos limitados (seguros sociales o los regímenes jubilatorios) protegiendo solamente a determinados sectores sociales en relación a eventos también limitados", con la finalidad principal de "resarcir sus consecuencias, desarrollando sus métodos sin un criterio orgánico, sin visión de conjunto, ni relación con instituciones afines y mediante una organización administrativa compleja y desconcentrada. En cambio la Seguridad Social eclosiona, como un sistema armonioso de protección integral, con miras a amparar a toda la sociedad en relación a todos los riesgos, empleando y coordinando todos los instrumentos aptos a tal fin y en dimensión no solo resarcitoria, sino también preventiva y rehabilitadora".

b).- El Seguro Privado, el Social y la Seguridad Social.

A fin de entender la diferencia que existe entre estos conceptos y por lo que respecta al primero, podemos definirle mencionando que el mecanismo del Seguro Privado es la compensación de riesgos que a nivel de conjunto y aplicando la técnica actuarial tienen una gran regularidad en su realización y una gran analogía en sus repercusiones económicas, cuestión que permite la predicción del fenómeno y el cálculo de las

(23) Ibidem.

(24) Cordini M. A. -Temas sobre el Derecho de la Seguridad Social. Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

reservas necesarias para prever la cobertura.

Esta expectativa de cambio, en el Seguro Privado, de una prima o aporte por un beneficio, establece un vínculo jurídico que se traduce en obligaciones recíprocas, bilaterales, entre el asegurado que paga la prima y la institución obligada a otorgar los beneficios.

Como una forma ancestral de protección, Etala (25) nos habla del Seguro Privado, diciendo que él "... constituye una previsión colectiva efectuada con la intervención de un intermediario que persigue fines de lucro, a cuyo efecto selecciona los riesgos que asegura, constituyéndose la masa de asegurados por libres y voluntarios contratantes que pretenden ampararse de determinados perjuicios económicos que pueden producirles eventos futuros e inciertos".

Hemard (26), en cambio, lo define como "una operación por la cual una parte, el asegurado, mediante el pago de una prima, se hace prometer para él o para un tercero, en caso de realización de un riesgo, por otra parte llamada asegurador, que toma a su cargo un conjunto de riesgos que compensa de acuerdo a las leyes de la estadística".

Para Etala el Seguro Privado o Comercial es voluntario para ambos contratantes, persigue fines de lucro, a cuyo efecto trata de obtener el mayor número posible de contratos; selecciona los riesgos y exige primas proporcionales a la indemnización que eventualmente otorgará. La garantía de los asegurados está dada por la acumulación de capitales sometidos a intereses compuestos (reservas matemáticas y capitales de cobertura)". "... Su costo no está al alcance de los necesitados, y por ser voluntario no se impone al espíritu de imprevisión de las personas. Al seleccionar los riesgos para obtener mayor lucro, desprecia o rechaza los que podrían significarle pérdidas, quedando fuera de su amparo las necesidades más apremiantes del hombre trabajador y de su familia, que representan la mayor parte de la población". "... Al otorgar el beneficio en proporción a los aportes o primas, no se satisfacen las necesidades mínimas requeridas".

En cambio, en un régimen social el financiamiento debe estar a cargo de la población en función de sus ingresos en forma obligatoria, para alcanzar la plenitud de la solidaridad y otorgarse beneficios en función de la necesidad del afiliado.

A este respecto el maestro Etala precisa que para poder hablar de una distinción entre el Seguro Social y el Seguro Privado es menester recordar la obligatoriedad del primero, su carácter no lucrativo

(25) Op. cit.

(26) Hemard. - Traité Theorique et Practique d'Assurances.

y que no selecciona los riesgos, además de no exigir una proporcionalidad matemática entre los aportes y los beneficios.

Sin ignorar que la obligatoriedad fué la única distinción que hubo en los inicios entre ambos, hay que añadir que la no proporcionalidad obedece a la necesidad de no perjudicar a los más pobres. Si bien el aporte debe efectuarse en función de los ingresos, los beneficios se otorgan en función de las necesidades.

El mismo Etala destaca que la semejanza entre ambos radica en que su financiamiento tiene por objeto la transferencia del riesgo individual a una colectividad de asegurados sujetos a la misma eventualidad, me diante el pago de una prima o parte. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico y social las diferencias son enormes por lo que respecta a un objeto, sujeto, término, fuente, función, disposiciones y régimen aplicable, extensión, obligatoriedad, finalidad, estructura, organización, naturaleza, etc.

El desarrollo del Seguro Privado contra riesgos en el trabajo se acrecentó, aunque sin grandes éxitos sociales, pues lo elevado de las primas, el aumento de las mismas, en caso de mayor riesgo, y lo estrecho de la compensación retribuida limitan sus alcances. Empero, el Seguro Privado durante todo este siglo ha tenido una gran extensión, que -- tiende a decaer ante el apogeo de los sistemas de Seguro o Previsión Social y, en forma más específica, ante la inspección de los centros de trabajo y el perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad industrial.

La indemnización de los trabajadores fué uno de los primeros aspectos que abordó el Seguro Social. Actualmente se nutre de políticas sociales más humanas y promisorias, pues se ha robustecido el sistema con medidas preventivas y de seguridad, que velan por el cumplimiento de las medidas protectoras de la salud integral y por la disminución de la frecuencia y gravedad de los accidentes. Además, se busca reestructurar una organización rehabilitadora efectiva, reduciendo o extinguiendo los gastos litigiosos, (para no diluir los beneficios provistos en aras de una expectativa), procurando otorgar pensiones decorosas cuando hay incapacidad, total o parcial, o bien cuando ocurre la muerte del obrero accidentado. En tales casos también se adopta materializar la indemnización con el otorgamiento de una suma global, medida que tiene pocas ventajas y serias objeciones.

A diferencia del Seguro Privado el Social prorratea entre amplios sectores de la comunidad la carga de los riesgos, procurando a grupos sociales homogéneos prestaciones concretas que les permitan afrontar

toda una serie de necesidades fortuitas o permanentes. En cambio la Seguridad Social no solo procura solución a un sinnúmero de contingencias de toda la comunidad sino que pone en funcionamiento todas las premisas necesarias para transformar el orden vigente.

En el Seguro Privado la norma jurídica principal es el contrato y en el Seguro Social la fuente jurídica es la ley, complementada por los reglamentos que dicte la Administración Pública, situación explicable si le considera como un servicio público. En el Seguro Social la ley determina las obligaciones y derechos de los trabajadores, patrones y Estado, así como también el campo de aplicación y funcionamiento del servicio. Sin olvidar que además regula las características de las prestaciones a otorgar.

Históricamente el Seguro Privado realizó, y aún realiza, una función importantísima al preservar la riqueza acumulada por los estamentos privilegiados. El Seguro Privado en millones de ocasiones ha permitido resarcir el patrimonio, cuantioso o exíguo, de aquellos que vieron decrecer su capital por la aparición de contingencias no deseadas pero sí vividas. Como es obvio, un mecanismo tan importante para contrarrestar o diluir los efectos perniciosos de esos sucesos, no pudo ser empleado por amplísimas capas de la población. Quizás esgrimiendo un criterio radical podría sostenerse que ha sido una de las instituciones que más han contribuido a diferenciar o contraponer a las clases sociales, pues la garantía de estabilidad que ha ofrecido a las altas esferas sociales aún en las peores circunstancias ha permitido que importantes ahorros de la comunidad, generados a través de la plusvalía, queden a disposición de un núcleo homogénico. El Seguro Privado, en múltiples ocasiones ha obrado como un instrumento de permanencia en el poder de la clase capitalista, como un medio concreto y eficaz para mantener el status y las prerrogativas. No invalida lo anterior el hecho de que haya sido empleado recientemente por la clase capitalista, como un medio concreto y eficaz para mantener el status y las prerrogativas. No invalida lo anterior el hecho de que haya sido empleado recientemente por la clase media, si atendemos al uso que se hace de las reservas que su funcionamiento exige. El Seguro Privado además de encontrar innumerables ahorros sociales en clases despojadas de todo afán socializante, robustece los recursos y posibilidades de un sector antagónico a toda reestructuración social. El Seguro Privado participa en toda su extensión del espíritu mercantilista. Su núcleo está constituido por un afán de lucro y su fin por ideas de inamovilidad y permanencia.

La distinción que en el mismo tienen el Seguro Social y la Seguridad Social no se configura tan solo por la participación creciente y decidida del Estado, sino por un modo distinto de entender los beneficios y propósitos. Ya no interesa el beneficio exclusivamente sino aumentar la riqueza común y el bienestar colectivo.

Ahondando en tal cuestión nos dice del Seguro Social el Profesor Emil Schoenbaum (27) que es la parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas y sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador (o de todo ciudadano); fenómeno que con base en los datos de la estadística, pueden ser valuados para una colectividad amenazada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento por una ley.

Esta definición establece: la estructura social de la institución; la introducción de una técnica especial (técnica actuarial) en la organización y actividades del Seguro Social (que considera una relación económica al fijar como finalidad la protección contra las consecuencias económicas y sociales de la salud y fenómenos casuales); y, establece una relación jurídica al hacer intervenir al Estado en las actividades del Seguro Social.

La Segunda Conferencia del trabajo de los Estados Unidos de América miembros de la O.I.T., en Habana Cuba de 1939, emitió una resolución sobre los fines y funciones de los Seguros Sociales, afirmando que el Seguro Social Obligatorio constituye el medio más razonable y eficaz para dar a los trabajadores la seguridad sanitaria y económica a que tienen derecho. Deseosa de contribuir al desarrollo y a la generalización de los Seguros Sociales en los países de América, interpretando el anhelo común de justicia y progreso social de nuestros pueblos, e inspirándose en la reglamentación de los Seguros Sociales establecidos por la O.I.T., sobre la base de una larga experiencia cuidadosamente comprobada, emitió la siguiente resolución:

"Los Seguros Sociales habida cuenta de que tienen que utilizar los recursos asignados del modo más racional y eficaz, están llamados a:

a). - Organizar la previsión de riesgos tales como la enfermedad, la invalidez, y los accidentes de trabajo, cuya realización tiene como consecuencia quitarle al trabajador su capacidad de ganancia, privándolo de la base económica de su existencia, indispensable para él y para su familia, y disminuyendo la productividad de la comunidad.

b). - Restablecer, lo más expedito posible la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente, y a facilitar la ejecución de una función tan importante, política y socialmente, como es la maternidad.

c). - Proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de interrupción o cese de la actividad profesional como consecuencia de

(27) Cit. por A. Velarde B. -Seguro Social y Seguridad Social. -Méx.

enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de paro involuntario, de vejez y de muerte prematura del jefe de familia.

Pierre Laroque (28) nos inspira la idea de que la Seguridad Social es la meta final del Seguro Social, o sea, el Seguro Social integral combinado con otras acciones de política social. Las diferencias que él señala como distintivas entre el Seguro Social y la Seguridad Social son consecuencia necesaria de la extensión a todo un país del Régimen del Seguro Social, aparte de otras actividades del Estado, dirigidas hacia la economía.

Resumiendo, quizás pudiéramos decir con él que el Seguro Social es una función particular de la función general y total que constituye la Seguridad Social.

De la observación de estas características generales podemos colegir que entre las partes integrantes del Seguro Social en el mundo, se encuentra:

a). - Un sistema o servicio que tenga por objeto proporcionar la asistencia médica, curativa, preventiva y rehabilitadora y garantice los medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las ganancias o de una parte importante de éstas, y que además proporcione un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

b). - Un sistema o servicio instituido por un acto legislativo, que otorgue derechos individuales determinados e imponga obligaciones definidas a un organismo público, paraestatal o autónomo, y

c). - Un sistema o servicio administrado por un organismo público, semipúblico o autónomo.

Para Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi (29), el Seguro Social es un conjunto de provisiones o providencias impuestas por la Ley, que a semejanza del Seguro Privado y por medio del pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado, tienden a garantizar al individuo contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen su capacidad de trabajo -- mediante la prestación de un adecuado socorro y por ello, el Seguro Social:

- a). - Sigue normas del Seguro Privado, sin desconocer que en muchos puntos divergen;
- b). - Garantiza a la clase trabajadora contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo;
- c). - Protege a la clase trabajadora;
- d). - Socorre adecuadamente en los riesgos que cubre;
- e). - Supone cuotas reducidas; y
- f). - Se impone obligatoriamente por el Estado.

(28) Cit. por A. Velarde B. -Ibidem.

(29) U. Borsi y F. Pergolesi. -Trattato di Diritto del Lavoro.

En cambio, Daniel Antokoletz (30) define al Seguro Social por su objeto: "El Seguro Social tiene por objeto proteger a los empleados y obreros y sus familias, contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo a consecuencia de accidentes, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte".

Miguel Hernández Márquez (31) esboza las características del Seguro Social así:

- a). - Ausencia total de lucro y con destino a los económicamente débiles;
- b). - Tiene como fundamento la necesidad aunada al trabajo asalariado o autónomo.
- c). - Garantiza la indemnización por el siniestro, brindando una seguridad auténtica, merced a la técnica actuarial del seguro.
- d). - Busca la salud, no como fin, sino como medio para devolver al asegurado que la perdió, la capacidad de trabajo.
- e). - Es una creación del Estado y éste lo administra directa o indirectamente.

Por su parte, Gustavo Arce Cano (32) afirma: "El Seguro Social es un instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una Institución Pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado o solo algunos de éstos, a entregar al asegurado o beneficiario, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestro de característica social", o en otros términos:

- a). - Comprende a los asegurados de la clase económica débil, aunque no vivan de un sueldo o salario y no únicamente a los trabajadores;
- b). - Los asegurados, los patrones y el Estado cubren las primas que forman el fondo del cual se van a pagar las provisiones o subsidios;
- c). - El Seguro Social es una Institución creada para los fines de la política social y para prestar un servicio público. No persigue fines de lucro;
- d). - Los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los subsidios;
- e). - Es una institución de Derecho Administrativo del Trabajo (S. I. C.); y
- f). - El Seguro Social es distinto de la Asistencia o Beneficencia Pública, - pues éstas son actividades y deberes del Estado, pero no hay títulos - de ese derecho, pues el Estado en este caso fija el monto de las prestaciones y en el Seguro Social la Ley fija, predetermina, los derechos y obligaciones, debiéndose cumplir íntegra y puntualmente.

Con estos antecedentes podemos concluir con Gustavo Arce Cano que, el Seguro Social es una parte de la Seguridad Social que participa de algunas de las características del Derecho del Trabajo, pero hacién

(30) Daniel Antokoletz. - Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social.

(31) Miguel Hernández Márquez. - Tratado Elemental de Derecho del Trabajo.

(32) Gustavo Arce Cano. - Los Seguros Sociales en México.

dose extensivo en forma paulatina a los que no son sujetos de una relación de trabajo. Así, el Seguro Social es un derecho de los asegurados y beneficiarios.

El Seguro Social supone una organización jurídico-económica dirigida y vigilada por el Estado, bien sea como un ente incorporado o descentralizado del poder público. Aunque es cierto que el Seguro Social sigue en muchos países formas del Seguro Privado, difiere de él en su fundamento y propósito, ya que el Seguro Social al proteger esencialmente a la clase trabajadora tiende a la prevención y reparación de los riesgos, naturales o sociales, que puedan afectar a los trabajadores; compensando así, la pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia, en una forma adecuada y proporcional al riesgo acontecido.

Por otro lado, el Doctor Mario de la Cueva (33) define al Seguro Social como la parte de la Previsión Social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.

A. Velarde B. (34) considera que el Seguro Social está situado en un plano intermedio entre la Asistencia Social (que expresa la comunidad de la sociedad hacia sus miembros necesitados), y el Seguro Comercial (basado en la equivalencia de la prima pagada, por el individuo y la indemnización prometida) y que además, representa la contribución más importante al logro de la Seguridad Social: "La gran fuerza del Seguro Social, radica en su expresión natural de obligatoriedad en la asociación, en la solidaridad de los asegurados y patronos, en la responsabilidad financiera, en el carácter no lucrativo y permanente de sus instituciones y en la especialización para éstos, para el otorgamiento en prestaciones de dinero y en especie, y en su acción preventiva".

Por lo que respecta a los diversos tipos de Seguro, al decir de González Posada (35), el Seguro Obligatorio y el Facultativo exigen como condición sine qua non una organización legal y la intervención del Estado en su administración o vigilancia, pues su carencia, sólo nos hace concebir un Seguro Privado más o menos extendido o especializado. La diferencia entre el Seguro Obligatorio y el Facultativo radica en la obligación o libertad de los asegurados para inscribirse; en el primero es forzoso el aseguramiento y en el segundo caso es potestativo. En el Seguro Obligatorio, cuando es de carácter tripartita o bipartita, las cuotas deben pagarse inmediatamente, y, en cambio, en el Facultativo los patronos y el Estado cubren

(33) Op. cit.

(34) Op. cit.

(35) Carlos G. Posada. -Los Seguros Sociales Obligatorios en España. -la. Ed. Rev. Hs. Privado. -Madrid. -1948.

las cuotas a partir de la inscripción de cada trabajador (sin efectos retro-activos)

El Seguro Obligatorio responde así a la naturaleza del trabajo, es norma de derecho natural emanado de la naturaleza y necesidades humanas que no deja al arbitrio de la facultad del hombre su cumplimiento, pues se impone autoritariamente a los patrones y a los trabajadores y se cumple aún contra la voluntad de ambos. El Seguro Facultativo tuvo su mérito cuando el Estado no poseía la suficiente fuerza económica y jurídica para amparar a la clase trabajadora, cuando el pensamiento liberal excluyó al Estado de participar en la vida social e individual. Esto explica por qué los Seguros Sociales o son obligatorios o no son nada. Alemania con su sistema irradió a todos puntos del orbe esta idea poderosa, al punto de no existir actualmente un solo Estado en el mundo que no posea alguna manifestación del Seguro Social Obligatorio.

Apuntando sobre otra distinción, la del Seguro Libre y el Subsidiario, Antokoletz (36) define al Seguro Libre como aquel en el cual el Estado no aporta cuota alguna y por Seguro Subsidiado aquel en el cual el Estado otorga parte del subsidio. Ambos sistemas son compatibles con la noción de Seguro Social. El Seguro Libre supone que los trabajadores y patrones cubren las cuotas del Seguro, y el Subsidiado responsabiliza a la sociedad, pues los fondos aportados se toman de las contribuciones que gravan a la sociedad.

Expuestas ya las principales ideas acerca de la naturaleza del seguro privado y el seguro social, pasaremos ahora a analizar lo que es la Seguridad Social.

La extensión y generalización del término Seguridad Social ha hecho que se le tome como sinónimo de Seguro Social, aún cuando esta institución se halla en su primera etapa de su desarrollo, pues en la actualidad la historia del Seguro Social demuestra que el desarrollo progresivo de un sistema nacional de Seguridad Social depende de un plan legislativo a largo plazo en el cual cada etapa debe estar orgánicamente relacionada con las demás. De ello es prueba la copiosa literatura al respecto. Más aún, en muchos países se usan indistintamente, tales como: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, etc.

Si el Seguro Social nació vinculado al trabajo subordinado y por tanto, a una relación laboral, la Seguridad Social ha transformado esa orientación hacia todas las clases o estratos de las sociedades contemporáneas. Su horizonte logró ampliar el espectro muy definido de la legislación laboral.

(36) Op. cit.

Del purismo actuarial, de acumulación de primas para la contraprestación de los beneficios que distingue al sistema privatista de seguro, se pasó a un modelo más flexible y amplio, sin ningún trasunto mercantilista: el Seguro Social. Dentro de éste, el problema financiero pasó a ser capítulo aparte de la política social. Los esquemas bipartitas y tripartitas diluyeron y simplificaron el sostén de los servicios. Aunque reducido en sus inicios a determinadas clases laborantes, supo extender poco a poco sus beneficios a la colectividad. La sociedad se preocupó por prevenir o reparar los riesgos de todos aquellos que crean los bienes y servicios de la comunidad. Alejándose del esquema del Seguro Privado, el Social procura la prevención y reparación de los riesgos a que están expuestos los trabajadores, contrarrestando aquellas contingencias que significan la pérdida o reducción de la capacidad de trabajo, a través de un amplio sistema de prestaciones o servicios. El Seguro Social se inició con el otorgamiento de prestaciones reparadoras. Posteriormente esto se vió como un aspecto de un todo, de un sistema previsor más amplio en el que se debe evitar la producción de riesgos. Desde hace varias décadas el Seguro Social ha intervenido ampliamente en toda problemática de higiene, salubridad e inspección del trabajo.

Una vez precisada la naturaleza del Seguro Privado, pasaremos a abordar la del Seguro Social, para lo cual es menester partir de la premisa de que la realización del hombre por medio de su trabajo y su cumplimiento en la sociedad merecen una justa retribución cuando el individuo ha visto mermadas sus facultades.

La sociedad debe acudir en auxilio de quien ha entregado toda su energía para tener una existencia digna. Los constantes siniestros a los que están expuestos los individuos imponen necesariamente la creación de un sistema especial que resarza del daño al individuo y a la sociedad. O sea, todos los acontecimientos que privan al hombre y su familia de la posibilidad de obtener un salario que les permita conducir una existencia digna. El influjo de la Revolución Francesa, nuevamente se hace sentir con las nociones de libertad, igualdad y fraternidad (dormida por más de un siglo). Ya se concibe a la empresa como una institución con fines y propósitos sociales y con derechos y obligaciones para el capital y el trabajo, en substitución de la vieja idea individualista. Según esta nueva filosofía humanista, la sociedad y el derecho tienen en el hombre su principal objetivo.

El Seguro Social es un estadio final del Derecho del Trabajo, al emerger como un estatuto derivado de la naturaleza, necesidades y aspiraciones humanas. El Derecho del Trabajo no se conforma con dar una existencia digna al hombre mientras trabaje, pues no es una mercancía intercambiable por dinero, sino deviene como una respuesta integral al problema, pues a cambio de una labor fecunda le brinda el calor de la protección futura.

El Seguro Social es una idea contemporánea, un producto vanguardista que muestra todo el vigor colectivo al desplazar al individualismo

con el principio de la solidaridad social. Supera el canon antiguo del libre ejercicio de la libertad natural.

A fines del siglo XIX, el acrecentamiento de los problemas laborales y económicos planteó una grave crisis en todo el orbe. Un gran temor hacia el futuro y una miseria colectiva inclinó a la humanidad hacia el sendero de nuevas concepciones filosófico-sociales, económicas y políticas.

Mucho tiempo tardó el Seguro Social para unificar las múltiples ramas que le constituían. Empero, surgió una tendencia universalista que aglutinó las más diversas expresiones de protección. A este fenómeno ayudó la unidad de la legislación laboral. Ante la urgencia de lograr mayor eficacia se buscó una unidad funcional para prevenir o afrontar los riesgos.

La evidencia de que frecuentemente las mismas medidas evitan distintas enfermedades o accidentes, alentó los esfuerzos para evitar cualquier duplicidad administrativa o financiera que retrasara el pronto avance de los programas a realizar.

La irrupción del Seguro Social se hizo posible cuando se aceptó que el salario no agota los derechos del trabajador, pues al entregar éste los mejores años de su vida a la empresa y, en última instancia, a la sociedad, merece a cambio una protección perdurable y eficaz.

El Seguro Social logró en el sector laboral interesarle en el financiamiento y administración del Seguro, hasta considerarlo como cosa propia, logró educarlos para la previsión y los acostumbró al ahorro, haciéndoles olvidar los actos de beneficencia.

Curiosamente las cuotas para el Seguro Social son en forma inmediata una carga de la empresa y mediatamente una carga social de los consumidores. Aunque en primera instancia la mayor carga recae en el capital y en el Estado; en última instancia viene a soportarlo la comunidad, la cual a través de los impuestos y precios que cubre permite este tipo de erogaciones. Cabe aquí destacar, que el trabajo como única fuente de valor y de riqueza viene a constituir el único manantial del que habrá de surtir el sistema. O sea, son los trabajadores a final de cuentas quienes soportan la integridad del sistema.

Para entender al Seguro Social es indispensable comprender que es un instrumento primordial para lograr la distribución entre muchos de los riesgos individuales, pues propende a resguardar al hombre contra toda acción susceptible de suprimir o mermar sus capacidades físicas o intelectuales. Empero, se restringe en cuanto su protección tiene por límite la manutención de una capacidad de trabajo y de ganancia, su ámbito es el correcto funcionamiento de los recursos humanos que inciden sobre el

proceso productivo. En cambio, en la Seguridad Social, la protección lleva por destino todas las clases sociales, no para mejorar la situación o intereses concretos de las mismas, sino para transformarles dentro de un nuevo orden social.

Como principal fundamento de la Seguridad Social, el Seguro Social obligatorio ofrece substanciales ventajas sobre otras medidas de previsión colectiva, tales como la Asistencia Social o los sistemas gratuitos de pensiones sostenidos exclusivamente por el poder público porque:

a). - Contribuye a asociar, material y moralmente, a los interesados que estén en la obligación de realizar un acto de previsión en la defensa de su salud y de su capacidad de ganancia.

b). - Implica la creación de instituciones de seguros autónomos, llamados exclusivamente a organizar la prevención y el servicio en especie y en dinero.

c). - Concede prestaciones debidas en virtud de un estricto derecho y salva así el respeto a la personalidad del requiriente, resguardándole contra las decisiones arbitrarias del órgano encargado de la atribución de las prestaciones.

d). - Garantiza el servicio de las prestaciones, mediante recursos específicamente determinados, distribuyendo los cargos en largos períodos, conforme a las previsiones establecidas, según reglas técnicas.

Así, es fácil entender por qué el Seguro Social coordina las prestaciones en especie para preservar a los asegurados y beneficiarios de su salud (cuidados de medicina general, servicios de medicamentos y terapéuticos, obstetricia, hospitalización, etc.) Al mismo tiempo que proporciona una asistencia individual, el Seguro vela por el bienestar colectivo en la lucha contra las enfermedades en sus tres fases: preventiva, curativa y rehabilitadora.

Dentro del Seguro Social las prestaciones en dinero garantizan la subsistencia del asegurado y la de su familia, en caso de incapacidad de trabajo por enfermedad, accidente o paro involuntario, instituyendo pensiones de invalidez, vejez, viudez y orfandad, con un mínimo garantizado y fijo, acorde al nivel habitual de existencia y a las cargas de familia del pensionado.

El Seguro Social es únicamente parte de la Política Social, una de sus manifestaciones precisas y definidas, ya que ésta es de un espectro más amplio, pues no tiene otra limitación que la consecución de sus objetivos.

La extensión de la Seguridad Social tiende a abarcar todos los onfines de organización humana y a cubrir con sus sistemas de protección y sus procesos de cambio toda manifestación social. La Seguridad Social al ofrecer un nuevo modelo de convivencia que permite a las sociedades trans-formarse paulatinamente para ofrecer a todos sus integrantes mejores e idén-ticas posibilidades de desarrollo económico, educativo, sanitario, político, -social, jurídico, etc., no está haciendo otra cosa que sentando las premisas de un nuevo sistema social, dotado de nuevas potencialidades y más acorde a los valores éticos que por miles de años hemos podido concebir sin llegar a plasmar.

El Derecho Social y la Seguridad Social al extenderse a toda forma de convivencia humana y al matizar con un nuevo enfoque las relacio-nes del hombre, parte de los elementos concretos de una sociedad dada, no buscando una destrucción agnóstica que rompa cualquier vínculo histórico, -sino logrando con su acción aglutinar, digerir y transformar esos elementos; no por medio de la destrucción de todo signo o institución del pasado, sino a través de la imposición de todos los estratos de: educación y cultura, pleno empleo, aprovechamiento racional y óptimo del medio ambiente, redistribu- -ción general de la riqueza, salud integral, vivienda confortable, salarios dig-nos y justos, politización de la comunidad, igualdad jurídica plena, vías de -justicia expeditas, humanización de las tareas y los horarios, alimentación y vestido suficientes, bienestar colectivo, etc.

Todos los medios concretos de acción que utiliza la Seguridad Social corren el sustrato que ha mantenido por siglos a los males sociales. Definir a la Seguridad Social por sus logros o fracasos inmediatos es detener se en el análisis de una fase inicial y estrecha, por la cual necesariamente -habrá de pasarse.

Como factor de cambio, la Seguridad Social es irreconciliable con la supervivencia generalizada de muchas de nuestras instituciones o fenó-menos contemporáneos, tales como la expropiación, el imperialismo, la dicta-dura, la contaminación, la guerra, la miseria, la insalubridad, el hacina----miento, la incultura, la desigualdad jurídica, social y económica, el consu- mismo, la pauperie tercermundista, etc. Si bien es cierto que el proceso de cambio apuntado requiere muchos años, no menos lo es que constituyen una de las importantes herencias que se dejen a las nuevas generaciones.

Los avances que permite la Seguridad Social, al organizar me- or los recursos y al dar un nuevo enfoque o propósito a la actividad humana se traduce en considerables ahorros sociales y en la acumulación progresiva de un sinnúmero de experiencias positivas para la comunidad. Al elevar sus condiciones de vida prepara las bases de una etapa social cualitativamente -

superior. Al hacer participar a todos los grupos sociales y al conjugar los esfuerzos comunes, imbuje a todos los sectores en una nueva mística social, despojando a las mentalidades del reducido estrecho de sus intereses particularísimos. Su esencia de nueva proyección y filosofía a la actividad humana; ya no es el hombre enfrentado a la sociedad u oprimido por la misma, ahora se busca un sistema que, lo mismo dependa de ambos que los armonice. Una de las miras inmediatas de la Seguridad Social es la transformación de las conciencias para que todos participen en la creación de una nueva sociedad, más digna, racional y justa, más vigorosa y humanista, y, sobre todo, más llena de potencialidades.

La Seguridad Social tiene una mayor interdependencia con el Derecho Económico. Tesis que no significa caer en la confusión de Francisco de Ferrari (37) quien afirma que la Seguridad Social es parte del Derecho Económico y no del Derecho del Trabajo; pues la Seguridad Social responde a principios propios que no pueden ser confundidos con el Derecho Económico General. Así por ejemplo, aunque la redistribución de rentas obtenida en la Seguridad Social sea típicamente económica, la Seguridad Social abarca otros campos y no está subordinada por entero al fenómeno económico, pues incluso llega a modificarlo y a regularlo, al transformar toda la organización de la sociedad. Por tanto, sus límites son muy vastos. La economía es tan sólo lo uno de los campos en donde acciona.

Complementando estas ideas, A. J. Altmeyer (38) afirmó que el término de Seguridad Social fué adoptado por los Estados Unidos en busca de una previsión más amplia que la de Seguros Sociales y Seguro Económico. La Ley Federal de Seguro Social de 1935, incluía no solo las formas clásicas de Seguros Sociales contributivos, sino también la asistencia de carácter financiero concedida por el gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado.

Cuando Altmeyer era Presidente de la Junta de Seguridad Social en Estados Unidos en 1943 declaró que el término Seguridad Social, originado en su país en 1935, se difundió mundialmente, buscando representar el deseo universal de todos los hombres por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro. En su sentido más específico significó el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y el temor a la indigencia mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcionara alimentación, casa, ropa y servicios de salud y asistencia médica suficientes y adecuados.

(37) Op. cit.

(38) Cit. por Richardson. Ibidem.

La Seguridad Social no es por razón de necesidad una personificación del órgano estatal, sino simplemente una función de utilidad pública que tiene que realizarse con la sanción del Estado. Igualmente, el Seguro Social, la Previsión Social, lo mismo que las Instituciones de Asistencia y en menor grado las de caridad, tienen un objetivo claramente determinado, regulado por una legislación especial acorde al propósito perseguido.

Por lo mismo, es evidente que una de las finalidades básicas de la Seguridad Social es la distribución equitativa de recursos e intereses, para asegurar a todos los beneficios de una subsistencia mínima normal o de una entrada garantizada, en contra de toda depreciación monetaria. Esto es, un nivel de vida decoroso y suficiente, que proteja contra todos los riesgos y cargas que crean un estado de necesidad o que provocan dificultades entre los hombres. Riesgos que tienden a ser eliminados por la Seguridad Social, pues es inmanente la idea de proveer un beneficio uniforme y general.

No obstante lo señalado, la realidad ha mostrado que los sistemas nacionales de Seguridad Social no han podido desarrollar su extensión en una forma coherente y continua, sino que han sufrido procesos de yuxtaposición y síntesis. En ocasiones su proceso de ejecución ha inducido a crear nuevos derechos y a modificar constantemente la legislación local.

La Seguridad Social contiene y supera a las formas de la Previsión Social, la Asistencia Pública y Privada y el Servicio Público financiado por medio de impuestos o contribuciones. Además la Seguridad Social es un cambio cualitativo sobre: la Beneficencia, los rudimentos del ahorro individual, las mutualidades, el Seguro facultativo y el obligatorio. Pues bien es cierto que a todas estas formas y técnicas las utiliza, aislada o simultáneamente, lo hace con un nuevo sentido y filosofía. Ya no es un favor al necesitado, es un derecho de la dignidad humana.

La Seguridad Social es distinta del Seguro Privado y del Social, pues su finalidad es proteger al hombre frente a todos los riesgos tradicionalmente considerados para proporcionarle prestaciones en especie o en dinero y servicios sociales, de acuerdo con las necesidades y apremios de cada Nación y tiene como fin mejorar el nivel colectivo de vida.

El contenido ideológico de la Seguridad Social ha sido el resultado final de la evolución del Seguro Social, pues ha dotado de integridad a su estructura específica para lograr los principios de universalidad en la población amparada, con una adecuación y oportunidad en las prestaciones otorgadas.

El desarrollo a nivel internacional de la Seguridad Social ha sido la respuesta ante la dura realidad de que las personas de reducidos medios son precisamente las más expuestas a sufrir miserias y de que la mejor vo-

luntad del mundo no basta para que los individuos logren hacer frente a los riesgos de la vida sin ayuda, aunque puedan contar con la de familiares y amigos.

La Seguridad Social fundamenta la vida colectiva, porque en la sociedad los hombres no tienen derecho a ser imprevisores ni a menospreciar la salud y la vida física de la sociedad; por eso, es inevitable su cumplimiento por parte de todos y de la sociedad unificada. Por lo mismo, el Estado ha de procurar por todos los medios facilitar su consecución, como resultado de una acción natural e interna, a la cual ninguna voluntad puede oponer se sin trastocar los valores éticos del hombre.

Los sistemas de Seguro Social y de Seguridad Social son una acción regulada con un propósito definido, subordinada a principios que la informan, limitan y proyectan hacia el porvenir. Ambos poseen un contenido teleológico y una técnica propia, al igual que un basamento de principios teóricos, cuyo fin primordial es la protección de la sociedad.

No por otras razones que las anteriores, Richardson (39) afirma que: "El propósito esencial de la Seguridad Social es asegurar por medio de la acción colectiva o de la comunidad la eliminación de necesidades a aquellos que por desgracia se hallan temporal o permanentemente desprovistos de recursos con que subsistir y atender debidamente a su salud". Empero, destaca más adelante, "Los objetivos de la Seguridad Social pueden verse frenados e inclusive contrarrestados por una legislación excesivamente generosa o mezquina con los beneficios o por los beneficiarios que abusen del sistema o por la evasión e irresponsabilidad empresarial".

La proliferación actual de las Instituciones de Seguridad Social nos hace pensar sobre la naturaleza y sentido que inspira su futuro previsible. Las nociones contemporáneas a escala Nacional e Internacional acerca de la doctrina de la Seguridad Social, nos demuestran las distancias enormes que existen entre principios y realidades y nos hablan de las perspectivas que tienen de toda institución social en el desarrollo de un país y a nivel mundial.

El cuarto informe de la Asamblea General de las A. I. S. S., celebrada en Roma en octubre de 1949, afirmaba que el financiamiento de la Seguridad Social tenía que contemplar básicamente su noción y campo de aplicación, los cuales, como hasta la fecha, no estaban determinados con precisión. Jan Gallas, ponente de esa Asamblea, reconoce que la Seguridad Social está integrada por instituciones del Seguro Social y Asistencia Social, prevaleciendo en la práctica el primero y constituyendo el elemento esencial y más importante de la Seguridad Social, pues en muchos países el campo de aplicación del

Seguro Social no se constriñe a los asalariados, sino que se extiende a toda la población económicamente activa.

En la Carta del Atlántico, en su punto número cinco, se afirma "la intención de los gobiernos de colaborar con el objeto de asegurar a todas las naciones, mejores condiciones de trabajo, una situación económica más favorable y la Seguridad Social". Conviene recordar que los países americanos se adhirieron a la Carta del Atlántico por el Acta de Chapultepec de 1945.

En el Reporte del Comité Interdepartamental relativo al Seguro Social y Servicios Afines, de la Gran Bretaña de 1942, presidido por William Beveridge, se afirmó que: "El trazo principal del plan para la Seguridad Social es un proyecto del Seguro Social contra la interrupción y destrucción de la capacidad de obtener ganancias, y para gastos especiales originados por el nacimiento, el matrimonio y la muerte". El proyecto comprendía seis principios fundamentales:

- a) Cuota fija y uniforme de beneficio para subsistencia.
- b) Cuota fija y uniforme de cotización.
- c) Responsabilidad administrativa.
- d) Adecuación de beneficio.
- e) Comprensividad, y
- f) Clasificación.

Basándose en ellos y en combinación con la Asistencia Nacional y el Seguro Voluntario, como métodos subsidiarios, la meta del Plan para la Seguridad Social tendía a abolir la indigencia en cualesquiera circunstancia.

En el mismo año de ese "Reporte" (1942), se produjo en Santiago de Chile, como fruto de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social y con muy visible generalización, el siguiente concepto: "Seguridad Social es una Economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos; cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor moral, intelectual y filosófico de sus generaciones eliminadas de la vida productiva"

En 1948, la Comisión de Correspondencia para la Seguridad Social, con sede en Montreal, Canadá, en torno a los puntos y considerados por el Reporte de Beveridge opinó: "La Seguridad Social es la liberación de la necesidad, la garantía de los medios de existencia para que en todas las circunstancias el asegurado disponga de los recursos necesarios para asumir la subsistencia de él y de las personas a su cargo".

El Dr. Julio Bustos (40) de Chile, en 1950, afirmó: "La Seguridad Social presenta dos características fundamentales: Una en la extensión, en el sentido de abarcar a la totalidad de la población, y otra de mejoramiento en el sentido de cubrir todos los riesgos y proporcionar Prestaciones Substantiales, eficaces y suficientes para el mantenimiento del nivel de vida alcanzado durante el período de actividad".

Actualmente son numerosos los países que reconocen en su Constitución, como parte de los derechos fundamentales, el Derecho a la Seguridad Social.

Por lo que respecta a los criterios emanados de los organismos internacionales, la O. I. T., considera que la Seguridad Social y Asistencia Social, cuyo fin primordial es garantizar una existencia económica conveniente para las personas que hayan perdido su capacidad (total o parcial) de ganancia por medio de su trabajo. Diferentes estudios de la O. I. T., en 1952, demostraron la falta de uniformidad, en el plano internacional, del concepto de Seguridad Social; criterio que llevó a aceptar la experiencia directa de los países para crear los perfiles de los cuadros teóricos en este complejo problema, sujetándose a las disposiciones legales de cada Nación.

La Organización Internacional del Trabajo ha definido a la Seguridad Social como "Un conjunto de disposiciones legislativas que crean un derecho a determinadas prestaciones, para determinadas categorías de personas, en contingencias especificadas". Desde luego, esto nos remite a la legislación positiva de cada país.

El Quinto Informe preparado por la O. I. T., para la Novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 1957), señaló que los conceptos nacionales respecto a los elementos que comprende la Seguridad Social, se hallan condicionados por las amplias diferencias en materia de estructura institucional, así como por los diferentes patrones de evolución de los programas sociales en los diversos países. Sin embargo, es de aceptarse una tendencia definida y común en la mayor parte del orbe hacia la adopción de un concepto más amplio de la Seguridad Social. Aunque bien es cierto que, bajo la influencia de los factores institucionales y de los antecedentes históricos - el concepto corriente de la Seguridad Social no tiene aún la amplitud del concepto más vasto de Política Social.

La Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en su vigésima sexta reunión en Filadelfia en el año de 1944, aprobó la "Declaración de Filadelfia" que definió a la Seguridad Social expresando que: "Engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus

(40) Dr. Julio Bustos. -La Seguridad Social en el Derecho Mexicano. 1965.

miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos".

La reunión de la Comisión de Expertos en Seguridad Social en Wellington en 1950 orientó determinantemente a la 35a. reunión de la conferencia de la O. I. T., reunida en Ginebra en 1952 para adoptar el Convenio No. 102 sobre la "Norma Mínima de la Seguridad Social", exponente del nuevo concepto en la materia que reconoce nuevos métodos, técnicas y principios, no limitados a la idea del Seguro Social. Como es el caso de los sistemas financiados por cuotas o impuestos y el de la Asistencia. Además, con tal instrumento se adoptaron "normas mínimas" en vez de normas rígidas establecidas en convenios anteriores, para obtener mayor flexibilidad y ratificaciones de los países miembros.

La Conferencia de Santiago de Chile de 1942, la primera a nivel Interamericano de Seguridad Social (C. I. S. S.), con sede en México, aprobó la Declaración de Santiago; expresándose en la misma: "Cada país debe crear, - mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad: Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos". En el preámbulo de la Declaración se establece que: "La libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana; para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada".

En la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en París en 1948, se aprobó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre expresando: "es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión"... "los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto amplio de la libertad". Más adelante en su artículo 22 prescribe que: "Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado". En el artículo 25 se establece: - "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el

vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". . . "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social".

Los Estados Americanos miembros de la O. I. T. , en su quinta Conferencia, celebrada en Petrópolis, en el año de 1952, expresaron que: "La Seguridad Social, como toda otra política que promueva el bienestar de la comunidad, depende del incremento de la producción y de la renta nacional que, distribuida equitativamente, permite mejorar las condiciones generales de vida, aumentar las oportunidades de empleo y garantizar la obtención de mayores ingresos, bienes y servicios. La Seguridad Social, debe ser concebida y aplicada de manera tal que contribuya al logro de esos fines y solo alcanzará pleno éxito cuando dicha política coincida con programas paralelos de desarrollo económico, de defensa de la salud, de fomento de la educación, de suficiente producción de bienes y servicios y de equilibrio en las relaciones entre capital y trabajo.

La breve exposición de estos logros a nivel internacional, son una de las tantas ideas que vienen a demostrar el por qué una cuestión tan fundamental como lo es la seguridad del hombre tiene que contemplar el derecho de todos los ciudadanos a formar un todo, sin exclusiones basadas en diferencias de posición, de funciones o de riqueza y aceptar que hay muchas personas que en la actualidad no están cubiertas por la Seguridad Social y que tienen tanta necesidad de sus beneficios como la mayor parte de las personas aseguradas.

En la Seguridad Social, tanto el trabajo libre como el subordinado, son los factores de la riqueza presente y futura, mereciendo por ello idéntica protección. Tanto el sabio como el inculto, al igual que el menesteroso o el opulento, son víctimas de las contingencias sociales, pues nadie escapa a los efectos perniciosos de imperialismos, guerras, epidemias, hacinamiento, contaminación, hambruna, dictaduras, inflación, incultura, demagogia, etc. Factores que en seno conllevan los gérmenes de una sociedad imperfecta, falta de organización y valores trascendentes, pero urgida de nuevas estructuras y propósitos.

La constante irracionalidad que encontramos en innumerables expresiones de nuestra sociedad, la falta de congruencia entre muchas de nuestras acciones y la gran muestra de egoísmo y carencia de humanidad de nuestros gobiernos, para mejorar genuinamente la condición de todos los pueblos, obedece en gran medida a que prevalecen por doquier estructuras jurídicas, económicas y sociales basadas en la explotación colectiva y en la preservación

de un orden por esencia injusto. Prueba de lo anterior lo constituye la miserable situación de nuestros pueblos tercermundistas, ante la opulencia y derroche insultante de una sociedad altamente industrializada que se niega a implantar sistemas o fórmulas de convivencia basados en la prosperidad común y a desterrar cualquier parasitismo oligopólico o transnacionalista.

Las dos terceras partes de la humanidad reclaman un nuevo orden económico mundial, en el cual la rapiña de los recursos y la imposición o apoyo a las dictaduras entreguistas, no sigan siendo las únicas vías de entendimiento. Esos pueblos que sostienen el fausto de los países consumistas no pueden aceptar la eternización de un sistema incapaz de repartir por igual los beneficios de la civilización.

Estas reflexiones explican la importancia que innumerables autores dan a la Seguridad Social como una nueva fórmula de desarrollo para todos los pueblos de la tierra. El hecho de que existan cientos de contradicciones y crisis en nuestros sistemas de organización pero que a la vez, se empieza a dar real vigencia a los procesos transformadores de la Seguridad Social, garantiza, en parte, que nuestra civilización logre encontrar en un plazo mediano formas de convivencia superiores.

La Seguridad Social al incidir como un agente de cambio en el terreno de la economía, la sociología, el derecho, la cultura, la política, no busca afinar u otorgar paliativos a los sistemas vigentes, o dar solución a las contingencias tradicionales, va más allá, su acción tiende a lograr un cambio total de organización humana. Todo su esfuerzo tiene como meta dar vigencia a una nueva sociedad para un nuevo hombre. Su misión estará cumplida cuando las contingencias que acosan al hombre tengan como respuesta un sistema mundial de protección, ajeno a cualquier viso de nacionalidad, lengua, color, edad, credo, condición, etc., y, además, cuando no exista ningún hombre sobre el planeta marginado de los logros de nuestra cultura.

Por lo anterior, es claro que el desarrollo de la Seguridad Social, aún está en ciernes. Los alcances actuales son, tan solo, las primeras fases de un largo proceso, en el cual no caben las fronteras jurídicas, ideológicas, económicas, religiosas, o de otra índole. El único valor que interesa a la Seguridad Social es la fusión y superación trascendente del hombre y su comunidad. Su proyección universalista pretende plasmar, no en una utopía sino en una nueva realidad, los más altos valores del espíritu humanista, conjugados con un distinto sentir de la vida y con un nuevo modo de acercarse a la naturaleza. La Seguridad Social no puede reconocer otro fin que armonizar al hombre con su medio y reconciliarle consigo mismo.

Así pues, la Seguridad Social envuelve paulatinamente con su ideología y sus acciones, toda manifestación humana. Su influencia rebasó

hace mucho la simple conciliación de intereses o el ecléctico bienestar de un hombre consumista y mediatizado. La Seguridad Social pretende por todos los medios humanizar el acontecer humano, dotando a sus actividades de un contenido social del que se encontraban despojadas.

En los más diversos campos de la cultura y actividad humana se ha manifestado la obra de la Seguridad Social. El planteamiento eminentemente social para tratar el fenómeno humano es la causa del nuevo enfoque humanista en las corrientes del pensamiento contemporáneo. Es curioso observar cómo actualmente toda ciencia reserva un apartado para el enfoque o aplicación social de sus descubrimientos. El conocimiento por el conocimiento mismo ha pasado a ser una cuestión histórica. Aunque es cierto que ha sido muy caro el precio que han cobrado los avances de nuestra civilización no nos lo es que su enfoque hacia el bienestar colectivo abrirá nuevas posibilidades a nuestra cultura.

4. - MANIFESTACIONES.

Una vez que hemos analizado las principales características y atributos de lo que deberemos entender por Seguridad Social, habremos de adentrarnos en un tema por demás interesante. Esto es, pasaremos a analizar las principales manifestaciones que tiene la Seguridad Social dentro de la sociedad contemporánea.

Si el anhelo de seguridad común ha existido desde los tiempos más remotos, si la mutua necesidad de obtener seguridad inspiró al espíritu gregario del hombre y en el devenir histórico llevó a formas tan elaboradas como la creación del Estado, actualmente la Seguridad Social ha pasado a ser una de las funciones más importantes que realiza el Estado al planear, organizar y desarrollar su política social. Se entiende por ésto el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas que regulan las relaciones de las clases y estamentos entre sí y las que sostienen éstos con respecto a los poderes públicos. En muchos casos el Estado moderno, al establecer diversos y complejos servicios públicos sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas, busca lograr bajo el denominador común de la Seguridad Social, la implementación generalizada de educación, comunicaciones, legislación social, servicios municipales, urbanización, electrificación, riego, etc.

Por otra parte, es frecuente que la administración de la Seguridad Social esté bajo dependencias estatales o instituciones autónomas, dependientes del Estado. Utilizando un amplio criterio, comprobáramos que la mayor parte de las actividades estatales están íntimamente ligadas a la Seguridad Social. Llevando esto al extremo, Richardson (41) sostiene que ello es válido aún en el caso de la defensa militar y en la previsión de luchas civiles. De igual manera la administración de justicia cuida de la comunidad y de nuestra integridad física y de la armonía entre sus miembros. No obstante, Richardson excluye la educación por considerarle un servicio social con finalidades propias.

Las medidas estatales para mantener el nivel de ocupación, el control de los créditos y del presupuesto, y en general la política económica, tienen como fin primordial la seguridad colectiva del hombre. Traducido a otros términos, ayudan a elaborar amplios planes de acción tendientes a eliminar diferentes expresiones de la inseguridad colectiva, tales como: enfermedades, desocupación, habitación inadecuada, analfabetismo, -miseria, insalubridad, depresión económica, hacinamiento urbano y pauperización del campo, etc.

(41) Op. cit.

La Seguridad Social también se manifiesta en la protección contra los accidentes fortuitos (inundaciones, sismos, derrumbes, sequías, etc.). Protección que tiene gran importancia en los programas de ayuda rural y urbana, en el seguro de desocupación, en los programas asistenciales y en los planes de desarrollo.

Dentro de la economía capitalista, los subsidios para alimentos, el racionamiento y el control de precios, por lo general quedan excluidos de las formas puras de la Seguridad Social, pues se cree ingenuamente que cada cual puede precaverse por medio del ahorro o del pago de primas a compañías de seguros, etc.

En el caso de las grandes firmas comerciales que crean organismos y adoptan sistemas adecuados en beneficio de sus empleados, de acuerdo con convenios colectivos o por otros procedimientos, solo deben incorporarse a la Seguridad Social cuando el gobierno los acepta y reconoce que proporcionan beneficios proporcionales o equivalentes a los otorgados por la Administración Pública, pues en todo momento los servicios privados deberán supeditarse a la legislación y disposiciones estatales.

Estas ideas explican por qué en muchos casos se ha reprochado con justicia al sistema por concentrar sus esfuerzos en la protección de las personas normalmente capaces de trabajar (y por consiguiente de cotizar), dejando a un lado a aquellos seres menos afortunados que jamás han sido incorporados al ciclo productivo o que casi nunca han podido trabajar de un modo regular. La esencia misma de la Seguridad Social exige poner remedio a tal injusticia y en realidad hay que reconocer que se han realizado ya programas considerables para satisfacer tal exigencia.

Por lo mismo, existe un movimiento general cuya tendencia es formar sistemas nacionales únicos de Seguridad Social para toda la población, sustituyendo a los sistemas parciales y totales. Nuevos sistemas que coordinen diferentes disposiciones legislativas y que permitan ampliar el campo de aplicación para mejorar las cuantías, calidad y duración de las prestaciones.

Dentro de esa nueva tendencia es claro que el abigarramiento de la necesidad humana y el sinnúmero de los satisfactores hacen inevitable para cualquier sistema de Seguridad Social una vasta planificación que se anticipe y provea las condiciones específicas para cada contingencia posible.

La estructura política, el desarrollo industrial, la conformación macro y microeconómica, las tradiciones culturales, etc. determinan, sin lugar a dudas, cuáles son las contingencias a resolver por un sistema de Seguridad Social. Empero, mientras no se cubran determinados riesgos

o contingencias, deberá extenderse intensivamente la protección, hasta llegar a un nuevo sistema de protección social, en el cual las prestaciones o beneficios y los métodos de determinación sean plenamente adecuados a las contingencias cubiertas. La prestación o beneficio, para cumplir su objetivo dentro de un sistema de protección social, debe ser congruente y concordar con la naturaleza de la contingencia a la que va destinada.

Los beneficios o prestaciones propios de la Seguridad Social como manifestaciones esenciales de la misma- diversos de los de la Asistencia o de los Seguros así como de los de cualquier otra forma de auxilio al prójimo, suponen un grupo o subgrupo demográfico o de personas concretas al cual se destinan tales derechos.

Desde ese punto, se distinguen de los de la Asistencia o Bienestar porque predeterminan sus beneficios y el monto y clase de los mismos. Además de no ser unilaterales son elásticos, en el sentido de cubrir nuevas contingencias y nuevos grupos, pues no solo atienden al daño, sino que previenen y mejoran la situación del hombre.

Esos conceptos permiten reiterar que la caridad, la Beneficencia y la Asistencia son medidas residuales de Seguridad Social; de manera tal, que el aumento de ésta disminuye las otras. Bajo tal tesitura, la Seguridad Social la concebimos como un sistema de protección y mejoramiento contra las contingencias de la vida humana sobre las cuales una colectividad acepta su responsabilidad respecto a un grupo social determinado.

5. - CONTINGENCIAS Y BENEFICIOS O PRESTACIONES.

Para denominar las diferentes situaciones que provocan incertidumbre y desasosiego, se han usado los vocablos más diversos: daños, - riesgos, infortunios, eventualidades, siniestros, peligros, contingencias, etc.

Siguiendo a Etala (42) se puede afirmar que éstos son un suceso futuro e incierto cuyas consecuencias de carácter económico puede reparar o atenuar el Seguro Social, caracterizándose entonces por su incertidumbre en cuanto a su realización y por la producción de perjuicios económicos.

De acuerdo a Videla Morán (43) el riesgo social acontece provocando a las personas una nueva situación en su vida, que se traduce en una suspensión, disminución o pérdida definitiva o permanente, transitoria o accidental, de la capacidad de ganancia, referida al sujeto o a su núcleo familiar, cuya subsistencia se hallare a su cargo. En virtud de que la idea de daño está inmanente en el concepto de riesgo, se limitó este último, -- pues no todas las situaciones cubiertas por la Seguridad Social son daño: la maternidad, las cargas de familia, el matrimonio, las guarderías, etc.

Posteriormente se usó el término contingencias por ser más - amplio y adecuado, pues significaba la simple posibilidad de que tales eventos acaecieran.

Las contingencias sociales, como es evidente, además de diferentes causas, tienen diversas consecuencias. No solo producen disminución o pérdida del ingreso sino que pueden provocar en forma independiente o paralela cargas económicas suplementarias, es decir, mayores gastos, que afectan a todo tipo de trabajador y a sus familiares.

Ha habido gran resistencia en la legislación mundial para incorporar a los trabajadores independientes a los seguros de accidentes de trabajo y de desempleo, mas bien por razones de economía administrativa y - de orden práctico que doctrinarias. El hecho de que existan contingencias con diferentes causas pero con similares consecuencias justifica que varias ramas de Seguros Sociales cubran una o varias contingencias. Históricamente las contingencias de vejez, invalidez y muerte (régimen jubilatorio) han constituido una rama específica unificada. Igualmente la Asistencia - Médica se ha otorgado unificadamente en varias contingencias: maternidad, enfermedad, accidentes e invalidez.

(42) Op. cit.

(43) Videla Morán. -Riesgos Sociales. Cit. por J. Etala. Ibidem.

Las ideas anteriores nos llevan a resaltar la importancia de un intento de clasificación de las contingencias, pues tal sistematización hace lógico el uso de ciertos medios sugeridos para contrarrestar los efectos de los mismos.

En base a ello se ha pretendido clasificar los eventos o contingencias socio-vitales en tres clases principales:

1. - Hechos que interrumpen o extinguen al ingreso (no solo al salario) de las personas, como la enfermedad, la maternidad de la mujer trabajadora, los riesgos profesionales, la vejez, la cesantía, la muerte, - etc.

2. - Hechos que hacen insuficiente el ingreso (cuando las necesidades rebasan el ingreso), como la instalación de un nuevo hogar, la ceremonia nupcial, el nacimiento de los hijos o la diversa edad de éstos, o la incapacidad de alimentarlos o sostenerlos, etc.

3. - Hechos que hacen descender el nivel o la dignidad de la vida o que impiden su elevación, plenitud o autosuficiencia; como el concubinato, la subcapacitación, la ignorancia, el tiempo libre ocioso, etc.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social de la O. I. T. ha clasificado las contingencias en:

a). - Físicas. - Por ejemplo: enfermedades, invalidez, vejez, maternidad, accidentes y muerte, etc.

b). - Económicas. - Por ejemplo: cesantía, desempleo, inflación, etc.

c). - Sociales. - Por ejemplo: familia numerosa, vivienda inadecuada, insalubridad comunal, analfabetismo, etc.

Es obvio que la resolución de estas contingencias requiere tanto de medidas específicas como de aquellas que implican una acción compleja y coordinada. Precisamente esta es la clave de un sistema de protección integral que afronta una gran diversidad de contingencias a través de un sistema totalizador que incide sobre las principales causas del desequilibrio y riesgo social.

Una de las clasificaciones más famosas de las contingencias es de Severino Aznar (44) que atiende al origen de las mismas:

a). - Origen biológico: maternidad, vejez y muerte.

(44) Severino Aznar. - Los Seguros Sociales en España.

b). - Origen patológico: enfermedad, accidentes de trabajo e invalidez.

c). - Origen económico y social: paro forzoso y cargas de familia.

Como corolario del estudio de las contingencias surge la piedra angular de la Seguridad Social: el concepto de las prestaciones, cuyo universo y complejidad es tan vasto y disímulo como los sistemas de Seguridad Social existentes en el orbe.

Generalmente los beneficios de la Seguridad Social están calculados sobre base de promedios, tomados de la comunidad entera y comúnmente adecuados para la mayoría; pero también es cierto que hay sectores a los que resulta insuficiente o nulo, es decir, las legiones de necesitados que son motivo de la Asistencia Pública o de ningún sistema protector.

Un intento de ordenar los principales géneros tendría que atender a la forma de actuar sobre las contingencias y, en tal virtud, tenemos que las prestaciones pueden ser:

a). - Por su ejercicio o dotación: directas (como el subsidio) e indirectas (como el reembolso del pago del funeral o de los honorarios del médico);

b). - Por su acción en el tiempo: inmediatas (servicio médico) y diferidas (jubilación).

c). - Por su magnitud: plenas (como el subsidio cuando es igual al 100% del salario) y limitadas o forfaitaires (menos del 100%, lo que es la regla general).

Esto nos permite colegir que cualesquiera de esas clases de prestaciones pueden ser: en servicio, en dinero y en especie, de acuerdo a los patrones siguientes:

A). - Prestaciones en servicio:

a). - De salud: servicio médico, servicio quirúrgico, servicio ortopédico, servicio obstétrico, hospitalización, recuperación, rehabilitación, laboratorio y radiología, seguridad e higiene del trabajo, cambios de adscripción en el trabajo, etc.

b). - De economía: servicio de empleo, de información y asesoramiento técnico, crédito a la vivienda y a otros fines, lavandería, tiendas, cooperativas, arrendamientos baratos, etc.

c). - De promoción social: educación, centros de seguridad social para el bienestar familiar, centros de adiestramiento para el trabajador industrial, centros juveniles de seguridad social, talleres, clubes, - guarderías, hogares sustitutos, hogares temporales, colonias, etc.

B). - Prestaciones en dinero:

a). - Subsidios: subsidio familiar, subsidio de incapacidad, subsidio de maternidad, subsidio de desocupación, subsidio escolar, pluses al salario, etc. En general la parte preactiva o activa de la vida.

b). - Pensiones o rentas: pensión de viudez, pensión de orfandad, de vejez, de jubilación, etc. En general cubren a los no activos, los extremos de la vida y además son periódicas por naturaleza.

c). - Otros pagos: no clasificables en los anteriores. Se otorgan generalmente una vez: dote matrimonial, pago de marcha, gasto de funerales, seguro de vida, seguros de retiro, seguros de viaje, seguros de cosecha, de ganado, fondo de trabajo, de ahorro, indemnización global, etc.

C). - Prestaciones en especie:

a). - De salud: medicamentos, prótesis, lácteos, muletas, sillas de ruedas, lentes, etc.

b). - De economía: canastilla postnatal, combustibles, energía eléctrica, etc.

c). - De promoción social: artículos deportivos, material de trabajo, alimentos, etc.

La sistematización de los medios para combatir las contingencias, en términos generales, puede ser: los beneficios que han de otorgarse con vista a la aparición de estos eventos, y los recursos financieros para el sostenimiento del sistema.

Teniendo en cuenta que una de las finalidades más importantes de la Seguridad Social es la protección y mejoramiento de la comunidad, - los beneficios, en forma correlativa, pueden ser: A) de protección, y B) de mejoramiento.

A. - Los beneficios de protección pueden subclasificarse en dos grupos:

1. - El remedio o la atenuación contra las contingencias ya realizadas.
2. - La prevención de contingencias.

Entre los beneficios de remedio o de atenuación están: a) Los métodos que substituyen o suplen al ingreso extinguido o interrumpido, -- cuando se trata de riesgos sociales, y b) Los estímulos, recompensas o ayudas para anular las contingencias de carácter económico-social.

Por su parte, los beneficios de prevención pueden consistir en: a) Métodos de seguridad e higiene del trabajo, las campañas sanitarias, el servicio de empleo, etc., que como las anteriores pueden o no referirse a una clase específica de contingencias o bien atender a varias.

B. - Los beneficios de mejoramiento pueden referirse a una clase de contingencias o a varias, y casi siempre consisten en servicios, como rehabilitación de inválidos, el servicio de empleo, de capacitación física e intelectual, el uso productivo del tiempo libre, etc.

Para determinar los beneficios que debe darse a cada sujeto - elegible para un régimen de Seguridad Social han sido elaborados tres - grandes métodos:

1. - El método de determinación de beneficios o prestaciones - según la necesidad real y comprobada.
2. - El método que atiende a la necesidad media o supuesta.
3. - El método que atiende al salario, al ingreso o al nivel de vida anterior.

Obsérvese que el primero y el segundo se fundan en el concepto "necesidad", para medir el beneficio que ha de darse; es un cambio completo que es más acorde al Derecho Social y a la protección integral; el -- tercero, en cambio, se afilia más al Seguro Social, porque responden a -- una idea indemnizatoria.

Si bien los beneficios de la Seguridad Social pueden ser fijos o variables, por lo que toca a su reglamentación, la cosa es distinta pues -- ésta puede ser muy profusa y diversa, de acuerdo a las tradicionales políticas sociales y económicas de los países.

Para Richardson (45) son tres los principales sistemas en la legislación comparada para proporcionar los beneficios:

(45) Op. cit.

a). - El que emplea la prueba de recursos y varía los beneficios según las necesidades individuales y tiene por finalidad principal atender la subsistencia del pobre. Sus antecedentes son las leyes contra la indigencia. Los beneficios conocidos como asistencia pública o social se abonan únicamente a los pobres que deben probar su necesidad. El sistema es no contribuyente y los fondos requeridos proceden de las rentas públicas ordinarias.

b). - El que considera como derecho el pago de beneficios, prescindiendo de la prueba de recursos. Frecuentemente se aplica a determinadas categorías u ocupaciones, generalmente obreros de escasos ingresos. Sus propósitos se asimilan a los de la Asistencia Pública. El sistema permite grandes ventajas sociales y administrativas: facilita la extensión vertical y horizontal.

Los beneficios pueden financiarse con la renta general, impuestos especiales, aportes patronales, aportes de los trabajadores o por la combinación de ambos en proporciones variables. Esto facilita que los beneficios puedan fijarse en una misma escala o puedan variar de acuerdo con los salarios. En este último caso se fija un tope máximo de salario para obtener una escala máxima de beneficios. El financiamiento se hace por medio de aportes de patronos u obreros, o de ambos, a los cuales el Estado puede agregar subsidios.

Cuando los beneficios se pagan a escala fija, se puede aplicar un sistema contribuyente (Inglaterra), o bien los beneficios pueden financiarse con fondos de las rentas generales o por medio de impuestos especiales.

c). - El tercer sistema, de características más universales, proporciona beneficios a todas las personas de la comunidad, con independencia de sus ingresos o estado legal. Frecuentemente se abonan beneficios a personas pudientes, con lo cual el Estado irrumpe en el ámbito de la iniciativa personal, pues según Richardson (46): "El Estado no debiera hacer por las personas lo que éstas están en condiciones de hacer por ellas mismas, tal es el caso de la aplicación general del Seguro Nacional a toda la población en Inglaterra y el sistema federal canadiense de pensiones a la vejez y subsidios para los niños"... "No obstante la imposición de impuestos" (o cuotas) "es progresiva, la redistribución de ingresos es una realidad y las diferencias de ingresos son moderados; este sistema es mucho más conveniente, pues los sectores que más aportan justifican la amplitud de la Seguridad Social, por cuanto que los beneficios que reciben son pequeños en relación con lo que ellos contribuyen. El financiamiento puede lograrse con fondos de la renta pública o con impuestos especiales, en cuyo caso los beneficios variables son impracticables, o también, por medio del Seguro Contribuyente el cual sí permite abonar beneficios variables.

(46) Op. cit.

El sistema de los beneficios fijos generalmente toma modelos en los niveles de ingresos comunes y casi siempre bajos, otorgando idéntico tratamiento a las personas que cubre el sistema, dejando a los de mayores ingresos en libertad para que adopten bajo su cargo medidas suplementarias. Esto dificulta a muchos sectores una vida normal pues sus egresos rebasan los beneficios uniformes. Ante esto, grandes capas de los estratos intermedios de la población pugnan porque se adecúen los beneficios del sistema a sus niveles normales de vida.

Además, se arguye que quienes tienen mayor pericia, sueldos más elevados y mejor hoja de servicios, debería disfrutar de mayores beneficios. Alternativamente, el argumento de que los beneficios no son sino salarios diferidos hace sentir su peso para que los beneficios sean determinados por los salarios.

La consecuencia natural ha sido un establecimiento de beneficios mínimos y máximos, que ha derivado en diversos países en situaciones más favorables para los trabajadores situados en el extremo inferior de la escala de salarios, que los que están mejor pagados, saturándose pronto el nivel máximo, pues se estrecha la escala ante la amenaza de una inflación y se provoca un alto volumen de trabajadores con beneficios inferiores al porcentaje de su salario originalmente calculado.

Los beneficios uniformes son más adaptables cuando los salarios no presentan agudas diferencias y garantizan en principio las exigencias básicas, pero al igual que los beneficios variables se enfrentan a los problemas de las grandes diferencias de ingresos por persona y niveles de vida entre las zonas más ricas y pobres del país, así como entre las diferentes industrias y ocupaciones.

Por esto, cuanto más amplia es la brecha entre beneficios y salarios, especialmente si éstos son bajos, tanto menor será la Seguridad que proporcionan. Además, es lógico que a menor salario mayor será el volumen y cuantía que tenga que compensarse con beneficios.

El estudio de la función que tienen las prestaciones dentro de un sistema de Seguridad Social y en las medidas residuales de protección, tales como la Previsión Social, la Asistencia, etc., nos demuestra que ante la certidumbre de la Seguridad Social, la Asistencia Pública tiene, por su parte, el don de flexibilidad. Sin embargo, esta institución debiera reservarse en casos especiales, no cubiertos por la Seguridad Social u otros beneficios similares. Su limitación al mínimum deberá ser paralela a la adopción de fórmulas que sitúen a las personas al margen de la ayuda pública y les coloquen en un status más decoroso y autosuficiente. Cuando los gastos de Asistencia Pública son elevados es importante reemplazar la Asistencia con medidas de Seguridad Social, como por ejemplo, contrarrestando el bajo poder adquisitivo

causado por una inflación (lo cual provoca un grave aumento en los costos de Asistencia Pública) con un aumento proporcional de los beneficios, o bien, - en caso de desocupación que lleve al límite de su derecho a los beneficiarios, prolongando el período de validez de los beneficios del seguro y aumentando el porcentaje de desocupación en que el sistema se basa, para propiciar mayores contribuciones y reservas; todo esto sin descuidar una política gubernamental que reduzca los largos períodos de desocupación.

La razón de la incorporación de los riesgos que importan disminución, pérdida o interrupción de ingresos al régimen del Seguro Social, busca la garantía de la liberación económica y trata de unir a ella la preservación de la salud, las cargas de la reparación directa del Estado y de la empresa, haciendo partícipe al beneficiario del costo de sus estados de necesidad y estimulando la responsabilidad individual.

Pese a una resistencia tenaz, ahora se acepta que el sistema económico decide muchos aspectos individuales. En épocas difíciles o de crisis hasta los trabajadores mejor preparados pueden sucumbir y caer en la pobreza, sin haber tenido culpa alguna, y, es claro que se manifieste el inconformismo de muchos obreros al verse degradados y sujetos a instituciones y leyes que combaten la pobreza y les tratan con un sentido caritativo, cuando lo que en verdad ocurre es que está impedido y aletargado un gran motor productivo y autosuficiente. Cabe aquí preguntar hasta qué punto la Seguridad Social se ve constreñida por las crisis del sistema y si será indispensable un cambio estructural para abrir nuevos horizontes, o incluso pensar que solo una transformación profunda en la sociedad, de orden político, económico y social, permitirá a la Seguridad Social la consecución de una sociedad más justa.

"...el desarrollo de la formación económica de la sociedad como un proceso histórico-natural, puede menos que - ningún otro hacer responsable al individuo de unas relaciones de las cuales socialmente es producto, aunque subjetivamente puede estar muy por encima de ellas."

C. Marx. El Capital.

C A P I T U L O I V

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL MUNDO JURIDICO

- Primera Parte: El Derecho Social y la Seguridad Social.
- Segunda Parte: El Derecho de la Seguridad Social y el Laboral como expresiones del Derecho Social.- Sus nexos con el Derecho Público y Privado.
- Tercera Parte: Las Declaraciones de Derechos Humanos y la Seguridad Social.
- Cuarta Parte: El Constitucionalismo Social y la Seguridad Social.

PRIMERA PARTE

EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

En días recientes afloró un fenómeno sociológico-jurídico, largamente gestado en la ciencia del Derecho: El Derecho Social. Producto que vino a sintetizar grandes presiones ideológicas, económicas y políticas de la humanidad. Si su historia la pudimos esbozar en líneas anteriores, ahora toca mostrar los contornos - más sobresalientes de una rama jurídica que aún está tomando forma.

Diversos expositores censuran el uso exclusivo, en el orden jurídico, del vocablo social, dado que todo el Derecho es social. A lo cual se podría objetar que la utilización en ese sentido tiene una connotación propia y distinta, un objetivo definido, según veremos en párrafos posteriores. Quizás el pleonasma que destaca - Bonnacasse (1) por ser el Derecho regulador de relaciones sociales, no sea tan fácilmente identificable. Iguales críticas sobrevienen en cuanto a su contenido, pues en un principio se le asimiló al Derecho Obrero e Industrial. En corto tiempo la distinción se hizo evidente, ya que se adjudicó al Derecho Social un contenido más amplio, enriquecido por las ramas Agrarias, Laborales y de Seguridad Social. Aunque, como dice Carlos García Oviedo (2), "no comprenden de todo lo social y habrán de correr muchos estudios antes de concretar las reglas e instituciones del Derecho Social"... (el Derecho Social) tiene por objeto resolver el problema social; surgió de la - ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado, que dió origen, a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y social debe ser el Derecho creado para su solución, pues éste tiene por - objeto..." proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar, en cierta medida, de los goces y ventajas de la civilización". De tal modo su extensión abarca"...no solo a los que viven sometidos a una dependencia económica sino a todos los seres económicamente débiles." Así, no se constriñe a las relaciones de producción con fines de protección al obrero. Su cobertura, así, es más - amplia, compleja y variada. Es decir, es un contenido más extenso que el continente de las relaciones entre capital y trabajo.

(1) Cit. por L. Mendieta y Nuñez. Derecho Social. México. Porrúa.

(2) Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social. E.P.E.S.P., Madrid.

Al respecto, G. Gurvitch (3) se esforzó grandemente por precisar el término de Derecho Social, no aceptando que se reduzca a un criterio empírico y funcionalista, enfocado al interés social y de grupo; pues así, está desprovisto de toda relación con la justicia y perdiendo valiosos roces espirituales y racionales, ya que su contenido y teleología le muestran como "un conjunto de reglas jurídicas, particularmente de leyes del Estado que protegen a los elementos desposeídos de la sociedad."

Para Geny (4) el Derecho Social es una especie del Derecho Natural. No es una realidad jurídica, sino un ideal, "un principio moral de crítica del Derecho Positivo." A lo cual, refuta Gurvitch que el definirlo como postulado del Derecho Natural le niega su existencia, pues se pierde su estructura jurídica. Esta se vuelve imprecisa. Aún más, ni siquiera es coincidente con el derecho colectivo que comprende "todas las situaciones jurídicas de relaciones de trabajo o de otra clase, en las que los interesados figuran, no como individuos aislados, sino como totalidades". En cambio para otros autores, el Derecho Social se debe interpretar "como un dominio en el cual el Derecho Público y el Derecho Privado, se entrecruzan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos especies. Una tercera especie de derecho con una estructura jurídica completamente original. Esta tesis sostiene que el Derecho Social capta los principales conceptos e instituciones los digiere y transforma para sus finalidades, sintetizando todo el acontecer histórico para proyectarlo hacia el futuro. Cuestión que tiene para Gurvitch (5) tintes de entrecruzamiento entre la oposición formal y material entre el Derecho Público y Privado.

La división del orden jurídico que concibió Gurvitch (6) en Derecho de coordinación, subordinación y social, otorga al primero una ingerencia en los actos contractuales, porque trata de coordinar intereses; al de subordinación lo ve como aquél impuesto a la voluntad de los individuos para someterlos al orden del Estado. (ambos disponen de la coacción incondicionada de la autoridad para realizarse). Empero, el tercero, el Derecho Social, puro y espontáneo, no es para Gurvitch, ni uno ni otro, sino un derecho de integración o de inordinación, ya que "su finalidad consiste en lograr la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea, sin necesidad de organización alguna (sic) y sin coacción incondicionada, un poder social que obra

(3) G. Gurvitch. *L'idée du Droit Social*

(4) Geny. Cit. por Gurvitch. *Ibidem*.

(5) Op. Cit.

(6) *Ibidem*.

sobre los individuos: pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creada por ellos mismos". Por tanto, es de carácter autónomo y como tal es coactivo por sí, sin necesidad de recibir tal poder del exterior..." Es un Derecho Autónomo de comunión, por el cual se integra de manera objetiva cada totalidad activa real que encarna un valor positivo extratemporal.

Este derecho se desprende directamente del todo en cuestión, para regular la vida interior independientemente del hecho de que ese todo esté organizado o desorganizado.

Para Gurvitch (7) la integración que propicia el Derecho Social, no está esencialmente basado en la coacción incondicionada, pues su realización tan sólo exige una coacción relativa a la cual se puede uno sustraer. Como tal, precede toda organización de grupo y no puede expresarse de una manera organizada sino cuando la organización está fundada sobre el Derecho de la comunidad subyacente objetiva y del que esta penetrada, es decir, cuando ella constituye una asociación igualitaria de colaboración y no una asociación jerárquica de dominación. Su destino son sujetos jurídicos específicos, las personas colectivas complejas, distintas de los sujetos individuales aislados y de las personas morales. Por tanto, nunca representa unidades simples, sino unidades complejas.

En Gurvitch (8) la función del Derecho Social es "la integración objetiva de una totalidad", pues la esencia de lo social consiste en "un movimiento continuo de participación interpenetrante de lo múltiple en lo uno y de lo uno en lo múltiple, correlación irreductible del todo y de sus partes, que se engendran recíprocamente." Así, supera las limitantes ancestrales que ven en el derecho una prohibición y límite para defender a la comunidad. Se pasa a un orden de colaboración positiva, de sostén, de ayuda, de conformidad. Un derecho de paz, unión, trabajo comunitario y servicio social. La fuerza obligatoria del Derecho Social emana de la totalidad misma que él rige... "saca su fuerza... de la autoridad directa del todo en el que él regula la vida interior." Por esto, su objeto es la vida interior del grupo, sin extenderse más allá del grupo que él integra. Sus relaciones son de naturaleza especialísima, pues "hacen participar de una manera directa al todo del que él se desprende y que ofrece la materia misma de reglamentación, en la relación con sus miembros, sin oponerles ese todo como un sujeto separado.

(7) Op. Cit.

(8) Op. Cit.

En la participación directa de la totalidad en las relaciones jurídicas, Gurvitch (9) destaca y encuentra el poder social que el todo ejerce sobre sus miembros, el cual está en función - del todo, " como un servicio social realizado en vista de la totalidad como tal". Por ello, su coacción es condicionada, pues permite a un miembro de un todo sustraerse a esa coacción, dejando - de pertenecer a ese todo. Al respecto, cabría objetar los criterios expuestos por algunos de los expertos de nuestros días: el Derecho Social por esencia es imperativo e irrenunciable, pues tales son - los elementos constantes de su existencia.

El Derecho Social inorganizado y el Derecho Social organizado descritos por Gurvitch (10) difieren en que el primero responde a la infraestructura de la comunidad objetiva inorganizada y se expresa parcialmente en la superestructura de la organización - superpuesta. Además, encarna los valores positivos de la comunidad subyacente para inspirar a la organización del grupo. Por ende, los fines racionales de toda organización son más limitados que - "los valores a los cuales aspira y realiza la comunidad subyacente". Así, el orden jurídico individual y el social divergen en esencia, el primero atiende a unidades simples y regula relaciones interindividuales o intergrupales, en cambio el segundo comprende sistemas - complejos sin dejar fuera las facetas políticas, económicas y sociológicas. Es el punto de reunión de las ciencias de lo humano.

Para Gurvitch (11) el Derecho Social cuando es puro integra a los miembros sin coacción incondicionada e independiente. De igual modo cuando es equiparable o superior al Derecho Estatal, p.e. el Derecho Internacional, deduce su fuerza obligatoria de la - totalidad que integra al armonizar la comunidad internacional. Empero, es puro y sometido a la voluntad estatal cuando la ingerencia - y participación de ésta es manifiesta, para evitar los posibles abusos del Derecho Social. Aquí podría confundirse con el Derecho Privado pero difiere de él en no supeditársele, dado que tiene sus propios fines: el Derecho Familiar, subordinado al Derecho Estatal para evitar la presión del abuso del poder social en donde se manifiesta intensamente. Así como, en diversos casos de propiedad colectiva, donde el fin particular deja su privatismo y sigue un fin social.

En cambio nos encontramos, según Gurvitch, con un Derecho Social autónomo, pero anexado por el Estado, cuando el origen del mismo han sido grupos de creciente importancia, para los fines

(9) Op. Cit.

(10) Op Cit.

(11) Op. Cit.

que persiguen, y el estado se ha visto conminado a hacer obligatorio el orden jurídico-social que los norma, tal sería el caso de los organismos descentralizados y de participación estatal. A diferencia de esto, sería condensado en el orden del Derecho del Estado Democrático, cuando le encontramos en las leyes que estructuran el Estado, o sea, en el Derecho Constitucional, pues tales leyes, pugnan por integrar a la sociedad en el orden jurídico del Estado. Modestamente, para que el Derecho Constitucional se halle penetrado por el Derecho Social. (por el derecho de integración desprendido de la comunidad política subyacente) deberá estarse ante un Estado Democrático. Si tal penetración no ocurre, si hay independencia de la infraestructura de la comunidad, el orden es un derecho subordinado y no un Derecho Social.

Así, para Gurvitch cualquier proceso normativo, consuetudinario o escrito, desarrollado en el seno de la comunidad es Derecho Social, siempre que en ese proceso creativo tomen parte todos los integrantes del grupo en un plano de igualdad y colaboración, con el objetivo fundamental de mantener la unión entre los miembros. Con razón el maestro Lucio Mendiente y Nuñez (12) señala la gran y ambigua amplitud de tal concepción, puesto que comprende en realidad todo el Derecho. Esa tesis no deja escapar la costumbre, el Derecho Sindical, los estatutos Universitarios, el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional, el Derecho Mercantil, la legislación sobre cooperativas y mutualidades, etc. Gurvitch (13) mismo enfatiza: "Ya se trate de una reunión de juego, de un equipo de sport, de una orquesta, una clase de danza, un círculo, un club, una casa en donde se es invitado a pasar una soirée, o una familia, o un partido político, una liga cultural, una sociedad de sabios, una congregación religiosa, una sociedad por acciones, un banco, una fábrica, un almacén, una oficina, y así por el estilo, el hecho mismo de una unión que realizado de una manera activa valores positivos, hace nacer, cada vez, un nuevo derecho de integración, un Derecho Social - puro de carácter personalista."

Tal sociologismo jurídico de Gurvitch en el Derecho Social, le da a éste una función integradora de grupos sociales, haciéndole nacer del seno de las comunidades subyacentes de todo agrupamiento social. Por tanto, es social porque "socializa" y nace del estrato más hondo de la sociedad.

Quizás tal amplitud es excesiva. Toda norma al procurar la unión de los hombres sería Derecho Social e imposibilitaría tal criterio una dosificación jurídica, pues se volvería imprecisa en

(12) Op. Cit .

(13) Op. Cit.

su sustancia. Tendríamos que aglutinar múltiples disciplinas jurídicas, atendiendo únicamente a su finalidad, sin cuidar su contenido y estructura. Tal amplitud se torna en heterogénea, disímbola y asistemática, pues imposibilita la autonomía y la definición de campo del Derecho Social. Empero, constituye un gran avance, de aportaciones significativas en la gestación de un derecho nuevo.

Para L. Mendieta (14) Gurvitch indirectamente ha percibido todo lo social y los elementos de cohesión e integración en el Derecho; la fuerza creativa del mismo y sus tendencias unionistas, así como el proceso de socialización que permiten. Además, reconoce que él ha identificado todos los caracteres disueltos del Derecho Social en la legislación; empero, sin encontrar la sustancia de aquel ni su origen estricto (en las comunidades subyacentes y su actividad creadora). Para Mendieta, su origen es más complejo y obedece a múltiples fuerzas que se influyen y contrarrestan. Sin negar el sustrato sociológico en la génesis jurídica arguye que hay más factores de influencia que los aceptados por este monismo conceptual de Gurvitch, a saber: la doctrina y la jurisprudencia, las teorías sociológicas y económicas, el pensamiento político, la solidaridad internacional, los movimientos sociales, las corrientes culturales, las guerras, las presiones demográficas, etc. etc.

Para M. Granizo y Gonzalez Rotvos (15) el Derecho Social tiene por objeto resolver la cuestión social: "no estriba en otra cosa que en la necesidad de hallar una fórmula justa de convivencia entre las diversas clases que integran la sociedad y los esfuerzos realizados por los que se estiman oprimidos para vencer en la lucha entablada contra los predominantes".

Para el maestro Mendieta (16) el maquinismo, el capitalismo y el incremento laboral, aunados a las doctrinas socialistas e intervencionistas, han agudizado la cuestión social. El maquinismo al satisfacer las necesidades de una gran población engendró al capitalismo y éste, con sus grandes diferencias y luchas de clases favoreció el desempleo y los antagonismos. Sólo con la oposición del Derecho Social se han abierto nuevas expectativas y soluciones. El problema del hombre y su comunidad ha encontrado un nuevo planteamiento en el Derecho Social. Empero, el maestro Mendieta, no ve en el Derecho la solución de los problemas colectivos, sino ésta la encuentra en la política, ya que a las medidas jurídicas, las considera medios de ésta en la solución de las cuestiones sociales: "La

(14) Op. Cit.

(15) Leon Martín Granizo y M. Glz.R. Derecho Social, Madrid.

(16) Op. Cit.

Política es más amplia que el Derecho, puesto que lo crea formalmente, lo modifica, lo aplica o deja de aplicarlo en determinado sentido...". Con una postura que considero formalista, arguye que pese a la evolución del Derecho, éste forma siempre un cuerpo estable, orgánico, de permanentes funciones bien delimitadas, pues cualquier rama no tiene por objeto resolver problemas sino mantener un orden social dado, crear un sistema de coexistencia legal.

Quizás esta tesis ya carezca de plena vigencia, pues la norma jurídica no está creada para seguir ineluctablemente un orden, sino más bien su esencia radica en que procura transformar mediatamente toda la organización humana, pero sin llegar al extremo de creer que por sí sólo lo va a lograr, sino admitiendo que será en concurrencia armónica con otras disciplinas. La noción de justicia ha alcanzado metas distintas a las fronteras diseñadas por el juez y el legislador. El Derecho en su concepción más clara, busca lograr ante todo una nueva sociedad con un nuevo hombre y un nuevo orden.

Empero, Mendieta (17) sólo acepta un concepto jurídico del Derecho Social que atienda a: a) determinar cuáles son las leyes que pretenden configurarlo, b) analizar a éstas para encontrar su unidad sustancial, y probar cuáles son los principios diferentes de los que sustentan las ramas clásicas del Derecho, y, por último c) descubrir sus fundamentos sociológicos.

Si bien el Derecho Social se integra con el Derecho Laboral, Asistencial, Agrario, de Seguridad Social, Económico y de regulación de la intervención Estatal, habría que agregar la legislación cultural y los Convenios Internacionales de carácter social. En todas estas ramas hay elementos constantes: a) no se refieren a individuos sino a grupos sociales bien definidos; b) su carácter es estrictamente protector; c) son de índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales, como base del progreso moral, y d) tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa. Elementos que en su conjunto dan al contenido, aparentemente heterogéneo, una unidad esencial a una nueva división o parte del Derecho, formada por varios derechos especiales. Así, el Derecho Social se muestra como la aportación de diversas estructuras legales que ya no encajan en la división jurídica tradicional.

Su conjunto no cabe en el molde publicista o privatista, pues son una categoría esencialmente distinta, con objeto y finalidades propias: Su regulación atiende situaciones nuevas en dimensión y contenido, o bien, regula ingentes necesidades sociales, dando diferente sentido al derecho, agrupando nuevas corrientes y doctrinas, hasta armar una nueva estructura legal autónoma. De principios peculiares que lo configuran como algo distinto a sus fuentes de origen.

Al ser la Sociedad el contenido de la forma Estado, sólo se explica la existencia de esa forma en razón de su contenido. Es así que la organización jurídica de la sociedad tiene por objeto la realización de los propósitos de la sociedad (la vida comunitaria armónica para el bienestar común y el desarrollo material y espiritual).

Si bien es innegable que históricamente la forma estatal sojuzgó al contenido social, viviendo éste para aquella, el hombre viviendo para el Estado, la dualidad contemporánea entre sociedad y Estado y entre sociedad e individuo, ha hecho renacer viejos derechos perdidos por el hombre y su comunidad. Por eso, para el maestro Mendieta (18), el Derecho Social tiende a mantener a toda sociedad como una unidad autónoma y a desarrollarla por medio de la conservación, la seguridad y el bienestar de sus miembros. Por eso es un Derecho de la sociedad y del hombre frente al Estado; nacido en las mismas necesidades de la sociedad pero reconocido y sancionado por el Estado.

Aunque es clara la autonomía del Derecho Social frente al Público y el Privado no puede ignorarse que en su aspecto objetivo cae dentro del Público, al ser el cuerpo civil o burocrático el principal encargado de llevarlo a la práctica, aunque lo haga con un sentido social específico y distinto. Así, tampoco, podría ignorarse su interdependencia y aún entrecruzamiento con otras ramas del Derecho, pues la separación, evidente en lo didáctico, pierde plena validez al señalar barreras infranqueables.

Hay que buscar en los orígenes del Derecho Social las fuerzas desintegradoras de la sociedad: las serias diferencias económicas y sociales; las innumerables injusticias en los grupos marginados; el odio, el escepticismo y la ira que provocan con el abuso y la explotación. Y, además: el ánimo de cambio violento, por la guerra y la revolución, para sustituir el orden viejo. En todos

estos colapsos en la vida del Estado ha germinado el Derecho Social, no como una tregua o concesión graciosa, sino como un derecho frente al Estado. La causa y finalidad del Derecho Social para Francisco Bergamín (19) sería "aquel conjunto de condiciones externas e internas que, dependientes de su voluntad, conduzcan al fin de la sociedad misma". El Derecho Social es, en cambio para L. Mendieta (20), "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". Abundando al respecto destaca que su integración se logra por: sus diferentes afluentes jurídicos y finalidades específicas, su objeto propio, y su finalidad distinta. El Derecho Social se dirige a la clase económicamente débil para integrarlos a la sociedad dentro de un orden justo. Y, es social, en tanto procura la paz y el progreso, por medio de la paulatina desaparición de los desajustes y contradicciones de la sociedad. Su finalidad básica es conservar la existencia de la comunidad, pero en armonía con el propio hombre. Su nombre de social recuerda a Gurvitch (21) cuando señala: "los términos de las ciencias sociales que designan a menudo fenómenos que agitan a la humanidad entera, y que se convierten ellos mismos en fuerzas reales de la vida histórica, no se escogen, se imponen".

El maestro De la Cueva (22) asevera que la formación del Derecho Social ha provocado una nueva y completa división de la ciencia jurídica que no excluye sino, más bien, niega la división clásica. En la obra del "Derecho Social" el Maestro Mendieta percibe la distinción entre: 1.- Derecho Natural y 2.- Positivo. Empero apunta una nueva sistematización del Derecho que sería: 1.- Derecho Natural y 2.- Derecho Positivo, dividido en: A.- Público; B.- Privado; C.- Social; y D.- Internacional.

A su vez, estas ramas las subclasifica así:

- A.- Derecho Público: a) Constitucional; b) Administrativo; c) Penal; y d) Procesal.
- B.- Derecho Privado: a) Civil; y b) Mercantil.
- C.- Derecho Social: a) Del Trabajo; b) Agrario; c) Económico; d) de Seguridad; e) de Asistencia y f) Cultural.
- D.- Derecho Internacional: a) Público; b) Social y c) Privado.

Este esquema del Maestro Mendieta aporta a la ciencia jurídica una clasificación que va más allá del simple contenido, pues profundiza en la transformación y objetivos actuales del Derecho. A los

(19) Cit. por Martín Granizo y Glz. R. Ibidem.

(20) Op. Cit.

(21) Op. Cit.

(22) Op. Cit.

cuadros clásicos añade la dinámica propia de un sistema dialéctico, que no sólo explica la movilidad conceptual jurídica, sino sirve de basamento para definir los cambios fundamentales operados en el Derecho. Así como toda la influencia recibida del campo de las ciencias sociales. Con el reconocimiento del Derecho Social como división esencial del orden jurídico, indirectamente se está admitiendo la firme tendencia de que los hombres poseen en el Derecho Social un derecho subjetivo, similar al consagrado en las garantías individuales, para exigir de parte del Estado el cumplimiento del Derecho Social como única solución para una convivencia justa.

Quizás, las manifestaciones más nítidas de estos derechos de las clases sociales frente al Estado sean las otorgadas por la legislación laboral y de Seguridad Social. Gurvitch (23), llevando a sus últimas consecuencias las facultades reivindicatorias de los grupos sociales, llega a escribir: " Si a pesar de éstos diferentes medios de protección sus derechos sociales no están salvaguardados, se reserva a los individuos y a los grupos el recurso supremo del derecho de resistencia a la opresión". Para el maestro Mendieta, tal reconocimiento degeneraría en una absoluta anarquía, pues el control del mismo sería imposible; pues al no ser absoluto este derecho tiene que supeditarse a factores culturales, ideológicos, políticos, económicos, históricos, etc., etc., que quizás propicien una justicia relativa, funcional y generalmente reconocida, pero sin caer en una corriente irrefrenable de pugna constante por imponer los diferentes y circunstanciales derechos sociales de los diferentes grupos e individuos.

En el desarrollo del Derecho Social, varias de sus ramas, la Laboral y de Seguridad Social, han alcanzado encomiables logros. Quizás en forma más tenue la legislación Agraria. En menor medida, sin embargo, puede apreciarse que en sus ramas económicas, educativa y cultural, es evidente el incremento de la intervención estatal, sin haberse llegado a una sistematización jurídica o de integración teórica. En su rama de Asistencia Social sigue remanente la tesis de ser una concesión gratuita del Estado, sin configurarse nítidamente como un Derecho.

Sin duda, estos estadios en el desarrollo del Derecho Social son poco precisos, en virtud de que se contempla un proceso en el cual se está gestando una nueva división del Derecho y del sa ber humano. El Derecho Social engloba a sus diversas ramas, coor dinándoles como derechos especiales, más no particulares. Su amplitud e importancia permite entrever que la sociedad de las próximas generaciones habrá de vivir al desarrollo pleno de este nuevo

fenómeno, abarcando todo el orden jurídico e influyendo recíprocamente en el humanismo social.

La sociedad del futuro para poder satisfacer: la equitativa distribución de los satisfactores y responsabilidades, el pleno empleo, la educación general, el problema de la salud y la vivienda, el reparto justo de la riqueza y la Seguridad Social extendida a toda la población, necesitará transformar todo su basamento económico social y político. Tendrá que organizarse en base a un nuevo modelo para satisfacer los derechos sociales, transformando lo que ahora es una atención facultativa del gobierno en un conjunto sistemático de derechos ineludibles del hombre. Todos los ingresos y recursos habrán de destinarse a cumplir las demandas de la sociedad (los derechos sociales) con un pleno goce de cuanto hace realmente falta al individuo y a la colectividad para su bienestar y desarrollo. Empero, siempre en armonía con su libertad, olvidando la fría y cruel imposición del totalitarismo y la ligereza hipócrita del capitalismo.

Ante esto, quizás la Declaración Constitucional de los derechos sociales provocaría en el mundo occidental una nueva actitud de los países para considerar todos los cambios necesarios en su organización administrativa y en su política económica y financiera. Derivando la preocupación fundamental de nuestros pueblos por sostener enormes presupuestos bélicos, el afán irracional de lucro, la inmoralidad y el despilfarro como bases del sistema, la concupiscencia de nuestras costumbres y el impulso del poder económico como única causa y fin de la vida, hacia nuevos umbrales. Hacia el nacimiento de una organización socializada con una planificación metódica y ponderada de todos los recursos y necesidades. Por ello, para el cumplimiento de una Declaración Constitucional de los derechos sociales, el Estado debe destinar todas sus finanzas y recursos, todos sus esfuerzos administrativos, económicos y sociales. Todo el enorme y complejo engranaje de la estructura estatal debe orientarse hacia la realización del Derecho Social. Por supuesto tal tesis implica una reelaboración de todo el sistema y una rigurosa tendencia a cubrir las exigencias de toda la comunidad. Subsumiendo a esa tendencia en el marco de la política social, cuya única expresión jurídica sea el Derecho Social.

El Maestro Mendieta (24) apunta: "La mayoría de la gente vive en estado de angustia más o menos encubierta por falta de seguridad, en constante lucha para conservar su trabajo; sin confianza en el porvenir, porque careciendo de patrimonio, no sabe cual será su suerte y menos cuál la de sus hijos. Más en un país sin gentes miserables, con un sistema de instituciones y de seguros

que ampare a toda la población, en todo tiempo y en toda circunstancia, sería difícil crear y sostener un ambiente de belicoidad..." " la mejor defensa contra la guerra no está en los armamentos, sino en la estructuración de la paz interna de cada pueblo, sobre bases de justicia social".

Es evidente que la realización del Derecho Social en la sociedad actual interfiere y pugna en no pocas ocasiones con las garantías individuales. El Estado se enfrenta a un terrible dilema que le obliga a mantener los derechos esenciales del hombre libres de toda tiranía social y, por otra parte, a desarrollar los derechos sociales, sin detenerse en los intereses particulares. Como están las cosas, puede caerse en un sacrificio de la libertad individual para instaurar un despotismo rabioso, so pretexto de la aplicación rigurosa del Derecho Social, o bien, puede llegarse al extremo de por proteger las garantías individuales imposibilitar el desarrollo pleno del Derecho Social.

Este conflicto por la intervención drástica o no del Estado en la cuestión social, no tiene solución viable de continuar el mismo modelo de organización. Empero, si nuestra sociedad procura las transformaciones ya apuntadas, no habrá interferencia o predominio de estos dos campos sino una concurrencia obligada tendiente al mismo objetivo. El equilibrio entre las garantías sociales y los individuales no podrá realizarse mientras el Estado, con su actitud hostil hacia la reivindicación de las mayorías, continúe con los mismos patrones mentales y sistemas de expoliación. La presencia de las garantías individuales siempre será manifiesta para contrarrestar la abulia e injusticias del Estado. Mientras éste no adopte nuevos modelos de organización y cumpla con un mínimo ético de justicia social, será imposible pensar que dejará de enfrentarse al poderoso freno de las garantías individuales.

De seguir el Estado siendo la reificación de la clase dominante, el instrumento de una minoría explotadora, el consejo de administración de la clase burguesa y el más decidido defensor de las diferencias sociales, seguirá el conflicto entre éstas garantías. Siempre y cuando perduren los conceptos de monopolio, plusvalía, competencia oligopólica, utilitarismo empresarial, especulación con todos los satisfactores y enriquecimiento ilegítimo y antisocial, será imposible para el Estado actual llegar a una socialización de la comunidad. Pudiera pensarse que la influencia reciente del Derecho Social en el espíritu añejamente civilista de las garantías individuales sea uno de los pasos más importantes en la conciliación de

ambos sectores. No obstante, la aceptación de que el Derecho individual debe ser conciliable con el interés de la comunidad es un gran avance. Reconocer al Derecho, en tanto es un orden con función social, es el mejor ejemplo de adaptación de una garantía individual al nuevo orden del Derecho Social. La tendencia firme de las garantías individuales hacia su inserción en el Derecho Social, se deriva, como diría Montesquieu, de la naturaleza misma de las cosas. Las limitaciones impuestas por la legislación económica, la boral, agraria y de seguridad social, son las manifestaciones más claras de que el Derecho Social implica una rigurosa planificación de todos los ámbitos de la sociedad y que, a la vez, impone ciertas limitaciones a la libertad individual. Paradojicamente cuando esto ocurra, el Derecho Social llegará, entonces sí, a garantizar la idéntica libertad para todos, sin menoscabo de la dignidad humana ni de la imperiosa integración social.

La evolución del Derecho Social habrá de llegar necesariamente a una honda transformación de la sociedad, cambiando todos los conceptos relativos a su existencia y desarrollo. La organización integral del trabajo, los recursos y satisfactores habrá de responder a nuevos objetivos y modelos. Por tanto, la modificación habrá de llegar a la esencia misma de la estructura de nuestra sociedad y, aun más, a las fibras más íntimas de nuestra moralidad.

El Maestro Mendieta (25) , basado en una amplísima bibliografía, no niega la semejanza de resultados entre los logros del Derecho Social y los del totalitarismo comunista, pero si afirma que existen diferencias substanciales entre los medios que ambos ocupan para corregirlos: " En el Estado totalitario se logran mediante la imposición del poder sobre el individuo y el aniquilamiento de la libre determinación de las personas; los resultados no se derivan del Derecho, sino de la fuerza del Estado, en cambio, en el mundo democrático la transformación se opera de abajo hacia arriba; será el resultado del Derecho y no de la fuerza; El Estado no dictará las normas, sino que deberá ser un simple agente de la realización de un Derecho creado por el pueblo mismo. Y esta es una diferencia radical entre ambas situaciones, porque en el primer caso el poder del Estado ahoga las libertades, y en el segundo, son los mismos individuos los que, por medio de la libre determinación democrática, modifican o renuncian sus libertades individuales sólo en la medida en que eso es necesario para corregir el bien de todos, lo que equivale a decir: el bien de cada uno sin perjuicio de los demás".

Cabría observar que, en mi concepto, no es privativo el Derecho Social del mundo occidental. Los países socialistas han logrado avances mucho más serios que nosotros en ése terreno. Así como es innegable que existen, en los países socialistas, serias limitaciones a la libertad individual y que se gastan millones de horas-hombre y recursos en propósitos bélicos, defensivos o expansionistas, no es menos cierto que tienen un gran temor, muy justificado, de ver contaminados sus pueblos con la estulticia e inmoralidad de nuestros sistemas. El gran hermetismo y austeridad de sus pueblos sólo se explican por un afán decidido de preservar lo que tantos siglos y vidas ha costado. Hay un gran miedo al retroceso; hay un terrible pánico de volver a los días del gobierno de la estupidez capitalista. Esto, por desgracia a llevado al extremo de ahogar muchas de las libertades individuales. Quizás sea un juego dialéctico de Hegel entre el predominio de las garantías individuales o las sociales. La única hipótesis que explicaría tal escisión en el bloque comunista sería que se está cambiando la mentalidad de varias generaciones a la par que se está promoviendo un cambio radical en los demás países, que permitiera no un encuentro nocivo y antitético, sino una concurrencia benéfica, sin temor de un contacto pernicioso, seguida de amplias medidas para ampliar substancialmente las libertades individuales.

El fenómeno del Derecho Social no es privativo de algunos pueblos o naciones, pertenece a la cultura universal y su enfoque es penetrar en toda organización humana, no para regirla u ordenarla sino para lograr su transformación completa.

No niega este aserto, que el Derecho Social halla sido gestado de una manera tan irregular, puesto que algunas de sus ramas le precedieron con bastante antelación. Las leyes de Asistencia Pública, Laborales y Agrarias datan desde hace varios lustros, pero muchas normas de política social están en plena gestación. La primeras, sin duda, nacieron como producto de la lucha de clases, no a manera de obsequio apaciguador sino como concesión arrancado por la fuerza y que llegó a configurar legislaciones especiales. Empero, la desigualdad en las conquistas de las clases sociales y la solución parcial que brindan la legislación obrera, agraria y de asistencia, ha fomentado un desarrollo inarmónico y desigual que solo será posible corregir por medio de la coordinación impuesta por el Derecho Social.

En la vida de todo derecho de clase Mendieta (26) descubre tres fases primordiales: génesis (corrección de las demandas de los grupos), expedición (formación de las leyes que tratarán de

satisfacer esas exigencia y volver a la normalidad), y revisión (actuación sobre ése derecho informe e inarticulado, por parte de los juristas mediante un proceso intelectual teórico, doctrinario que encauce hacia los verdaderos fines). Para él, el Derecho Social vive su tercera etapa, al tratar de sistematizar el desigual desarrollo de sus ramas y al buscar un orden armónico en el cual ningún grupo imponga sus privilegios al resto. Su objetivo inmediato es evitar cualquier prerrogativa que favorezca a algún grupo, sobre todo si la misma se deriva de la exageración protectora o de la incoordinación de alguna de sus ramas. La consecución de un orden justo para el Derecho social exige borrar toda ventaja como fuente de conflicto mediante el equilibrio de todos los intereses compatibles con la justicia social. El perfeccionamiento de sus ramas y la plena conformación de aquellas que apenas han emergido, bajo una misma ciencia rectora: el Derecho Social, evitará la preeminencia de un grupo o sector de la sociedad sobre los demás.

Desde luego, el Derecho Social depende en gran medida de la orientación de la política del Estado, pues ésta a la vez que permite el acceso, preservación u orientación del poder, es la fuerza que determina las diversas actividades del Estado. La política social, al igual que la financiera, internacional, económica etc., es expresión de la política general y así mismo, también se concreta en leyes, instituciones y directrices, de gran movilidad y cambio. Siempre sujetas a la influencia de la clase o cultura hegemónica.

El Derecho Social es la materialización en leyes e instituciones de la Justicia Social, y está, a su vez, es el ideal rector de toda política Social. No obstante, es evidente que la correlación o interdependencia no siempre permiten la correcta evolución del Derecho Social. Las variantes de la Política frenan, desvirtúan o impulsan, las medidas del Derecho Social. Ante la conquista, preservación u orientación del poder pueden palidecer múltiples disciplinas. Quizás esto explicara las bellas frases muertas de muchas de nuestras leyes, que no pasan de la fase declarativa y nunca llegan a plasmarse o, si lo hacen, es defectuosamente. Por ende, al jurista toca no concebir una doctrina o norma, sino, además, procurar su aplicación. Descender hasta el mundo de la práctica y no quedarse en la entelequia.

El jurista necesita imponer toda su riqueza filosófica, social y jurídica por encima de los intereses más disímolos en pugna. Ante la fuerza, autoridad y violencia de los grupos que se re-

visten con el oropel de los ideales colectivos, el jurista está obligado a borrar las discrepancias, por medio de un marco legal y conceptual que haga coincidentes los ideales de la política con sus proyecciones prácticas. No importa que su tarea sea demasiado mediata o teórica, pues sus ideas habrán de influir por fuerza en la política social para dar atención preferente a las demandas colectivas y a la libertad humana.

Por todo esto, la reorganización de nuestros pueblos tendrá que basarse en la real satisfacción de las verdaderas necesidades del hombre y su sociedad. De este modo, la obra doctrinaria del jurista, al decir del Maestro Mendieta (27) "llegará a formar parte de la sustancia misma de la política social y hará posible algún día la expresión científica del Derecho Social".

Con el Derecho Social se hará posible el trámite de una gran desigualdad generalizada a un nuevo orden en el que las diferencias históricas entre los grupos sociales hayan perdido todo sentido; la acción titular y planificadora del Estado para resarcir a todos los grupos marginados y para abrir nuevas posibilidades de desarrollo a la sociedad, solo son equiparables por su importancia histórica a los momentos más importantes de nuestra civilización.

La función integradora y solidaria que propicia al Derecho Social en la comunidad, posibilita y fomenta la intervención de todos y cada uno en la concepción de un nuevo orden social. En consecuencia, el Derecho Social es la causa directa que acciona a través de la conjunción de las más puras y elaboradas formas económicas, sociales, políticas y jurídicas con las formas reales de vida, para la consecución de un régimen pleno de bienestar y justicia social.

SEGUNDA PARTE

EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL LABORAL COMO EXPRESIONES DEL DERECHO SOCIAL; SUS NEXOS CON EL DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO:

El exámen de los fundamentos filosóficos, políticos y existenciales del Derecho Privado permite sustentar que responde a una concepción individualista de la sociedad que tiende a amparar los intereses particulares, en contraposición con el Derecho Social que se identifica como un producto de un movimiento de ideas que contienen las mas diversas tendencias, pero que coinciden, no obstante, en la censura al individualismo y en mostrarse como los instrumentos esenciales para otorgar una vida decorosa al hombre y para democratizar todo el derecho y, por ende, a la sociedad.

Es por esto que en la democracia del mundo occidental la naturaleza del Derecho Social excluye a priori a los sistemas dictatoriales o totalitarios y a las doctrinas de corte civilista, por antonomasia antihumanas; ya que si se parte del supuesto de que el Derecho Social es por esencia lo opuesto a un régimen totalitario, es lógico y consecuente ubicarlo como un conjunto de garantías sociales que están destinadas a reivindicar a las clases oprimidas, a transformar un orden esencialmente injusto y a gestar la sociedad de un hombre nuevo. A pesar del predominio que han tenido en la cultura occidental las corrientes liberales y capitalistas, sería erróneo desconocer el incipiente y gradual decaimiento que han venido observando ante el creciente e imperativo intervencionismo de estado. Sin que esto se traduzca en un estatismo que devenga en totalitario, pues el desarrollo del Derecho Social que ésto implica, garantiza el derecho de las clases sociales, sin dejar al Estado como titular de todos los poderes y derechos.

Todo estudio sobre la naturaleza del Derecho Social tiene que hacer referencia a la distinción entre Derecho Público y Privado, para evitar caer en los dogmatismos que prevalecieron durante siglos

que consideraron al Derecho Público un ordenamiento general de la sociedad que atendía los intereses colectivos y al Derecho Privado como las normas destinadas a proteger los asuntos o intereses particulares. Tanto el liberalismo, como su gemelo el individualismo, limitaron el ámbito del Derecho Público, a la par que incrementaron el del Derecho Privado, en forma proporcional al volúmen de las relaciones sociales.

Al decir del maestro F. Margadant (28), haciendo remembranza del antiguo Derecho Romano, encontramos en la definición de Ulpiano un antiquísimo criterio de distinción: "Jus publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod singulorum utilitatem". El devenir de los siglos ha desvirtuado su correcta interpretación y pronto hubo de rechazarse por comprender tan sólo el interés general en el Derecho Público y al particular en el Privado, criterio y terminología propiciadores de confusiones y vaguedades, pero que tuvo el mérito de influir en la búsqueda de fórmulas más precisas y concretas.

Propiamente hablando en la Edad Media no se conoció la distinción entre el Derecho Público y el Privado, debido a que no existió la unidad de los poderes públicos. Los estatutos sociales que prevalecieron no fueron ni Derecho Público ni Privado sino partes de la constitución real, pues cabe recordar que el poder público estaba disperso. En el Medievo operó un universalismo transpersonalista similar al de la Grecia de Aristóteles y Platón, en la cual el pueblo como unidad orgánica era una finalidad en sí mismo, como totalidad que precedía a las partes, también era el titular de la soberanía; era quien decidía las cuestiones colectivas, a lo cual no podía oponerse el individuo. Por tanto en el Medievo no pudo operar la distinción entre Derecho Público y Privado, ésto se logró hasta que Alemania digirió los preceptos romanos para liberar al príncipe de la sujeción jurídico política de los estamentos y otorgarle el imperio de soberano absoluto.

Fué hasta el renacimiento cuando floreció nuevamente el interés por lo social a través de las primeras luchas por los derechos del hombre. Las ideas de Lutero, Calvino y Zwinglio favorecieron la tendencia individualista y liberal. Cuando el protestantismo favoreció el desarrollo capitalista al darle realce a las cuestiones terrenas, el homo-economicus fué decisivo para contrarrestar el poderío católico e impulsar la lucha por la libertad de conciencia y la transformación de un derecho humano independiente del divino. Este afán pretendió

imponer una democracia, distinta de la griega, en la cual los particulares se reservaban una parte de la actividad humana, pero no en detrimento del poder de la antigua polis griega, donde el gobernado es gobernante, sino en contra del estado absolutista. Las garantías individuales fueron la principal limitación a los poderes superpuestos al pueblo.

No sin razón, Jellinek (29) cifra en el pensamiento alemán de las postrimerías renacentistas el origen de los principales códigos políticos del siglo XIX y, por ende, de las garantías individuales. Con el liberalismo económico la concepción individualista de la sociedad, superó el concepto Aristotélico del pueblo, ya la sociedad no se aceptaba como un agregado natural, sino artificial. La época presocial naturalista, de hombres aislados, se substituyó por una sociedad contractual creada para garantizar la libertad de cada uno, superando, nos dice Spinoza, la libertad absoluta en la cual el derecho de cada quien llegaba a donde su fuerza. Al igual que el concepto de soberanía en el pueblo griego pasó de un sentido lato a uno estricto con las garantías que se impusieron a la soberanía del absolutismo francés, la escisión entre moral y derecho irrumpió de lleno. La conciencia se construyó a su reducto privado y el derecho pasó a señalarse como una condición del individuo para integrarse a la sociedad. Empero, estos ideales se doblegaron ante la frecuente comisión de injusticias por la clase pudiente. Por desgracia, la aparición de las garantías individuales fué aprovechada por la burguesía, desvirtuando su esencia y objetivos, para explotar a la naciente clase proletaria. Las garantías individuales irrumpieron como un orden que se imponía a los intereses de la colectividad, provocando su división en clases irreconciliables. Así el derecho se postró ante el poder y la riqueza y la esencia de las garantías individuales se trocó en la intocabilidad de aquellas por el legislador. Su presencia garantizó la permanencia de un derecho que favorecía los intereses de la clase dominante. La burguesía propugnó por su inclusión en las constituciones y por el establecimiento de órganos de control que velaran por una inmediata aplicación.

El surgimiento de las doctrinas sociales y la concepción del Derecho Social volvían a la idea del pueblo como una unidad orgánica, como un todo que tiende a reorganizarse, superándose en una nueva unidad. Prueba de estos anhelos son las luchas laborales por crear en el siglo pasado la república de los trabajadores, en donde la explotación humana sea abolida. Una sociedad que sin perder el interés

individual y sin considerar al hombre como una máquina o una mercancía, tenga un sentido más humano y universal; que entienda al bien colectivo como el genuino progreso humano. Estas ideas fueron, sin duda, los gérmenes de las garantías sociales que habrían de surgir en los primeros años de nuestro siglo. Garantías sociales que no estaban al servicio de la clase social dominante, puesto que eran dadas precisamente en contra de los explotadores, en contra del Estado instrumento de la burguesía.

La legislación social, si bien nació como un derecho de clase, de los estratos oprimidos, lleva en sus principios su propia extinción; es decir, cuando se logre la desaparición de las clases sociales, no tendrá sentido como tal, su presencia será innecesaria, su función se habrá cumplido.

Las ramas del Derecho Social, entre las que sobresale el de la seguridad social, representa el mínimo de garantías sociales necesarias para la transformación de la sociedad. Y, se dice un mínimo, porque su acción no basta por sí sola para aminorar los rigores del sistema y lograr la sustitución del mismo, su acción coadyuva con otras medidas y disciplinas para lograr el cambio.

El desarrollo de estas ideas contribuyó a borrar el dogma de la división tajante del derecho en dos terrenos absolutos, el público y el privado. Ya con Kelsen y Duguit se postuló que todo derecho participa a la vez de elementos públicos y privados. Otto Von Gierke, (30) también dudó de tal distinción y avisó una tercera rama jurídica, la del Derecho Social, que no era ni público ni privado en sentido estricto, pues contempla al hombre desde el punto de vista de lo social. Este criterio tuvo gran difusión y muchos adeptos, sobre todo en las primeras etapas de descomposición del estado liberal e individualista.

Aplicando las ideas que sobre el tema laboral bordó el maestro Carlos García Oviedo, (31) podría colegirse que en el Derecho Social se dan caracteres de Derecho Público muy pronunciados; pues lo mismo limita la voluntad individual en el contrato de trabajo, que tutela al trabajador e inclusive protege a los seres económicamente débiles, pretendiendo universalizar su alcance a través de normas e instituciones de bienestar social. Es un derecho que ordena todo

(30) Otto Von Gierke, Cit. por Dr. Mario de la Cueva. *Ibíd.*

(31) C. García Oviedo, *Derecho Social*.

el dominio del trabajo según razones de dignidad humana, de economía pública y de paz social. El profesor Oviedo reconoce al Derecho social como una rama jurídica autónoma, de sustantividad propia y ya no como derecho excepcional del Derecho Civil. Por tanto, es partidario de la aparición de un Derecho nuevo, ni público ni privado, sino, esencialmente social. Pese a los profesores de Derecho del Trabajo franceses, como P. Durand y Jaussaud que propugnaron por una solución privatista en el tratamiento del fenómeno laboral, y, por lo mismo, de la legislación social, surgieron nuevos expositores como G. Radbruch, G. Gurvitch y P. Roubier, en defensa e impulso del Derecho Social.

Para Gurvitch (32) los derechos civiles y políticos proclamados por el liberalismo afirman algunas libertades frente al Estado, el cual asume frente a los individuos una obligación de no hacer y respetar. Estos derechos no se ajustan suficientemente a los nuevos derechos económicos y sociales que se reconocen al hombre, dentro de los cuales están indudablemente los derivados de la seguridad social. Estas innovaciones jurídicas hacen surgir obligaciones positivas del Estado para que satisfaga las necesidades sociales y, desde luego, se realicen las libertades clásicas.

G. Radbruch (33) precisó que la distinción entre Derecho Público y Privado no era absoluta ni apriorística, ni, menos aun, derivada de un pretendido derecho natural, sino que obedece su presencia a un desarrollo histórico y político. La aparición sólo se concibe ligada a ciertas formas de gobierno y normas de derecho positivo. Para Radbruch, después de la primera postguerra mundial las corrientes sociales trastocaron todo el ordenamiento jurídico. Del libre juego de las fuerzas naturales del liberalismo "proporcionador del desarrollo económico" se pasó a un régimen estatal regulador del fenómeno económico, que no se concretaba a vigilar el cumplimiento de una justicia conmutativa. La economía organizada significó un cambio cualitativo con predominio del interés general y de la intervención estatal. La instauración de un derecho económico fué la concurrencia recíproca de la economía y el derecho en el ámbito público y social. El derecho económico y el derecho obrero se tradujeron en la intervención decidida del Estado en nuevos campos. Se constituyó una legislación más acorde a las necesidades sociales. Y precisamente en esos ordenamientos estaban los cimientos del Derecho Social, del derecho del porvenir. Partiendo de estos concep-

(32) G. Gurvitch. La Declaration des Droits Sociaux.

(33) G. Radbruch. Introduccion a la Ciencia del Derecho.

tos Radbruch (34) sostiene que la distinción entre Derecho Público y Privado ignora los nuevos y profundos cambios de nuestra civilización, especialmente la organización en clases de la sociedad y la lucha permanente entre éstos. Poco después sus ideas se plasmaron en la Constitución de Weimar, en una especie de juego dialéctico que superó el tradicionalismo constitucional netamente político del siglo pasado. En el portento de Weimar se instauró una constitución social que dió pleno reconocimiento y participación a las clases sociales. Así mismo se propulsó: las asociaciones profesionales, los contratos colectivos y los tribunales del trabajo; los consejos de empresa, las comisiones del salario mínimo, el Instituto del Seguro Social y las instituciones integradas por las clases sociales.

Con el tiempo lo que empezó dentro del Derecho Social como la regulación humanista del fenómeno laboral se ha transformado en la extensión del Derecho de la Seguridad Social. Así, se cumplió la profecía de Radbruch (35), de que el Derecho del Trabajo sería en el futuro la idea de la Seguridad Social, creada como un derecho no para regular relaciones, ni equilibrar prestaciones, sino como un estatuto que la sociedad impone a los hombres para asegurar la existencia individual. Un Derecho que viene a suprimir en definitiva la explotación y que, desconociendo las ataduras privatistas o publicistas, se desliga de la voluntad de los particulares y deja de ser un instrumento para el intercambio de valores o mercancías. Como derecho del mañana no se contenta con robustecer la estructura activa del cuerpo político, sino, como la rama más avanzada del Derecho Social, del derecho fundamental, se convierte en el ideal y nuevo estilo de vida de la sociedad. O sea, resume todas las aspiraciones de democratización del derecho y humanización de la justicia, pues al desmaterializarse se convierte en un triunfo de lo humano sobre la economía.

Baste recordar como en el orden jurídico internacional fué notorio que con la Constitución de México de 1917 y la de Weimar de 1919, el humanismo afloró en los principios básicos del Derecho Social Constitucional. Las nuevas tesis propuestas no sólo supieron captar las transformaciones del pensamiento de nuestro siglo, sino que captaron las necesidades futuras de la sociedad. Sus directrices previsoras, más que correctivas, desbordaron los parcos reductos del individualismo liberal. Sistema, que, por otra parte, veía en el derecho, según Manuel Kant, (36) la norma que regula la

(34) G. Radbruch. Op. Cit.

(35) G. Radbruch. Op. Cit.

(36) Manuel Kant. Metafísica de las Costumbres.

coexistencia de las libertades, ya que el límite de la libertad era la idéntica libertad de los demás. De estas ideas surgió el corolario de la autonomía de la voluntad (piedra angular del Derecho Civil), que sustentó la celebración de los contratos de trabajo como expresión pura de la voluntad de las partes, con salvedad de las leyes prohibitivas o de interés público.

Con el paulatino desarrollo del Derecho Social se gestó una variante fundamental en el terreno filosófico político, que tendió a aminorar el predominio individualista en el Derecho Privado, e inclusive, como lo ha dicho Pablo Calleja de la Cuesta (37), favoreció la democratización del Derecho Público.

Empero, no hay que olvidar que el Derecho Social y dos de sus integrantes primordiales: la legislación de seguridad social y la laboral, son ramas jurídicas recientes. Su nacimiento vino a romper los muros divisorios del Derecho Público y el Derecho Privado. Por tanto, su fisonomía es característica y singular, de gran independencia y constituyen el ejemplo vivo del Derecho Social, el cual resume los más altos ideales de la convivencia humana, al procurar para todos una existencia plena y digna. Ambas legislaciones son inconclusas y llevan la simiente de una gran fuerza expansiva. Su naturaleza es la de un derecho concreto y actual, pero sobre todo de gran imperatividad.

Decimos que es una legislación inconclusa porque desde sus más remotos orígenes se ha venido transformando. Así, por ejemplo, el derecho humano de la antigüedad no incluía en su derecho civil a los no ciudadanos, éstos carecían de un estatuto protector, hasta que surgió un brote de humanismo jurídico con el *jus gentium*, creado para una humanidad nueva, de espíritu más democrático.

Se aceptó entonces que todo individuo tenía derecho a ser tratado como persona en sus relaciones sociales; pues cuando éste presta sus servicios no se puede olvidar su calidad de hombre; toda prestación de servicios que ignorara esa verdad sería desde su esencia injusta, ya que el trabajador y su trabajo no pueden considerarse como una mercancía o artículo de comercio.

Paulatinamente surgieron movimientos e ideas protectoras de las mujeres y los menores; conceptos sobre limitación de la jornada

y protección al salario, descanso semanal: Nuevas ideas de protección y desarrollo que se plasmaron en: vacaciones, seguro social, primas familiares, indemnización por accidente de trabajo, etc.

En tiempos más recientes la relación interdisciplinaria se ha impuesto: el Derecho Constitucional y la legislación positiva van de la mano con el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Derechos que, por otra parte, sintetizan los logros que a diario conquistan el Derecho Internacional, los contratos colectivos de trabajo y las costumbres y prácticas de empresas que aumentan la protección al trabajador, (en los límites de las condiciones económicas y de las posibilidades de la empresa). El Derecho de la Seguridad Social y la legislación laboral poseen un carácter expansivo que partió en el momento en que se logró hacer común sus beneficios y despojarlos de sus vestimentas de derecho de excepción. Su fuerza expansiva fué un triunfo del derecho colectivo sobre el interés privado.

El logro del principio de igualdad se inspiró en la justicia social, base del derecho colectivo o social, y su mayor triunfo fué el resguardo de toda la clase trabajadora hasta conseguir romper el molde laboral e irrumpir violentamente en la sociedad para proyectarse a todo el proletariado, a todos los estratos de la población.

Dentro del Derecho Social la idea del Derecho de la Seguridad Social al igual que la del laboral, es la universalización de sus principios y objetivos, para derramarse sobre todos los hombres y encontrar lo más pronto posible una solución para el futuro. Empero, sin desconocer que son indudables los logros obtenidos, es evidente que aún son diminutos los alcances realizados si se compraran con la realidad actual.

De ahí la importancia creciente del Derecho Social, y la explicación al porqué su presencia ha regido importantes facetas del pensamiento contemporáneo. Sus principios y objetivos constantemente humanizan y hacen democráticos al Derecho Privado y sus técnicas y preceptos, con un gran dinamismo, influyen decisivamente en los Derechos Constitucional, Administrativo, Fiscal e Internacional.

Otras doctrinas que tratan el problema de la división del Derecho en Público y Privado, afirman que tal distinción no es una categoría jurídica apriorística, o sea que no se impone al jurista, sino que su validez depende de cada sistema positivo. Este criterio afloró en dos escuelas principales: la teoría de la naturaleza de las relaciones jurídicas y la teoría de la naturaleza de los sujetos.

En aquélla, la teoría Alemana, Fritz Fleiner (38) afirma que " Las normas jurídicas regulan parte de las relaciones que existen entre los hombres que forman una comunidad" y, por lo mismo, una auténtica división de las normas jurídicas tiene que aceptar que las relaciones jurídicas o la manera de regular las relaciones entre los hombres, son diferentes, pues si todas fuesen de idéntica naturaleza no cabría la distinción. Si el orden jurídico positivo regula las relaciones en forma diversa y con criterios separados, las normas jurídicas deberán clasificarse según la naturaleza de las relaciones reguladas. El análisis de la relación jurídica muestra dos especies distintas de relaciones: relaciones de subordinación, unilaterales y autoritarias, en las cuales el estado impone su voluntad, como se observa en la relación Estado-particular, y relaciones de igualdad, que se forman sólo con la concurrencia de las voluntades de todos aquellos que participan en la relación, p.e. contrato de compra-venta, mutuo, comodato, etc. En cuanto a la manera de ser y regular las relaciones jurídicas los romanos distinguieron con gran lucidez el *jus cogens* del *jus dispositivum*, el primero como Derecho Público, es imperativo y tiende a la realización directa e inmediata de los intereses de la comunidad y el segundo, el Derecho Privado atiende los intereses particulares. No obstante, ambos derechos al buscar la consecución de sus objetivos benefician a los particulares y procuran el equilibrio y armonía entre el orden total y los particulares y de estos últimos entre sí.

A la teoría de la naturaleza de las relaciones jurídicas se le plantearon serias objeciones: El Estado puede intervenir en relaciones de Derecho Privado, p.e. al enajenar una propiedad, o arrendar un bien etc., cuestión sería difícil conciliar con los conceptos de igualdad y subordinación. Además en un Estado, sus organismos públicos no sostienen relaciones de subordinación entre sí y sin embargo estas son de Derecho Público. También, se presenta una objeción cuando los particulares a nivel de igualdad crean cuerpos sociales que serán regidos por estatutos diversos a los que regulan a los hombres.

En cambio, la doctrina de la naturaleza de los sujetos de Paul Roubier (39) afirma que el Derecho Público regula la estructura del Estado y además organismos titulares del poder público, y además reglamenta las relaciones en que estos participan con el carácter de titulares del poder público, y además reglamenta las re

(38) Fritz Fleiner, Derecho Administrativo. Cit. por Mario de la Cueva. *Ibidem*.

(39) Paul Roubier. *Theorie Générale du Droit*. Cit. por Mario de la Cueva. *Ibidem*.

laciones en que estos participan con el carácter de titulares de poder público. El Derecho Privado, en cambio, reglamenta la estructura de todos aquellos organismos sociales que no participan en el ejercicio del poder público y las relaciones en las que ninguno de los sujetos interviene en sus carácter de titular de poder público.

Paul Roubier admite la distinción entre el Derecho Público y el Privado pero cree en la existencia de un derecho mixto: a) Derecho mixto concreto o profesional y b) Derecho mixto abstracto o regulador. Al primero pertenecen los Derechos Mercantil, del Trabajo y Agrario, y al segundo los Derechos Penal, Procesal y las normas que regulan los conflictos de leyes en el espacio y en el tiempo.

Actualmente la distinción entre Derecho Público y Privado se ve a la luz del derecho positivo de cada Estado. Las distintas formas de como actúan y se estructuran el poder público y los particulares nos hacen posible su separación. En consecuencia, al decir del Dr. Mario de la Cueva (40) " El Derecho Público reglamenta la estructura y actividad del Estado y demás organismos dotados de poder público y las relaciones en que participan con ese carácter. El derecho privado rige las instituciones y las relaciones en que intervienen los sujetos con carácter de particulares".

Es importante recordar el paralelismo y simbiosis que ha existido entre el Derecho del Trabajo y el Derecho a la Seguridad Social, y, como el Derecho Social retardó su nacimiento por el criterio liberal, individualista y privatista que imperaba para tratar el fenómeno laboral y social hasta antes de la primera guerra mundial. El Derecho del Trabajo era uno de tantos capítulos del Derecho Civil y por lo mismo abrevaba en las fuentes de las obligaciones, la ley y al contrato, con absoluta autonomía de la voluntad y el evidente descuido de los intereses sociales. El incipiente derecho colectivo del trabajo tuvo que someterse en principio a la regulación del Derecho Privado. La libertad de coalición, de asociación profesional, de huelga y de admisión de la validez del contrato colectivo del trabajo se trajeron a la postre: en asociaciones de derecho civil; en huelgas de hecho o libertad para no trabajar que provocaba el incumplimiento y rescisión del contrato; en contratos colectivos de trabajo válidos únicamente para los miembros de la asociación y sujetos a la derogación de los trabajadores y el patrón.

Desconociendo llanamente los abusos e injusticias cometidas, hubo doctrinas recientes, y aun existen autores, que sostienen el carácter privado del fenómeno laboral. Para el fascismo, el Derecho

del Trabajo era Derecho Privado y el Derecho Sindical y Corporativo parte del Derecho Público, dado que el sindicato y la corporación fas cista pertenecían a la estructura íntima del Estado.

Para Eugenio Pérez Botija (41) la tendencia reciente en España es mantener una situación mixta para el Derecho Laboral. Ilustres juristas franceses mantienen estrecho ligámen con la postura clásica para el Derecho del Trabajo, tales como René Rodiere, André Percerou, Charles Beudant, etc. Recientemente ya se reconoce mayor infiltración del Derecho Público en el terreno laboral, p.e: Paul Pic, Paul Durand, R. Jausaand y André Ronast, aunque se mantiene ligados al criterio privatista. Una postura mas inclinada a defender al carácter público se encuentra en Georges Scelle y G. Ripert.

Con el brillante civilista G. Ripert (42) se introdujeron nuevas ideas en el derecho civil francés. Se evidenció la necesidad de transformarlo y de no continuar reconociendo al nuevo derecho a través de leyes de excepción (que quizás por ser tan amplio debería se el común). La desconfianza sobre el derecho secular surgió porque no correspondía al pensamiento democrático contemporáneo: "La democracia busca su derecho, porque está convencida de que al progreso material debe corresponder un progreso moral y social".

Para Ripert, (43) los tres postulados de libertad, igualdad y fraternidad se redujeron a las dos primeras para el liberalismo del Siglo XVIII. Empero, con las doctrinas sociales en el seno del derecho, la democracia moderna supera el concepto de fraternidad, entendido como caridad u obligación moral, sustituyéndolo por el derecho socialmente protegido: "si los hombres son hermanos deben ser iguales y si no lo son, el más débil tiene el derecho de que se le proteja". La democracia actual protege a los débiles porque son los más numerosos y por ello es una mayoría triunfante. La igualdad ante la ley pertenece al pasado, fué una reacción contra los viejos privilegios del antiguo régimen, que eran de carácter personal. Pero cuando la desigualdad gravita sobre grupos compactos de personas el principio de igualdad ante la ley es abandonado. Este desamparo es la piedra angular del derecho profesional y, en última instancia, del Derecho Social. Ripert (44) insiste en que " cada profesión, cada corpo

- (41) Eugenio Pérez Botija. Cursos de Derecho del Trabajo.
- (42) ~~Cursos~~ Ripert. Le Régime Democratique et le Droit Civil Moderne. Cit. por Mario de la Cueva. Ibídem.
- (43) Ibídem.
- (44) Ibídem

ción, cada clase lentamente obtiene un derecho que le es propio. A condición de que el beneficio se dirija al grupo, deja de ser refutado como privilegio. Así se crea el derecho de clase, no obstante que no se discute la validez del principio de igualdad civil" . . . "se abandona cada vez más un código civil que estableció en Francia la unidad del derecho. Cada profesión demanda su propio derecho. Cada corporación arranca a la soberanía del Estado el poder reglamentario. A la democracia ya no repugna la idea de un derecho de clase".

Con impulsos como éstos, el Derecho Social cobró gran vigor hasta fraguar la teoría de un derecho imperativo de incondicionada vigencia e impuesto a la voluntad particular. Cuya imperatividad partía de su origen de ser derecho de clase conquistado, ¡no concedido!. Su carácter irrenunciable se fincó en razón directa de los beneficios colectivos que propiciaba. Y como finalidad se anarbó la protección integral del hombre y su comunidad, sin que prive ninguno de estos factores sobre el otro. El único interés a salvaguardar era el general, pero sólo como un paso previo para formar una sociedad más acorde a la esencia humana, más racional y justa.

Estos nuevos planteamientos reconocieron en el trabajo el transformador y generador de la actividad creadora del hombre y dieron al Derecho Social el rango de factor imprescindible en el desarrollo de la cultura y la civilización. Así, el Derecho Social emergió con un contenido distinto y peculiar; la protección irrestricta a la dignidad humana. El trabajo pasó a ser una actividad enaltecedora y no una mercancía. El Derecho Social con su sentido tutelar de los intereses sociales y económicos no se quedó desprovisto de un sentido personal que le permitiera distinguir una masa indiferenciada de los núcleos humanos más desprotegidos. Por la naturaleza de sus normas, el Derecho Social tuvo que mostrarse con gran imperatividad e impuesto por el estado. Su método sólo tuvo una alternativa: responder al arquetipo del conocimiento humanista y social.

Con sin igual delicadeza y talento el maestro De la Cueva -
 (45), a propósito de todo ésto, nos dice: "... "El Derecho del --
 Trabajo que es la fuente del derecho del porvenir, es y deviene un -
 derecho social: La idea de la seguridad social, que es la nueva aspi -
 ración de los hombres, es la idea del derecho del trabajo que se uni -
 versaliza; lo que el derecho laboral ha querido para los hombres que -
 ponen su energía de trabajo a disposición de la empresa privada, lo -
 propone la seguridad social para todos los hombres. El Derecho del

Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social tienen un mismo origen y una naturaleza idénticos; son el derecho que busca la justicia social; es el derecho que la sociedad impone autoritariamente para asegurar a cada hombre, cualesquiera sean sus circunstancias, una existencia digna; el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social son el reconocimiento del deber social de asegurar la vida humana en condiciones dignas..."

En forma similar Deveali (46) precisa que el Derecho Sindical y de Previsión Social está destinado a absorber próximamente muchas instituciones típicas del Derecho del Trabajo..." El día que la previsión social abarque a toda la población, habrá llegado el momento de hablar de un derecho de la seguridad social, de naturaleza inminentemente pública, destinada a absorber no sólo el Derecho de Previsión Social, sino, probablemente, aún el Derecho del Trabajo en su totalidad o en buena parte".

Por ello, Manuel A. García (47) nos habla del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social como producto o reflejo especial de concepciones filosóficas y vitales, caracterizadas por su trascendencia social y valor humano.

Para Etala (48) la razón de que por mucho tiempo la Seguridad Social haya sido un capítulo del Derecho del Trabajo radica en el hecho histórico de que cuando éste estudiaba la relación laboral subordinada, surgieron al mundo como un complemento del trabajo subordinado, muchas de las instituciones actuales de la Seguridad Social referidas a los trabajadores dependientes.

En efecto, prosigue, en su origen "la indemnización de los accidentes de trabajo fué considerada como una obligación legal impuesta al empleador, derivada del contrato de trabajo; las asignaciones familiares fueron concebidas como una forma suplementaria del salario; los mismos seguros sociales, en general, cubriendo las contingencias de enfermedad, vejez, muerte, invalidez, al principio no incluían sino a trabajadores en relación de dependencia.

Krotoschin (49) sostiene que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social coinciden en algunos aspectos, principalmente económicos, en cuanto ésta trata de garantizar al trabajador cierto -

(46) Deveali. Tratado de Derecho del Trabajo.

(47) Manuel A. García. Derecho del Trabajo. Barcelona. 1960.

(48) M. Etala. Op. Cit.

(49) Krotoschin: Tendencias actuales en el Derecho del Trabajo.

nivel de subsistencia, pero difiere del Derecho del Trabajo en cuanto que otorga beneficios al trabajador aunque no se encuentre en relación de dependencia (seguro de paro); prevé determinadas prestaciones que tienden a eliminar las causas de algunos riesgos (servicio de empleo), o a reparar las consecuencias de ciertos eventos (medicina social, enfermedad, accidente, cargas de familia, etc.), ampara a personas que no son sujetos del derecho del trabajo y emplea medios y técnicas distintas, preferentemente de Derecho Público, basándose en una solidaridad colectiva, aunque no cumple ni puede cumplir con determinados fines propios del Derecho del Trabajo, en cuanto estos no tienen solamente carácter económico, sino que se refieren al trabajador como persona y a la relación de trabajo como núcleo de una comunidad de interés. Por esto, continúa, "ambas ramas jurídicas están en íntima relación con el desarrollo económico, del que dependen en gran parte su realización y éxito: ambas luchan por la liberación del hombre, cada uno dentro de su campo de acción y utilizando los medios que consideran idóneos y lícitos para tal fin"... "no puede hablarse de absorción, unilateral o recíproca, sino de coincidencia de fines que se trata de conseguir por distintos medios.

En cambio Etala (50) apunta que si bien es cierto que la Seguridad Social ha vivido en unión del fenómeno laboral, esto ha sido transitorio, pues se ha vislumbrado un horizonte de universalidad en la protección que acepta que todos los seres humanos sienten las mismas necesidades, pues éstas no surgen de su calidad de trabajadores, sino fundamentalmente, de su calidad humana. El hombre es el necesitado no su membrete. Por eso, es de gran trascendencia modificar el criterio que priva en muchas universidades del mundo, de considerar el estudio de la Seguridad Social como parte del Derecho del Trabajo e inclusive aspectos propios de la primera se ven como parte del Derecho Laboral: accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, asignaciones familiares, indemnizaciones por muerte, maternidad, invalidez, desempleo y se reserva a la Seguridad Social aspectos de jubilaciones y pensiones, seguro de maternidad, de vida, etc. más apegados a la técnica actuarial del seguro. Para Etala (51) es evidente la falla y deben darse los pasos para corregir este error para dotar a la cátedra con el contenido amplio y próspero que corresponde a la Seguridad Social.

(50) M. Etala Op. Cit.

(51) M. Etala. Op. Cit.

Abundando sobre el surgimiento del Derecho Social, Rouhier (52) admitió la división de la sociedad moderna, no en clases, sino en grandes grupos profesionales. Hay un derecho, un *tercius genus*, aplicable a esos grupos formando con elementos de Derecho Público y Privado: a) el más antiguo es el Derecho Mercantil, que pese a su concepción privatista tiene frecuentes relaciones con el ámbito público. Tiene numerosas reglas e instituciones que lo confirman: tribunales, cámaras y bolsas de comercio; sistema aduanal y bancario; principio de libertad de comercio e industria; régimen de libre concurrencia; leyes sobre propiedad industrial, patentes, marcas, nombres comerciales; etc. Si el Derecho Mercantil se unificara, se tendría un derecho nuevo mixto. b) el Derecho del Trabajo compuesto de normas de Derecho Público y Privado, pero con mayor énfasis público que el Derecho Mercantil. c) el Derecho Agrario, cuyo énfasis público se ha venido imponiendo en todo el orbe.

Con ideas que influyeron de manera especial en la génesis del Derecho Social G. Levasseur (53) expresa que la evolución y tendencias del Derecho Laboral, no es posible reducirlas al contexto tradicional que distingue el orden jurídico en público y privado, pues tal escisión es cada vez mas imprecisa. El Derecho del Trabajo es una transformación jurídica de situaciones económicas. La formación, evolución y técnica, han sufrido la presión de los datos económicos. Y, no por esto, el Derecho del Trabajo se ve turgente de puro contenido económico, puesto que conserva su finalidad social, al evitar que el trabajo y quien lo presta sea considerado una mercancía. Con una precisa referencia a la transición de las relaciones individuales a las colectivas, de la Cueva, (54) escribe: "... la evolución del derecho del trabajo... es el principio de una nueva organización de las relaciones sociales, lo que se manifiesta en una doble dirección, de un lado, influyen poderosamente sus ideas en la vida de la sociedad y el derecho; así a ejemplo, su álito vivificador ha provocado las nuevas ideas sobre propiedad, contrato y responsabilidad. Pero, por otra parte, el derecho del trabajo se está desintegrando: Su propósito, asegurar a la persona humana una existencia digna, se universaliza y desborda sus límites; hay un tránsito del seguro social a la seguridad social; es el derecho del trabajo que extiende sus beneficios, como diría Ripert, a todos los débiles y que, al hacerlo, pierde su naturaleza y deviene el derecho social del porvenir".

Con Eugenio Pérez Botija (55) el derecho pasa a ser una norma adjetiva cuyo contenido está dado en la economía. El derecho del trabajo lo concibe como la piedra angular de la vida económica moderna; regula la ordenación profesional de grandes masas de población; predetermina las relaciones técnico-económicas entre los individuos que viven en sociedad; establece la manera por la que unos hombres colocan su actividad productora al servicio de otras; se le ha pre

(52) Op. Cit.

(53) G. Levasseur. Evolución y tendencias del Derecho del Trabajo Trad. E. Alvarez del Castillo. Rev. Fac. Derecho de México, Tomo II Núm. 6. 1952

(54) Dr. Mario de la Cueva. Op. Cit.

(55) Eugenio Pérez Botija. Op. Cit.

sentado como un derecho de la economía organizada.

En la tesis dual de P. Botija la posición científica y técnica se halla en la dualidad de intereses (individuales y colectivos) que las normas laborales tutelan en la existencia de relaciones entre sujetos privados y en la interferencia en ellas de órganos de la administración pública, en los vínculos que se originan entre éstas y aquellas. En resumen, la naturaleza del derecho del trabajo es un connubio indisoluble de instituciones de Derecho Público y de Derecho Privado.

Hablar de Arthur Nikisch es hablar de una de las mentes más abiertas y receptivas en materia de socialización del derecho. Para él, el Derecho del Trabajo está en simbiosis permanente con el desarrollo social de los pueblos, su evolución ha sido paralela y recíproca a la transformación de la sociedad. Por tanto, es un derecho cuyo objetivo primordial está enfocado a lograr el mejoramiento del ámbito laboral y del orden social. (56).

Para Nikisch el Derecho del Trabajo es la punta de lanza de la ciencia social. Al abrir día a día nuevas posibilidades, se aparta del cartabón publicista o privatista del derecho, para convertirse en derecho nuevo, en derecho social. Lejos de una legislación de las obligaciones y los contratos, ya que procura nuevos valores y conceptos para la vida humana. Como diría Gierke (57) es un derecho social porque considera al hombre como miembro de un todo.

La dignificación del trabajo y la seguridad colectiva ha producido en el mundo profusas declaraciones de derechos relativos al hecho social trabajo y sobre seguridad social. Entendiendo por trabajo en las primeras un sinónimo de prestación de un servicio útil a la sociedad.

Por lo mismo y ante las inestables relaciones históricas entre el capital y el trabajo, se ha planteado la elaboración parlamentaria de un estatuto del trabajo, similar a la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que consigne los derechos que le corresponden al trabajador, amparados y garantizados por el poder público (58).

(56) Arthur Nikisch. Arbeitsrecht. Cit. por Dr. Mario de la Cueva. Ibídem.

(57) Otto. Von Gierke. Ibídem.

(58) Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Asamblea Nacional. Francia.

Tales postulados son una urgencia de nuestro tiempo para atenuar las diferencias entre Estado, capital y trabajo. Benito Lu - go (59) dice al respecto que: "tal estatuto debe comprender tres partes fundamentales: a) derechos y deberes definidos por las le - yes generales del país para cada persona, b) formas de remunera - ción y recompensa del trabajo y c) seguridad e higiene para prestar lo".

No obstante lo anterior, esto se ha criticado porque la rea - lización total del estatuto aún no es viable. Múltiples autores afirman que las declaraciones en este sentido elevan un lirismo y belleza inal - canzable, pues están alejadas de la realidad y del derecho, principal - mente por la diferente situación de cada país. Agregando que son - las oscilaciones económicas y políticas las que influyen poderosamen - te en la realización o no de una reforma social perdurable y las distin - tas consideraciones y tratos que se otorga al elemento humano, según el lugar, cultura, tradiciones, etc.

Sin dejar de reflexionar detenidamente sobre estas críticas, se reconoce que los estatutos del trabajo o bien las declaraciones de derechos sociales han sido formulados ya en varios países, en unos como contenido especial del texto Constitucional, en otros como Carta o Fuero del Trabajo, o como Declaración de los Derechos del Trabaja - dor y recientemente como contenido de las leyes laborales que enuncian y definen prácticamente esos derechos. Estos puntos han sido tema de muchas conferencias internacionales que han enriquecido el vocabula - rio de la teoría social y laboral, en un afán de dar al humilde lo indis - pensable para que conozca un mundo nuevo y justo. Diversos teóricos han formulado el esquema de los derechos sociales del individuo, para derivar de ellos no privilegios intolerables, sino un sentido de justicia inherente al hombre.

Así tenemos, entre otros, a Gurvitch, quien formuló una - "Declaración de los Derechos Sociales" en New York en 1944, que incluía: a) "Los derechos sociales de los productores", formados por: derecho al trabajo, derecho del trabajo, derecho de libertad sin - dical y el derecho de huelga; b) Los derechos sociales de los consu - midores y de los clientes, c) Los derechos y deberes sociales deriva - dos de la propiedad y, finalmente d) Los derechos sociales del hombre. (60).

(59) Cita por Dr. Guillermo Cabanellas. Hacia un Estatuto del Trabajo. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. VII

(60) G. Gurvitch. La Declaration des Droits Sociaux. New York, 1944.

Es conveniente insistir en que sólo se concibe un Estatuto del Trabajo o una Declaración de Derechos Sociales aunados a una legislación o a un cuerpo de leyes que le ratifiquen o den vida. Tales Declaraciones, los Fueros y las Cartas del Trabajo, así como la experiencia constitucional de los principios relativos al trabajo, carecen de toda aplicación práctica, si no es a través de una legislación positiva que les otorgue realce y categoría plena de derecho.

Vano será continuar proscribiendo la explotación del hombre por el hombre, declarar que el trabajo constituye el mayor timbre de honor para el hombre y el ciudadano, establecer la igualdad de derechos entre hombres y mujeres que trabajen, calificar de inalienables e imprescriptibles ciertos derechos de los trabajadores y otorgar amplias garantías de Seguridad Social a la población si falta una ley realmente positiva que transforme en realidad esas bellas promesas.

En el orden jurídico las declaraciones de orden constitucional son distintas de aquellas de carácter programático, pues su jerarquía jurídica es radicalmente distinta.

Las declaraciones constitucionales tienen su valoración bien definida y en el orden de la naturaleza jurídica son una fuente importantísima del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a diferencia de las declaraciones programáticas que no poseen la misma eficacia. Criterio que no implica que el Derecho Constitucional sea la fuente suprema del Derecho Laboral, o de algún otro del Derecho Social, pues algunos han existido en ausencia y aún en contra de aquél. Por ello la inclusión oficiosa de una norma o garantía laboral o de Seguridad social, sin una organización sindical, o económico-jurídico apropiada, capaz de sustentarla, adquiere la semblanza de un simple valor programático.

Hay que reconocer empero que esa es la realidad de todo el derecho que es puramente nominal en los textos legales, en tanto no se logra su realización por imperativo del poder público coactivo. La materialización de la letra de la Ley puede ser aspiración o realidad. Una u otra se reflejarán, dentro de la organización de cada estado y más que por la fuerza sindical por la conciencia colectiva.

La influencia del Derecho Constitucional en el campo del Derecho Social ha sido extraordinaria últimamente. La inclusión de las cláusulas sociales y económicas en las constituciones significa una modificación profunda de los conceptos. Recientemente prevalecían las consideraciones de carácter político, pero últimamente tienen -

singular importancia las cuestiones de libertad económica que consagran el derecho al y del trabajo, estatuyéndoles como una prerrogativa sui generis junto a las más importantes declaraciones de orden político. Así, el trabajo, en su sentido ecuménico, se viene incluyendo en todos los textos constitucionales promulgados en lo que va del siglo. Del olvido que reinaba para este fenómeno vital se ha pasado a un interés inusitado, pues se reconoce su función social y su valor como elemento de producción.

La nueva situación social del trabajo demanda una mayor preocupación de orden político que laboral, pues es dable observar como las doctrinas políticas sociales más avanzadas procuran dignificar el trabajo y lo hacen bandera proselitista. Así la Carta Italiana del trabajo nos dice: "el trabajo es un servicio social", considerándolo en su triple aspecto: realización, concurso de factores, y fines a satisfacer; situación que implica necesariamente un beneficio y una obligación, que deriva en la atribución y competencia del Estado para hacer objetivo el derecho y el deber de trabajar.

Así, el trabajo dejó de ser una mercancía para ser motivo de honor, un concepto de dignidad, un derecho esencial del hombre, un deber u obligación social y moral.

La valoración conceptual del trabajo responde a una noción contraria a la de mercancía, pues el aspecto subjetivo es la persona humana y el carácter objetivo es la acción que promueve en el proceso de la producción, en el acto creador que materializa las concepciones humanas.

Desde el punto de vista subjetivo el trabajo se nos revela como la actividad humana por excelencia, que afecta todos los aspectos de su vida y, de la de su familia y condiciona sus necesidades y por tal motivo no puede ser analizado en forma independiente del ser que lo realiza. La concepción jurídica del trabajo es extraña y antitética a igualar a los hombres y su esfuerzo con las cosas materiales y con las mercancías.

El carácter objetivo aludido se destaca por el modo de prestación del trabajo y por las modalidades colectivas del esfuerzo solidario de la población, además, refiere Tissembaum (61), por la influencia del medio social, por su grado de repercusión y por la influencia profesional y jurídica en todo el núcleo que directa o indirectamente se encuentre vinculado en el proceso de producción.

(61) Tissembaum. - "La reforma constitucional en Francia" e "Instituciones de Derecho" 1940.

El gran cambio que ha operado en el constitucionalismo social se refleja en los numerosos textos constitucionales que presentan una concepción del trabajo como un deber, una obligación, o una función social; p.e.:

a). - Alemania: En su Constitución de Weimar de 1919, que - en su artículo 163 dice: "Todo alemán tiene sin perjuicio de su libertad personal, el deber moral de utilizar sus fuerzas intelectuales y físicas conforme al interés de la colectividad".

b). - Brasil: En la Constitución de 1937, en su artículo 136 afirma "El trabajo es un deber social" y, en la Constitución de 1946, - en su artículo 145 anota "El trabajo es una obligación social".

c). - Colombia: En la Constitución de 1886 refrendada en -- 1945 en el artículo 17 señala "El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado".

d). - Costa Rica: En su Constitución de 1871 en su artículo 52 observa "El trabajo es un deber social y gozará de la especial protección de las leyes, con el objeto de que su cumplimiento dé al individuo derecho a una existencia digna, acorde con sus esfuerzos y aptitudes.

e). - Ecuador en su Constitución de 1945 en el artículo 48 - enfatiza "El trabajo en sus diversas formas es un deber social y goza de la especial protección de la Ley. Esta debe asegurar al trabajador las condiciones mínimas de una existencia digna".

f). - El Salvador: En su Constitución de 1885 reformada en 1945, en su artículo 62, dice "El trabajo gozará de la protección del Estado por medio de leyes que garanticen la equidad y la justicia en - las relaciones entre patrones y empleados u obreros", y el artículo - 155 añade: "El trabajo es un deber y un derecho, ambos de carácter social".

g). - España: En la Constitución de 1931 en su artículo 46 sostiene: "El trabajo en sus diversas formas es una obligación social y gozará de la protección del Estado".

h). - Francia: En la Constitución de 1946 sustenta en su - preámbulo que "Toda persona tiene el deber de trabajar y el derecho a obtener empleo".

i). - Guatemala: En su Constitución de 1945, en su artículo 55, declara: "El trabajo es un derecho del individuo y una obligación social. La vagancia es punible".

j). - Italia en su Declaración II de la Carta del Trabajo,

expresa que el trabajo, en todas sus formas, es un deber social. La Constitución de la República del 23 de diciembre de 1947 proclama, - en su artículo segundo: "La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo, sea dentro de las - organizaciones sociales donde se desenvuelve su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social, y en su artículo 40, consagra el derecho del trabajo y el deber de trabajo de todos los ciudadanos: "La República reconoce a los ciudadanos el derecho al trabajo y promueve las condiciones que hagan efectivo aquel derecho. Todo ciudadano tiene el deber de desarrollar, según sus posibilidades y la propia elección, una actividad o una función que concorra al progreso material o espiritual de la sociedad".

k). - Portugal: En la Constitución de 1935 en su artículo - 35 declara: "La propiedad, el capital y el trabajo desempeñan una - función social, en régimen de cooperación económica y solidaridad, pudiendo la Ley determinar las condiciones de su empleo o explotación, con arreglo a fines de interés colectivo".

l). - Rusia, en su Constitución de 1936 en su artículo 12 - manifiesta: "El trabajo en la U.R.S.S., es, para todo ciudadano apto para el mismo, un deber y una cuestión de honor".

m). - Uruguay: En la Constitución de 1942 enuncia en su - artículo 52: "La ley reglamentará la distribución imparcial y equitativa del trabajo. Y en el artículo 52 de la Constitución de 1934: "El trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunden en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer una preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar un sustento mediante el desarrollo de una actividad económica". Y por último,

n). - Venezuela: En su Constitución de 1947 en su artículo 61 expone: "El trabajo es un deber y un derecho. Todo individuo debe contribuir al progreso de la sociedad mediante el trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener los medios de subsistencia por el trabajo e impedirá que por causa de éste se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la dignidad o libertad de las personas".

La interdependencia de la legislación laboral y la de seguridad social, como partes esenciales del Derecho Social, pudo apreciarse en toda su dimensión en el V CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, celebrado en México en 1974, en el cual se proclamó la siguiente Declaración de los Principios Fundamentales del Derecho del Trabajo y de la Se-

Seguridad Social:

I. PRINCIPIOS GENERALES

1. El derecho del trabajo y el de la seguridad social reconocen los nuevos derechos sociales de los trabajadores, paralelos y con el mismo rango de los reconocidos en las declaraciones de los derechos del hombre.
2. Los derechos sociales reconocidos en las declaraciones nacionales e internacionales, en los tratados y en las leyes de cada nación, constituyen los mínimos que deben disfrutar los hombres por la prestación de su trabajo, por lo que en los contratos o convenciones colectivos, por costumbre, o por cualquier otro procedimiento análogo, pueden reconocerse nuevos derechos.
3. Los derechos del hombre reconocidos internacionalmente y en las declaraciones nacionales de derechos, no podrán limitarse ni menoscabarse con motivo del trabajo que se desempeñe.
4. Los derechos reconocidos a los trabajadores, por lo que la renuncia, cualquiera que sea la forma que se le dé, no producirá ningún efecto, ni impedirá su goce y ejercicio.
5. El derecho del trabajo y el de la seguridad social tienen como base el principio de que el trabajo no es una mercancía, sino la actividad material e intelectual del hombre dirigida a la creación de toda clase de bienes y valores y como meta la justicia social, cuya esencia consiste en la garantía de la salud, la vida, la igualdad, la libertad y la dignidad humanas y en el aseguramiento de condiciones y prestaciones que capaciten a los hombres para desarrollar integralmente sus aptitudes y facultades y compartir los beneficios del progreso económico, de la civilización y de la cultura.
6. El derecho del trabajo y el de la seguridad social, para cumplir su función al servicio de la justicia, deben adecuarse al progreso social en beneficio de los trabajadores.
7. El trabajo humano, como función social, engendra el deber de la sociedad de asegurar a quien cumple su deber de trabajar, una existencia decorosa en el presente y en el futuro.
8. La empresa, pública o privada, como unidad económica de producción de bienes y servicios, debe cumplir una función social, a cuyo fin son indispensables la participación del trabajo en su

administración o gestión, o la autogestión de los trabajadores.

9. Los principios, normas e instituciones del derecho del trabajo y del de la seguridad social, se aplicarán a todos los trabajadores públicos o privados, que residan en el territorio de cada nación, sin que pueda establecerse limitación alguna por motivo de raza, color, nacionalidad, sexo, edad, idioma, religión, condición social, doctrina política o de cualquier otra índole.
10. A trabajo igual deberá corresponder igualdad de condiciones y prestaciones.
11. No podrá imponerse a los trabajadores ninguna sanción que no esté prevista expresamente en las leyes, en los contratos o convenciones colectivas, o en reglamentos o pactos aprobados por trabajadores y empresarios.

II. DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO

1. Todo hombre tiene derecho a escoger y cambiar libremente su profesión o actividad.
2. Todo hombre tiene derecho a recibir la enseñanza que le capacite para el desempeño de un trabajo socialmente útil y para mejorar constantemente sus conocimientos.
3. Todo hombre tiene derecho a una oportunidad efectiva de trabajar.
4. El ingreso de un trabajador a una empresa crea los derechos de estabilidad, salvo causa prevista expresamente en las leyes, de antigüedad para los efectos de aumentos en el salario por años de trabajo y determinación de las indemnizaciones que deban pagársele, y de ascenso, de conformidad con su antigüedad y capacitación.

La renuncia al empleo deberá acreditarse de modo que asegure la auténtica y espontánea voluntad del trabajador.

5. La jornada de trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias y de cuarenta y cuatro a la semana, y deberá reducirse en los trabajos insalubres o peligrosos, en los que requieran un esfuerzo físico o mental considerable, durante la maternidad y para los menores.

Los trabajadores no estarán obligados a prestar trabajo extraordinario salvo en los casos de peligro inminente para las personas o los bienes. El que se fije por convenio no podrá exceder de diez horas por semana y será retribuido con una prima adicional.

6. Los trabajadores tienen derecho a un descanso ininterrumpido de treinta y seis horas a la semana, por lo menos, y al pago del salario correspondiente.
7. Los trabajadores tienen derecho a un período anual de vacaciones pagadas de seis días laborables, por lo menos, después del primer año de servicios, que aumentará progresivamente en función de la antigüedad en el trabajo, y a una prima sobre el salario del período de vacaciones. El salario y la prima deben pagarse previamente.
8. Los salarios mínimos, generales y profesionales, constituyen la retribución mínima para los trabajos de menor categoría, se fijarán periódicamente y deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades materiales, sociales y culturales y para proveer a la educación de los hijos.
9. Los salarios deben ser proporcionados a la cantidad y calidad del trabajo, a las necesidades materiales, sociales y culturales de la persona humana, satisfacer los principios e ideales de la justicia social y adecuarse a los aumentos en el costo de la vida.
10. La protección al salario debe ser de naturaleza jurídica, mediante normas que aseguren su percepción efectiva e integral frente al empresario, a los acreedores públicos o privados del mismo empresario y a los acreedores del trabajador, y de naturaleza económica, mediante la creación de establecimientos en donde se expendan a precios reducidos los bienes de consumo, de instituciones de crédito de interés reducido, de casas de asistencia y restaurantes populares, y en general, de las instituciones que contribuyan a asegurar el poder adquisitivo del salario.
11. Los trabajadores tienen derecho a una prima de fin de año, proporcionada al número de días trabajados.
12. Las leyes determinarán los bienes que puedan constituir el patrimonio de familia, y lo protegerán contra cualquier medida susceptible de afectarlo.
13. Los trabajadores tienen derecho a que se les proporcionen habitaciones adecuadas a sus necesidades, en los lugares donde prestan sus servicios y a que se les otorgue crédito barato para su adquisición.

III. DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

1. Las libertades de sindicación, de negociación y contratación colectivas y de huelga, son elementos constitutivos de la democracia.
2. Los trabajadores, sin necesidad de ninguna autorización previa tienen derecho de ingresar al sindicato de su elección, a constituir nuevos sindicatos y a separarse en cualquier tiempo de aquel del que formen parte.
3. Los sindicatos de trabajadores, sin necesidad de autorización previa, pueden libremente: redactar sus estatutos y reglamentos, formular sus programas de acción, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y comparecer ante toda autoridad en defensa de sus derechos y de los de sus miembros.
4. Las autoridades y los empresarios deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos y libertades de los sindicatos o a entorpecer su actividad.
5. Los sindicatos tienen derecho a que se reconozca su personalidad jurídica y a que el reconocimiento no esté sujeto a condiciones que limiten sus derechos y libertades.
6. Los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o desconocimiento de su personalidad o de la legitimidad de sus directivos, por vía administrativa.
7. Los sindicatos de los trabajadores, sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a la negociación y contratación colectiva, a fin de establecer las condiciones generales de trabajo y fijar las relaciones entre los sindicatos y los empresarios.
8. Las leyes reconocerán el derecho de huelga para obtener el respeto del derecho sindical, la celebración, modificación y cumplimiento de los contratos y convenciones colectivos, el cumplimiento colectivo de las normas de trabajo, y de una manera general, la satisfacción de los derechos del trabajo como el elemento primario de la vida económica.

9. Los sindicatos, sin necesidad de autorización previa, pueden ingresar o constituir federaciones o confederaciones, las que disfrutarán de los mismos derechos y libertades de aquéllos.

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Todos los seres humanos tienen derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad, libertad y dignidad.
2. La seguridad social debe ser una solución total del problema de la necesidad.
3. La seguridad social tiene como fines inmediatos y fundamentales evitar la miseria, a cuyo fin desarrollará un programa de pleno empleo y de justa retribución, y promoverá el bienestar material y cultural de todos los seres humanos.
4. La economía de cada pueblo y la cooperación de las naciones iberoamericanas deben aportar los recursos necesarios y crear los sistemas financieros adecuados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de los fines de la seguridad social.
5. Los niños en estado de necesidad tienen derecho a un subsidio o asignación de orfandad o familiar que les permita una existencia decorosa y proveer a su educación, y a asistencia médica permanente.
6. Los jóvenes en estado de necesidad tienen derecho a que se les proporcione capacitación técnica y profesional en escuelas o institutos públicos o privados o mediante sistemas promovidos por la seguridad social, y a que, si acreditan su aptitud para el estudio, puedan continuarlo en universidades o escuelas técnicas superiores.
7. La seguridad social tiene el deber de proporcionar un nivel decoroso de vida a los hombres en estado de necesidad, a cuyo fin organizará seguros de enfermedad, invalidez, muerte del jefe de familia, desempleo involuntario, gastos extraordinarios, daños causados por el trabajo, subsidios o asignaciones familiares y de orfandad y otros semejantes. Organizará asimismo sistemas de rehabilitación para los trabajadores afectados en su capacidad de trabajo.
8. Las pensiones y las prestaciones en especie deben ser iguales, cualquiera que sea la naturaleza que causa el daño, y adecuarse periódicamente al costo de la vida.

9. La maternidad debe ser objeto de asistencia médica antes, durante y después del parto, teniendo la madre derecho al pago de su salario íntegro por todo el tiempo que esté incapacitada para el trabajo, a que se le conserve su empleo en la empresa a la que preste sus servicios y a que se proporcione a su hijo una atención adecuada.
10. La seguridad social organizará guarderías infantiles para los hijos de las madres que trabajen por cuenta propia o ajena.
11. La instalación y funcionamiento de los centros de trabajo debe someterse a las normas técnicas de seguridad e higiene.

V. VIGILANCIA Y CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO

1. Deben organizarse sistemas de inspección del trabajo con intervención de las asociaciones sindicales, cuyas funciones principales serán: velar por el cumplimiento de las normas de trabajo, asesorar a los trabajadores y a los empresarios sobre la manera más efectiva de cumplirlas, cooperar en forma conciliatoria a la solución de los conflictos de trabajo, e informar a las autoridades de las deficiencias y violaciones que observen.
2. Deben asimismo organizarse sistemas gratuitos para la defensa y asesoría de los trabajadores.

VI. LA JUSTICIA DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. El personal de la jurisdicción del trabajo y de la seguridad social debe ser especializado, distinto del que integren las jurisdicciones civil, mercantil, penal y administrativa, designado mediante sistemas que garanticen su independencia, idoneidad y preparación jurídica y disfrutará de inamovilidad.
2. Los procedimientos ante la jurisdicción del trabajo estarán exentos de formalismos innecesarios, comprenderán un período previo de conciliación, procurarán la brevedad del proceso y facilitarán la búsqueda de la verdad.
3. En caso de duda en la interpretación de las normas de trabajo, se estará a la más favorable al trabajador.
4. Los organismos y sistemas para la conciliación de los conflictos colectivos de trabajo respetarán los derechos y libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga.

TERCERA PARTE

LAS DECLARACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el inmenso libro de la historia humana, existe un gran capítulo representado por la constante búsqueda de la seguridad y la práctica de la libertad. Empero, al decir de J. Doublet (62) muchas de sus páginas están llenas de alusiones a los diversos y múltiples sectores para los cuales la idea de seguridad devenía en una contradicción o ataque a la libertad. Sin duda esos sectores abrevaron en los excesos del liberalismo y, más aún, igualaron las injusticias y desigualdades del feudalismo, la monarquía y el colonialismo. El recuerdo común que legaron estos sistemas está impregnado de actos que corroyeron las bases de la libertad y de situaciones que marginaron de toda protección al hombre. Hasta obligar a éste a despojarse de su reducto individual, de muy poca humanidad y que en múltiples le había desamparado, para buscar su resguardo en entes colectivos más prometedores.

La libertad individual en una búsqueda de identidad se reforzó y halló a sí misma en las libertades colectivas. De esto son claros ejemplos los postulados del nuevo constitucionalismo social, ya inminente en las postrimerías del siglo pasado. De igual manera, aunque más distantes, lo son los estatutos de las antiguas sociedades de beneficio mutuo y las uniones comerciales.

En la génesis del pensamiento jurídico social y concepto de libertad pareció estar unido a la riqueza, o más bien, al servicio de una clase privilegiada, detentadora de una gran influencia política y económica, tan solo frenada por su propio afán de lucro y las crisis del sistema.

De aquel predominio del pensamiento liberal e individualista del siglo XIX, en el que tanto insiste el Dr. de la Cueva (63), en el cual la libertad para ejercer derechos individuales era para la mayoría el ejercicio de la inseguridad, se pasó recientemente a una intervención decidida y general del Estado en la vida social y económica de la comunidad. La reacción en principio empírica y esporádica se tornó sistemática y constante. De éste fenómeno dá clara idea la prime-

- (62) Jaques Doublet. Los Derechos Humanos y la Seguridad Social. Rev. de Seg. Soc. No. 58-59. 1969
(63) Op. Cit.

ra mitad del siglo XX, al mostrar un creciente intervencionismo estatal paralelo al decaimiento del sistema de libre juego de las leyes económicas. Bien decía Doublet (64) que con ésto las tentativas para reconciliar un sistema de seguridad social con las libertades humanas y sus consecuencias eran la característica predominante de la etapa contemporánea.

En la historia de los movimientos sociales libertarios es notorio que los derechos tradicionales del hombre se proclamaron cuando la Guerra de Independencia de las colonias Inglesas en norteamérica no había acabado; cuando aún no se iniciaba la Revolución Francesa. Los derechos del hombre se mostraban ante los movimientos revolucionarios como ideales y valores a cumplir y, sobre todo, como baluartes de acción política. Esos derechos eran derechos naturales de cumplimiento incondicionado. Ya desde el siglo XVIII se concibieron como principios fundamentales que aún no eran suficientemente valuados por la ley escrita.

Tales proclamas del siglo XIX se vieron trastocados en su acción y en sus principios, pues en nombre de la libertad la organización de la seguridad para los trabajadores no fué aceptada y en nombre del individualismo los derechos de asociación fueron mancillados. Libertad, Igualdad y Fraternidad eran los principios superiores, pero en la práctica se enterró al tercero, al que siempre les había acompañado en todas las luchas y libelos. La desviación del objetivo primigenio fué el gérmen que prohió la triste y lacerante realidad económica de aquellos días. El gérmen que remarcó la división del hombre, no en razón de sus aptitudes o moral, sino, en atención a su fortuna y poderío.

La escisión fué clara: parias y opulentos, dominadores y oprimidos. Con esto, el liberalismo favoreció que la libertad y su corolario la igualdad legal fueran para las masas un ilusorio derecho natural, un utópico derecho fundamental. Lo único real e inmediato era una realidad jurídica que conducía a la dominación absoluta de la clase minoritaria. Con una libertad estatuida para su servicio y beneficio.

En un aparente retroceso, la seguridad colectiva en el siglo XIX se supeditó a ese individualismo que describe Marx (65) como

(64) Op. Cit.

(65) C. Marx. Manifiesto Comunista. Obras Escogidas. Ed. Progreso.

cáncerbero del derecho de propiedad y de la clase dominante. Se doblegó ante una elite sustentada por el orden y predominio de las reservas acumuladas. Pero el atraso fué ilusorio, pues el robustecimiento del aparato productivo y el desarrollo de las fuerzas del capitalismo aceleró la ruptura. La necesidad de seguridad entre las masas fué un clamor creciente que se materializó, entre otros muchos hechos, en las migraciones masivas hacia los urbes y en la imposibilidad de mantener la protección del hombre en el parco reducto de la solidaridad familiar.

Como lo indica Etala (66), el afán de seguridad crecía a medida que se acercaba la vejez con todas sus privaciones y miserias. Aumentaba a medida que las crisis dejaban destituidas a todas las masas que estaban impedidas para economizar. Por esto, la protección de las necesidades vitales fué el principal obstáculo a vencer para las naciones. La protección de la comunidad obligó al patrón a cubrir los riesgos reconocidos como sociales. Originándose obligaciones y beneficios estatuidos para los individuos y sus familiares, al mismo tiempo que se aseguró un ingreso sustituto a los que estaban exentos de culpa en su incapacidad para el trabajo y también para sus familiares.

Desde hace una centuria escribe F. Ferrari (67) los movimientos de reivindicación obrera se definieron plenamente y en sus protestas exigieron cambios radicales en el sistema de gobierno y en la distribución de la riqueza. Reclamaron una socialización de la justicia y una humanización de la sociedad. Sus proclamas pugnaron por una extensión sin precedentes de la seguridad, convencidos de que ésta era el único dique sólido contra las aberraciones e injusticias de los sistemas vigentes.

Los derechos tradicionales del hombre tuvieron la intención de hacer posible el desarrollo de las fuerzas productivas y el armazón de un nuevo sistema económico y político. Al dar rienda suelta al libre juego de la iniciativa individual, propició una minoría que se benefició ampliamente de los vicios del sistema. Esa minoría del siglo XIX protectora de la propiedad no aceptó las exigencias de aquella masa de trabajadores que reclamaba los derechos humanos y los derechos económico sociales.

(66) Op. Cit.

(67) Op. Cit.

Sin embargo, el obstáculo fué rebasado con amplitud en diversos países. Y, así, el trabajador, liberado de la ansiedad del mañana y del ingreso suplementario para sus dependientes por medio de un sistema de protección para él y su familia, pudo dedicarse a su trabajo y cumplir con otras obligaciones hacia el Estado, la familia y la comunidad.

Como refiere Doublet (68) es pues explicable que en esta primera fase de la legislación social moderna los medios empleados y los beneficios pagados tan solo abarcaron al sector asalariado.

Actualmente en la mayor parte de los países industrializados la cobertura de los asalariados llegó a ser casi total. Y, en los países de fuerte tradición liberal, la iniciativa privada se ha ocupado de la asistencia aún no prevista por la legislación. Los países altamente desarrollados han pasado de la época de seguro de trabajadores al seguro de toda la población, a pesar de las características políticas del régimen. En las poblaciones agrícolas se han encontrado grandes dificultades técnicas para la aplicación de los sistemas del Seguro Social y sólo se ha alcanzado un rendimiento óptimo en algunos países del Oriente y Occidente de Europa.

Por estas razones hay una firme tendencia del derecho de la seguridad social para no ser tan sólo un derecho del trabajador, sino para constituir, como dice el Maestro Mendieta (69), la legislación más avanzada del mundo e integrar un derecho del hombre y no sólo del ciudadano nacional. Estas ideas marcan conceptos muy diferentes a los derechos naturales del libre individuo. Así, por ejemplo, en la evolución de la Seguridad Social las asignaciones familiares representaron un avance en la protección social, porque fué ya una organización la que intervino entre el trabajador y el patrón, desconociendo las relaciones individuales en el trabajo, para cuidar un interés de valor supremo: el progreso y resguardo de la comunidad. Desde entonces la intervención mundial de los gobiernos en materia de Seguridad Social y otras formas de protección ha tomado en nuestro siglo un crecimiento insospechado.

Cada país, para Doublet (70), ha encontrado su propia manera de establecer un balance entre la libertad y la seguridad, procurando relacionar su desarrollo con la organización de la libertad.

(68) Op. Cit.

(69) Op. Cit.

(70) Op. Cit.

La Seguridad Social ha sido para muchos países arquetipo de la más alta expresión de la idea de protección individual y uno de los medios más importantes para lograr la armonía entre la libertad y la seguridad.

Por eso, los últimos lustros han sido fecundos en declaraciones de derechos humanos. Tales declaraciones contienen una afirmación del derecho de Seguridad Social y profusos planes de seguridad colectiva.

Es así entendible el porque en relación a la Seguridad Social, las declaraciones de derecho del hombre proclamen intenciones o programas y dejen al derecho positivo de cada país poner en práctica los planes trazados y crear las instituciones necesarias para hacer efectivos los derechos y obligaciones de los trabajadores y patronos. Desafortunadamente, en múltiples países el proceso de legislación para implantar las medidas de aplicación de los programas decretos aún no ha tenido el éxito esperado, ya que se han limitado intencionalmente por los grupos perjudicados en sus privilegios todo el alcance de esos derechos.

Las modernas declaraciones de derechos del hombre que reconocen la existencia de derechos sociales y económicos emergieron embrionariamente de algunos textos políticos trascendentales que vislumbraban conceptos universales y básicos de la seguridad social. Es inobjetable que las ideas que sustentaron esos textos han influido poderosamente en el pensamiento contemporáneo. Tal sería el caso de la Declaración de Independencia de las Colonias Inglesas y Españolas en América y la Declaración Francesa de un Derechos del Hombre en 1889.

Aunque es cierto que estas declaraciones contienen una afirmación y un derecho indefinido y muy sutil de la Seguridad Social, propiciaron a la postre el surgimiento de una nueva plataforma jurídico-social. La nueva legislación social surgida a nivel nacional frecuentemente divergía en su organización y extensión, pero era coincidente en el marco internacional en el reconocimiento pleno de una mayor ingerencia del Estado en la vida social y económica de la nación.

En el consenso internacional las declaraciones recientes de derechos están imbuidas de una nueva filosofía social, que tiene como punto de partida la concepción del hombre en sociedad, en íntima participación con la familia y el Estado. En este sentido divergen de las antiguas concepciones individualistas y laborales, en las cuales se desconoce la noción de comunidad al servicio del individuo.

Sin ignorar lo mencionado cabría citar que los autores de las declaraciones de Derechos Humanos sienten gran placer en reconocer casi unánimemente que los textos sean redactados de manera similar. Aunque quizás lo más significativo sea subrayar que esas declaraciones han propiciado paulatinamente conceptos esclarecedores sobre la temática de seguridad social. Han abundado y tejido la trama de toda la idea de protección, sin limitarse al sentido usual, sino pretendiendo alcanzar todo lo relativo a la organización administrativa y financiera de los servicios, así como también a los beneficios que otorga el sistema.

Los perfiles más nítidos de los derechos del hombre se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptados el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este documento enmarca en cuatro áreas principales estos derechos: Los derechos del individuo; los derechos de la familia; los derechos de asociación y, los derechos económicos y sociales. A esta última subclasificación se refieren sus artículos 22 y 25. El primero de los cuales dispone que: "cada individuo miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, pues ésta es una garantía general de protección conformada de acuerdo a la organización y recursos de cada país". A esto, el artículo 25, agrega: "Todo el mundo tiene derecho a una forma adecuada de vida para asegurar su salud y bienestar y el de su familia, especialmente en lo que concierne a alimento, ropa, alojamiento, asistencia médica y servicios sociales necesarios. Todos tienen el derecho a la seguridad social en caso de cesantía enfermedad, invalidez, vejez o pérdida de medios para subsistir a causa de circunstancias fuera de su dominio... La maternidad y la niñez tiene derecho a una ayuda y asistencia especial. Todos los niños, nacidos fuera o dentro del matrimonio, tienen derecho a la misma protección social".

La Primer Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile en 1942 declaró: el Seguro Social como expresión de la Seguridad Social está llamado a organizar en su capacidad y ganancia y en sus medios de subsistencia, a restablecer la capacidad de ganancia, pérdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y a procurar los medios necesarios de existencia en caso de sucesión o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o muerte prematura del jefe de la familia.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su Declaración en Santiago de Chile en 1942 y en su Declaración de México en 1960, insiste en la eliminación de la inseguridad social, sin olvidar que

todavía existen diversos y persistentes problemas que obstaculizan la lucha por superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad de trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

Como señala Pierre Laroque (71) Ambas Declaraciones reconocen que la pobreza es un peligro para la libertad de todos los hombres y que por ello urge ampliar el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad social, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y jurídicas que preven.

Las numerosas resoluciones, recomendaciones y convenios de las organizaciones internacionales, los fundamentos y consideraciones que los diversos programas nacionales para el desarrollo de los regímenes de seguros son para Richardson (72) una manifestación evidente de que aún no se han alcanzado plenamente las primeras metas de la Seguridad Social, ni mucho menos aún se han satisfecho las necesidades de los pueblos, pero eso no significa que no continúe la tarea para lograr que todos los hombres participen del progreso social y que las naciones sigan pugnando por una organización más humana y más justa.

La Organización Internacional del Trabajo ha influido poderosamente en el pensamiento social; son múltiples sus recomendaciones y resoluciones al respecto. Por ejemplo, la "Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida", el "Convenio sobre la Seguridad Social, Norma Mínima", y en la "Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida", son documentos que pretenden la unificación de los sistemas de seguro social y la extensión de dichos sistemas a todos los trabajadores y sus familias, incluyendo las poblaciones rurales y los trabajadores independientes, eliminando toda la injusticia de las anomalías para aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria.

La O.I.T. en su 10a. reunión celebrada en Ginebra en 1927 adoptó el convenio Núm 24, relativo al seguro de enfermedad. Disponiendo que se aplique a los Trabajadores de la industria, el comercio y el servicio doméstico; señalando que la legislación nacional puede establecer excepciones respecto a empleados temporales, irregulares,

(71) Op. Cit.

(72) Op. Cit.

ajenos a la profesión o a la empresa, ocasionales y accesorios, que perciban salarios superiores a determinado límite, o no lo percibieran en metálico, algunos trabajadores a domicilio, que no hayan alcanzado o sobrepasen la edad límite que se fije y familiares del empleador.

En el convenio Núm. 35 (Ginebra 1933, reunión 17a.) relativo al seguro obligatorio de vejez dispone que se aplique a los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico y deja a la legislación nacional establecer excepciones referentes a los trabajadores inválidos o titulares de un beneficio jubilatorio; funcionarios que realicen tareas asalariadas estando retirados; personas que disfruten de una renta privada; trabajadores domésticos al servicio de empleadores agrícolas, etc.

La O.I.T. en su recomendación 67 (Filadelfia, 1944, reunión 26a.) sobre la seguridad de los medios de vida expone " El Seguro Social deberá proteger cuando estén expuestos a riesgos, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo... "

Además, la propia O.I.T. en el convenio 102 (Ginebra, 1952, reunión 35a.), sobre Norma Mínima de la Seguridad Social, establece que para las prestaciones de asistencia médica, monetarias de enfermedad, vejez, familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes, los países miembros deberán proteger cuando menos a los asalariados y a los hijos, o que las categorías prescritas alcancen el 20% de la población económicamente activa de todos los residentes, así como a cónyuges e hijos. Cuando este convenio trata de las prestaciones de desempleo incluye, además del 50% de los asalariados, a " todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos por el mismo convenio ". En lo relativo a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sólo incluye a los asalariados al igual que el convenio aprobado en 1964 en la 48a. reunión de Ginebra.

El convenio sobre la Norma Mínima establece las prestaciones mínimas que debe comprender un régimen de seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias, de enfermedad, de desempleo, de vejez, en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional y prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.

Así mismo, la Carta de la Organización de los Estados Americanos aprobada en la Conferencia de Bogotá de 1948, ve en la solida-

ridad y en la buena vecindad la consolidación de nuestro continente, pues sólo dentro del marco de las instituciones demográficas podrá existir un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre, ya que la justicia y la Seguridad Social son la única garantía de una paz duradera. La Carta insiste especialmente en la igualdad de todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, pues todos tienen el derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual con el pleno goce de la libertad y la dignidad.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se establece que toda persona tiene derecho a la Seguridad Social y deber de cooperar con el Estado y la comunidad en la Asistencia y la Seguridad Social, de acuerdo con sus posibilidades y las circunstancias. La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales establece como uno de los deberes del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales.

La Carta de Buenos Aires de la III Conferencia Interamericana de seguridad social en marzo de 1951 declaró: "que la Seguridad Social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar:

La elevación del nivel económico de vida, mediante el pleno empleo y la justa retribución, para lo cual deberán aprovecharse los recursos naturales y aumentar la protección con un mayor perfeccionamiento técnico y una mayor capacidad provisional.

La elevación del nivel sanitario mediante la protección biológica integral, orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

El Informe 2o. de la V. Conferencia de los Estados de América miembros de la O.I.T., de Río de Janeiro de 1952, dice: en la actualidad y como consecuencia de ciertas tendencias ideológicas representativas de la seguridad social y especialmente como consecuencia de la guerra, se ha producido un movimiento en el Seguro Social de América, que tiende a influir en la protección otorgada, a nuevas capas de población, a cubrir mayor número de contingencias, a revisar y completar las disposiciones legales vigentes en materia de prestaciones otorgadas, a corregir las anomalías financieras y administrativas existentes, a unificar en lo posible los sistemas e instituciones de Seguro Social y a coordinar la asistencia social con el Seguro Social como partes del concepto, más amplio, de Seguridad Social.

Según el Convenio 97 de la O.I.T., en su artículo 60., la seguridad social, comprende las disposiciones legales relativas a los accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez y muerte, el desempleo y las obligaciones familiares, así como cualquier otro riesgo que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de seguridad social... En tiempos más cercanos, la O.I.T., en el convenio 102 de 1951 expresó el derecho a la seguridad social en términos más flexibles, inspirada en la Conferencia de Filadelfia de 1944. Aunque no precisa la definición de seguridad social, si la aplica a todos los riesgos o contingencias reconocidas por la legislación; incapacidad del trabajo por enfermedad; desempleo; vejez; lesiones en el trabajo; tratamiento médico; enfermedades profesionales; maternidad; invalidez y muerte, etc.

El convenio 102 referido, puede ser ratificado cuando un estado está apto para adoptar las normas afirmadas exigiendo que cubra por lo menos al 20% de todos los residentes o al 50% de todos los asalariados. Empero, el criterio es flexible respecto al otorgamiento de beneficios y al financiamiento que opera. Bien sea por contribuciones o por fondos públicos. El convenio aludido fija un conjunto de reglas cualitativas y cuantitativas que deben satisfacer los proyectos nacionales, pero deja en libertad la elección de los métodos de administración de tales proyectos, pues se considera que tiene mayor importancia la procuración de los beneficios que el sistema adoptado.

La O.I.T. en este convenio no se construye a una definición dogmática de la Seguridad Social, sino que permite la adopción de un sistema que puede amoldarse a diversas formas y esté acorde al desarrollo de las diferentes ramas del Seguro Social.

Por otra parte la O.I.T. en múltiples convenciones sobre trabajadores migratorios ha procurado que se les proteja y englobe bajo el sistema de Seguridad Social nacional. En la Carta Social Europea un nacional de los seis países firmantes que resida en cualquiera de esos países tiene derecho a los beneficios que estipula la Seguridad Social del país en el que resida.

Las regulaciones europeas en Seguridad Social de los trabajadores migratorios y diversos decretos internacionales, han inspirado convenios bilaterales y son el ejemplo más sobresaliente del derecho práctico del hombre hacia el seguro social y viene a confirmar los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea, haciendo de cada persona un miembro de

la sociedad europea.

El preámbulo de la Constitución Francesa del 27 de octubre de 1946, fué reafirmado por la Constitución de 1958, y proclama que la Nación asegura al individuo y a su familia, las condiciones necesarias para su desarrollo. Es así como no se ignora la existencia de la familia, como lo hicieron las declaraciones individualistas. En Francia la familia tiene por definición un derecho titular para la asignación de la familia. La importancia de ésto dice Doublet (73), es reconocida por todos los países en los cuales las asignaciones familiares son una parte importante del presupuesto familiar. El derecho reconocido a la familia fundamentalmente ampara constantes beneficios. Las asignaciones familiares son principalmente beneficios al contado, y beneficios en especie para los niños, otorgados por una comunidad o institución, criterio que permite que los padres usen la asignación al contado en completa libertad sin menoscabo de la protección de los menores. Por esto asegura a todos, especialmente a los niños, madres y trabajadores en edad avanzada, amplia protección en la salud, en el descanso y en el desempleo y que todo ser humano que, por causa de su edad, o por su condición física o mental, o situación económica, esté incapacitado para trabajar, tiene derecho a obtener de la comunidad los medios adecuados para subsistir.

Lord Beveridge en 1958 afirmó que la libertad y la responsabilidad son las ideas básicas de la Seguridad Social. En su informe de 1942 reconoce el gran cúmulo de responsabilidades que tiene el Estado a su cargo y señala la trascendencia de que el Estado, no deba hacerlo todo, pues este deberá abolir necesidades, enfermedades y desempleo en masa, pero deberá dejar un lugar grande para que los individuos provean para su propio bienestar.

Además, insiste en que los gobiernos deberán cuidar que su legislación concentre y armonice las diferentes libertades para cuidar los conflictos excesivos que puedan surgir entre los derechos que a ellos se refieran.

A la luz de sus ideas, resalta Richardson (74), la importancia de cuidar que el derecho a la Seguridad Social se ciña a los límites de la justicia distributiva y no otorgue beneficios o ventajas

(73) Op. Cit.

(74) Op. Cit.

suplementarias a sectores auto suficientes en perjuicio de seres menos favorecidos, pues el derecho a la seguridad social no puede ser considerado solamente por el aspecto de sus implicaciones para el individuo, ni por la importancia de sus instituciones en la industria moderna, sino que tiene que aceptarse que hay derechos sociales y económicos que exigen la intervención de la comunidad. El derecho a la seguridad social es una demanda de la colectividad sobre el Estado y ésto, desborda todas las fronteras del derecho individual.

Para Richardson (75), con las tesis de Lord Beveridge, la generalización y extensión de los sistemas de Seguridad Social ha contribuido a ampliar el contenido y objetivos del Derecho Social y desde luego ha provocado una profusa y variada legislación, sobre todo en el último cuarto de siglo.

Coincidiendo con Doublet (76) el surgimiento de los nuevos derechos sociales y económicos habilitan al hombre del siglo XX y hacen posible lo que antes, tan solo, deseó una ley natural. Con esto, los nuevos gobiernos, al olvidar la actitud opresiva para el individuo tienen a su servicio una técnica de protección inigualable susceptible de ser perfeccionada constantemente.

En el V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en México, en 1974 se precisó en su anteproyecto de declaración de principios fundamentales, al trabajo humano como la actividad creadora e impulsora del progreso social, de la civilización y de la cultura de los pueblos y de la humanidad, y la urgencia de realizar en nuestros pueblos una equitativa distribución de la renta nacional y una auténtica justicia social, pues es evidente que no obstante los anhelos de los hombres y de los pueblos por suprimir las formas diversas de explotación del trabajo, existen todavía condiciones que no satisfacen las necesidades de los trabajadores ni corresponden a la dignidad de la persona humana. La paz social no podrá alcanzarse ni asegurarse ahí donde existen seres humanos que viven en una situación de miseria que no les permite satisfacer sus necesidades materiales, espirituales, educativas y sociales. Por tanto, la economía de cada pueblo debe tener como finalidad fundamental satisfacer decorosamente las necesidades de todos los hombres, par-tiendo del principio de que la igualdad y la libertad, fuentes de los de

(75) Op. Cit.

(76) Op. Cit.

rechos individuales y sociales de la persona humana, han sido reconocidos y proclamados en numerosas constituciones y declaraciones nacionales e internacionales.

En el mismo Congreso se expresó que la conciencia universal reconoce actualmente el deber de la sociedad y del estado de asegurar a los hombres que entregan su energía y trabajo a la sociedad y a la economía, condiciones de vida que les permitan desarrollar integralmente sus aptitudes y facultades materiales y espirituales y cumplir libre y dignamente su función social y el destino que ellos mismos se forjen. Especial hincapié se hizo sobre la actual inseguridad entre las naciones, que se ha manifestado repetidamente con extraordinaria crueldad y falta de sentido humano, y sobre la incertidumbre del hombre que vive de su trabajo, aunadas a las carencias económicas para hacer frente a la adversidad. Por eso, la idea de la Seguridad Social tiene por esencia el deber de la sociedad y de la economía, fundado en el principio de la solidaridad de los hombres y de los pueblos, de satisfacer la necesidad humana desde la concepción del ser hasta su muerte, proporcionándole los recursos adecuados para su nacimiento, su subsistencia, su educación y su capacitación para el trabajo y un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa.

En el Congreso citado se pugnó por lograr que la enseñanza del Derecho del Trabajo y de la Seguridad no sea indiferente a los imperativos de la justicia, ni se constriña a la simple enseñanza del derecho positivo, pues sus principios, normas e instituciones deben servir de base a la reforma y superación constantes de las legislaciones nacionales, a fin de que estas realicen los postulados de la justicia social. Y, por lo mismo, las universidades y demás instituciones de cultura y de enseñanza, tienen el deber de incorporar en sus planes de estudios, programas relacionados con el valor del trabajo humano para el mantenimiento y progreso material y cultural de la sociedad, en los que se realce que es un deber social otorgarle un tratamiento adecuado a sus necesidades, anhelos y dignidad; tienen asimismo el deber de organizar un servicio social prestado por profesores y estudiantes en defensa y asesoramiento de los trabajadores.

CUARTA PARTE

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Desde la democracia ateniense de Pericles, que afirmó la convicción de que la única forma de organización política compatible con la dignidad de la persona humana, es aquella en la cual los hombres no obedecen sino a las leyes que ellos mismos dictan, hasta el constitucionalismo social de los primeros momentos de nuestro siglo, el pensamiento del siglo XVIII, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y los movimientos laborales del siglo XIX han sido las fases esenciales en la integración de los derechos fundamentales del hombre. Lo cual no debe traducirse en desconocer que se aprovecharon las herencias históricas de las corrientes que concibieron e impulsaron los derechos individuales. Desde la Doctrina Cristiana del Derecho Natural identificada con la Patrística de San Agustín, hubo una creciente preocupación por armonizar el mundo de la justicia divina con la terrena. Los escritos moralistas se confundieron con los jurídicos, empero, intentaron reiteradamente dulcificar las costumbres y enaltecer a los hombres apelando a los buenos sentimientos y a la necesidad de una creciente perfección para identificarse con Dios.

Posteriormente el laicismo en su fase naturalista, ya con menor apego a la teología, se difundió ampliamente en España con Vázquez de Menchaca, mostrando especial interés en los problemas sociales y destacando la naturaleza esencialmente buena del hombre y su espontánea inclinación a la "convivencia amistosa y a la felicidad", pero reconociendo que tal inclinación contradictoria de la esclavitud (que implicaba la libertad natural y la igualdad) había sido desconocida y aplastada por los Estados. Así, el Derecho Natural Laico se tornó en el basamento de los derechos individuales y en el umbral de la humanización del orden jurídico, ya más próxima con la Escuela Clásica del Derecho Natural, que inspirara la Declaración de Derechos del Hombre. La Escuela Jusnaturalista sustituyó la normación teológica por la racional, pues de sus principios se derivaban axiomas racionales evidentes y exactos para la vida social; trasponiendo la voluntad celestial, metafísica y trascendente. Sintetizando al cartesianismo estos conceptos cimentan los principios inmutables del Derecho, en su evidencia clara y distinta.

Así, al Derecho Divino sobreviene un orden natural y terreno basado en el contractualismo entre los hombres, por medio de un "Pacto de Unión" que fundamenta la agrupación de los hombres y un "Pacto de Sujeción" que justifica el gobierno de unos sobre otros. El florecimiento de la autoridad civil en esta nueva concepción jurídica tuvo especial cuidado en preservar los derechos individuales, por esencia y naturaleza innatos al hombre. Es

por esto que toda institución social deberá partir de la idea que debe su existir y justificación a la renuncia voluntaria del hombre a gozar con plenitud de sus libertades.

A estas ideas contribuyeron en la proclama de los Derechos del Hombre, las diferentes libertades y derechos que consignaron los Fueros de Aragón, de Castilla y el Fuero Juzgo, así como las Leyes de Indias para el Nuevo Mundo, la Carta Magna (1225) para la Inglaterra del Rey "Juan sin tierra" y la Declaración de Derechos de 1689, firmada por Guillermo de Orange que privó de múltiples poderes al monarca.

El liberalismo económico que habría de sobrevenir siglos más tarde, trascendió a esas ideas mediante una concepción Jusnaturalista sobre los derechos del hombre que implicó un liberalismo económico que impidió al Estado su intervención en las relaciones sociales. El pretendido respeto a la igualdad, la libertad y la fraternidad, condujo en la práctica a una genuina desigualdad social ya que no se consideró que los individuos pueden encontrarse y de hecho se encuentran en situaciones materiales muy diferentes.

Para el Maestro Burgoa (77) tal desigualdad fué más que manifiesta en las relaciones de trabajo, fundamentada en el "libre" acuerdo de voluntades, dejando al trabajador a merced del patrono, gracias a una legislación civilista y a una mecánica procesal adversa.

Al torrente de ideas que surgieron para hacer plena la libertad dentro de un orden jurídico más justo, quizás no podamos oponer la realidad de nuestros días. Como escribe el Dr. De la Cueva (78): "... las palabras de Rousseau en el discurso sobre los orígenes de la desigualdad, conservan toda su vigencia: el hombre no obstante nacer libre, vive rodeado por las cadenas que protegen la propiedad privada de la tierra y de la riqueza y aseguran, para emplear ahora una frase de Marx "la explotación del hombre por el capital".

En la lucha milenaria por la libertad, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, refiere De la Cueva (79) son la mejor victoria frente a los poderes absolutos de los poderes públicos: "los dioses, las iglesias, los reyes y los emperadores", empero, esa "Libertad Filosófica, abstracta y formal del siglo de las luces provocó la mayor desigualdad social y económica que han conocido los pueblos".

El influjo de aquellas ideas abstractas sobre libertad, igualdad y fraternidad fué inconmensurable en la proclama de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre. No obstante la superación trascendente

(77) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, Méx.

(78) Op. Cit.

(79) Op. Cit.

que ésta logro sobre muchos de los postulados anteriores, se ha caracterizado como una reacción en contra del absolutismo y el despotismo ilustrado. Limitando la ingerencia del Estado en la libertad personal, a manera de corolario del pensamiento de Rousseau. La Declaración de los Derechos del Hombre postuló el derecho a la existencia y a la libre profesión religiosa, el derecho al trabajo y a la propiedad, así como las libertades de expresión, conciencia, enseñanza y asociación, desde luego, condicionados por el bien común.

Empero, propiamente hablando, la primer Declaración de Derechos Humanos le encontramos históricamente en el siglo XVIII en los Estados Unidos de Norteamérica. Jellinek afirma que fué la de Virginia, de honda inspiración luterana. Para Boutmy la Declaración Francesa tiene la prioridad respecto a las declaraciones de derechos, pues reconoce en ésta una mayor influencia y un carácter más universal. La Revolución Francesa fué un acontecimiento que alcanzó a todos los pueblos del mundo y no se detuvo en la emancipación de una colonia de su metrópoli, como fué el caso de la declaración norteamericana, sino que logró una transformación de todos sus aspectos políticos y sociales, sin desconocer que ésta última logró señalar los senderos para lograr un cambio fundamental para la humanidad.

Las declaraciones de derechos del siglo XVIII y las del XIX reconocidas como "Declaraciones de Derechos Individuales y Liberales", recogieron en su seno, todos los principios de la economía liberal burguesa, elevándolos al rango de derechos del hombre, similares a las libertades de imprenta, conciencia, pensamiento, enseñanza, etc. Así, el Estado, desde el siglo pasado, se ha puesto en el mundo occidental al servicio de la burguesía; por doquier surge el Estado como el más poderoso instrumento de la clase dominante para mantenerse en el poder.

El que se hayan desvirtuado tales principios, no puede ser óbice para afirmar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano haya devenido, como dice De la Cueva (80) "en la más bella síntesis del pensamiento del Siglo de Pericles en torno a la democracia como expresión de la igualdad ciudadana y ésta, a su vez, como garantía de la libertad, y la exigencia planteada por la doctrina de los derechos naturales del hombre, esencia de la naturaleza humana, inalienables e imprescriptibles, y como tales anteriores y superiores a la sociedad y a toda organización política". Tal síntesis es evidente en las siguientes proclamas de la Declaración: "Los hombres nacen libres e iguales en derechos". ... "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. ... La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes, a su formación". ... "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre".

La Declaración como producto de la cultura europea de la edad moderna, de la ilustración y del humanismo romántico Rousseauiano, fué la causa de innumerables movimientos sociales en todo el orbe, esencialmente en las colonias de nuestra América. Con élla, dice De la Cueva (81), "Francia, como Atenas en la Edad Antigua, se colocó en el centro de la historia y mostró al mundo que la igualdad y la libertad, o en la frase que reúne estas ideas: la idéntica libertad de todos los hombres, es el camino irreversible que ha recorrido la humanidad y la meta augusta que quizá nunca se alcance".

Hasta la aparición del constitucionalismo social, a principios de siglo, las Declaraciones de Derechos Sociales lograron precisar los terrenos propios del individuo y los de la organización económica y social. Es entonces cuando se acepta que la organización de los pueblos debe estar al servicio de los hombres. El Dr. De la Cueva (82) refiere: "Los hombres necesitan librarse de las cadenas de la economía y ponerla a su servicio, para ser auténticamente libres. Pero este nuevo sentido de los Derechos del Hombre y del Ciudadano supone que el mundo abandone el estilo burgués materialista de vida y retorne a los principios e ideas que forman el fondo de la cultura humana".

El propio Dr. De la Cueva (83) refiere: "cada uno de esos momentos: la vida democrática del pueblo, libertad del hombre y del ciudadano, y derechos mínimos del trabajo en el proceso económico, integran la trilogía de ideas que sirven de base al orden social dentro del cual vivimos. El futuro está ya apuntado: la desenajenación del trabajo de la economía y la transformación de ésta, de amo en servidora del hombre".

En las postrimerías del siglo pasado fué evidente el advenimiento de un nuevo orden social, de un constitucionalismo distinto que postulaba serios cambios económicos. El emerger del intervencionismo o socialismo de Estado fué la más dura prueba de los intentos reiterados por lograr, no la garantía de la utilidad particular, sino la colectiva, dentro de un marco de justicia social. La creciente limitación a los derechos absolutos de la propiedad y los frenos a los afanes desmedidos de la burguesía fueron las primeras medidas que trataron de armonizar a los factores de la producción, el capital y al trabajo, con el interés general de la comunidad. Se justificó la intervención estatal para lograr esos fines y también para distribuir justamente la riqueza; era indispensable hacer compatible la fórmula tripartita, Estado, trabajo y capital, con el interés social.

Así, el Estado en su régimen económico debe interpretar las necesidades de la comunidad para encaminar toda su estructura hacia la satisfacción de esas necesidades. Debe abatir al constitucionalismo anterior, edificado por y para la burguesía, para acoger los diversos elementos sociales y conjugarlos en un nuevo sistema jurídico y económico acorde a

(81) Declaraciones de . . . Op. Cit.

(82) Mario de la Cueva. Prólogo a los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa. De C. Sánchez Viamonte. Méx. 1956.

(83) Dr. Mario De la Cueva. Prólogo a: "Declaraciones de Derechos Sociales. Liberación Felipe Remolina, Méx. 1974.

las necesidades colectivas. El Socialismo de Estado es por ello una escuela cuya ideología corresponde al concepto de Derecho Social, pues trata de intervenir en la producción para evitar el injusto y parcial enriquecimiento.

Cuando la Organización Internacional del Trabajo, en su Declaración de Filadelfia proclama: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades", sin duda proclamó un postulado básico de Derecho Social que obliga al Estado a emitir y adoptar todos los dispositivos y procedimientos legales necesarios para su cumplimiento.

Es por esto que de manera similar a como operan las garantías individuales, que constan en todas las constituciones contemporáneas y amparan al individuo contra el Estado, el Derecho Social y de la Seguridad Social, como derechos objetivos implican a la postre derechos subjetivos. La connotación de ambos como derechos protectores de los económicamente débiles hace prever en su desarrollo la concesión de amplias facultades a éstos para exigir del Estado su exacto cumplimiento, criterio que cobra validez si aceptamos que ambos derechos procuran mediante su protección la convivencia de todas las clases sociales dentro de un orden socialmente justo.

El logro de los objetivos de las disciplinas jurídicas más avanzadas, como lo es el constitucionalismo social, preven que para romper el ciclo ancestral de las simples declaraciones, que chocan con los vicios esenciales del capitalismo, y crear una nueva organización, con un orden social más lógico y justo, será indispensable reforzar y difundir, hasta sus últimas consecuencias, los beneficios de la seguridad social.

El Derecho Social ha llegado a un desarrollo tal que ha pasado de ser un derecho protector de los económicamente débiles, a una facultad de éstos para exigir su cumplimiento por parte del Estado. Aún más, el Derecho Social ha perdido como objetivo único de transformación las clases desposeídas, este fué tan sólo un primer enfoque. Actualmente busca proyectarse a toda la sociedad humana, condicionando todas sus costumbres, derechos e instituciones, logrando en primer instancia la convivencia y acomodo armónicos de la sociedad para ulteriormente propiciar su radical transformación.

Los logros de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Filadelfia, El Plan Beveridge, los Derechos Sociales proclamados en las Constituciones y las innumerables leyes sobre Seguridad Social, son una pequeña muestra del movimiento expansivo del Derecho Social. Esta expansión debe llegar para Gurvitch (84), en su proyecto de Declaración de Derechos Sociales, a extremos tales que impliquen la adopción de modificaciones estructurales en la organización política del

(84) Op. Cit.

Estado, proponiendo la creación de organismos destinados a la realización del Derecho Social, integrados por los representantes de las comunidades implicadas. Llegando a conceder a éstos un derecho de la resistencia a la opresión para salvaguardar las garantías sociales adquiridas. Para Mendieta (85) tal situación sólo sería viable en una democracia pura, de laboratorio, libre de influencias perniciosas y con una calidad ética ajena al conglomerado humano, pues podría propiciarse la legalización de la anarquía o de la imposición de un grupo sobre la sociedad. Más bien, prosigue, debe procurarse la inclusión en todas las constituciones de las declaraciones de Derechos Sociales al lado de las garantías individuales y establecer la mecánica procesal que permita su cumplimiento, de forma similar al funcionamiento del Habeas Corpus o del juicio de amparo, sin pretender que la realización de los Derechos Sociales sea, con ésto, absoluta, pues tendrá que someterse a la influencia de los factores sociales, políticos, morales, económicos, etc.

Tradicionalmente se confunden o fusionan la Historia del Derecho Social y la Seguridad Social con la Historia del Derecho Laboral. No distinta cosa ocurre con el constitucionalismo social, cuestión explicable si recordamos que el Derecho Social y la mayor parte de sus ramas están en plena formación. Podemos aseverar que trata de sistemas jurídicos inconclusos y gran movilidad. Podrían señalarse tendencias más o menos precisas, pero no finales de su evolución. Por ello el Derecho Social sólo es concebible como un derecho de integración y en su génesis sólo deben destacarse aquellos impulsos para integrar dentro de un orden justo las diversas capas sociales. Sin duda los más nítidos antecedentes del Derecho Social y las legislaciones que comprende, se muestran en una de sus ramas: la laboral; empero, su historia se inicia cuando comienzan las primeras ideas respecto a la protección, no de una clase determinada de la sociedad o de grupos específicos de ella, sino del cuerpo social mismo, mediante la integración de todos sus elementos.

La Historia del Derecho Social debe computarse a partir de cuando no se considera dentro de la protección del Estado a un grupo especial, sino en función de los otros buscando establecer una justa armonía; pues un derecho destinado a proteger a una sola clase, por débil que ésta sea, no es social, ya que acaba indefectiblemente en privilegio que pesa sobre el resto de la comunidad.

Unas ideas de singular interés en la historia del Derecho Social, pero que no se concretaron en leyes o proyectos, fueron las expuestas en la carta transcrita por el profesor J. Mendieta (86), dirigida en septiembre de 1791 a su amigo Coupé: "Hermano: El precepto de ley antigua, ama a tu prójimo como a tí mismo; la sublime máxima de Cristo: has a los demás lo que quisieras que los demás hicieran contigo; la constitución de Licurgo; las instituciones más bellas de la República Romana,

(85) Op. cit.

(86) Op. Cit.

quiero decir, la ley agraria; nuestros principios que acabo de recordar (el reparto de la tierra); los míos que os consigné en mi última carta y que consisten en asegurar a todos los ciudadanos primeramente la subsistencia, en segundo lugar una igual educación, todo parte de un punto común y va a parar en un mismo centro: la participación de todos en la propiedad."

Igualmente podría decirse de Fournier, quien pugná por reestructurar la sociedad por medio de sus famosos falangsterios, en los cuales los bienes de toda índole deberfan distribuirse según la fórmula "a cada uno según sus necesidades".

Al Maestro Mendieta (87) le parece que el antecedente más lejano del Derecho Social es el Proyecto de Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, expuesto ante los jacobinos el 21 de abril de 1793 por Robespierre, al establecer: a) el derecho de propiedad como una función social: "Art. 8.- El derecho de propiedad está limitado como los otros, por la obligación de respetar los derechos ajenos. Art. 9.- No pueden perjudicar a la seguridad, a la libertad o a la existencia ni a la propiedad de sus semejantes. Art. 10.- Toda posesión, todo tráfico que viole este principio, es esencialmente ilícito e inmorale"; b) El esbozo de una legislación laboral y de Seguridad Social: Art. 11.- La sociedad está obligada a subvenir a la subsistencia de todos sus miembros, ya procurándoles trabajo, ya asegurándoles medidas de existencia a quienes no están en condiciones de trabajar. Art. 18.- Los socorros públicos son una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, sea procurándoles trabajo o sea asegurándoles los medios de existir a los que no estén en aptitud de trabajar; y c) La igualdad de condiciones ante la educación: Art. 14.- La sociedad debe favorecer por todos sus medios el progreso de la inteligencia, colocando a la instrucción pública al alcance de todos los ciudadanos. Art. 21.- La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer vigorosamente la cultura pública y colocar la instrucción al alcance de todos los ciudadanos. Marat, según refiere Martínez Delgado (88), propuso ante la Asamblea Nacional, encargada de formular la constitución, que el trabajo y la asistencia se elevaran a rango de garantías constitucionales. Su proyecto decía: Art. 2.- La constitución garantiza a todos los ciudadanos: la libertad, la igualdad, la seguridad, el trabajo, la propiedad, la asistencia. Art. 7.- El derecho al trabajo es el que tiene todo hombre de vivir trabajando. La sociedad debe, por medios productivos y generosos de que disponga, y que serán organizados ulteriormente, proporcionar trabajo a los hombres inválidos que no puedan procurárselo de otro modo.

(87) Op. Ct.

(88) José Martínez Delgado: *Proyección Histórica de las Declaraciones de Derechos Sociales*. Méx. 1948.

Al influjo de estas ideas la Constitución Francesa de 1848, produjo directo de la revolución de ese año, obligó al gobierno a dictar el decreto del 25 de febrero de ese año que otorgó el Derecho al Trabajo, considerándolo como una obligación del Estado proporcionarlo a toda persona que careciera de él, fundándose para ello los talleres nacionales, que pretendían ocupar a los parados.

Debe recordarse también que en Alemania Bismarck en 1860 presentó ante el Reichstag un proyecto citado por Martínez Delgado (89), que comprendió el Derecho al Trabajo: "El Estado debe cuidar de la subsistencia y del sostenimiento de los ciudadanos que no pueden procurarse a sí mismos medios de existencia, ni obtenerlos de otras personas privadas, obligadas a ello por leyes especiales. A aquéllos a quienes no faltan más que por medios y la ocasión de ganar por sí su propia subsistencia y la de su familia, debe proporcionárseles trabajo conforme a sus fuerzas y a su capacidad".

En pleno proceso socializante del derecho, las constituciones de todo el mundo, a partir de la primera postguerra mundial con la Constitución de Weimar de 1919, elevan a preceptos fundamentales de Derechos Constitucionales las bases y principios del Derecho Social. La Constitución Alemana citada declara: Art. 122. - "La juventud está protegida contra la explotación, así como contra el abandono moral, intelectual o corporal. El Estado y el Municipio habrán de procurar la organización de las instituciones necesarias al efecto". Art. 115. - "El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se atienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a los de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades" Art. 161. - "El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida". Art. 163. - "Sin perjuicio de su libertad personal, todo alemán tiene el deber moral de emplear sus fuerzas intelectuales y físicas conforme lo exija el bien de la comunidad. A todo alemán debe proporcionársele la posibilidad de ganarse el sustento mediante un trabajo productivo".

Lo mencionado basta para afirmar que a partir de entonces las constituciones no contemplan ya al Derecho Social como una referencia incidental, sino como una cuestión primordial, cabe recordar la Constitución de Checoslovaquia del 29 de febrero de 1920; la de Polonia del 17 de marzo de 1921 y la de Rumania del 28 de marzo de 1923, todas las cuales han sido ampliamente reformadas y modificadas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. No olvidemos que las constituciones anteriores a la conflagración de 1914 se limitaban tan sólo a consagrar la libertad de trabajo, con excepción de la Constitución Federal de Suiza de 1874, con las reformas de 1890, 1898 y 1926.

(89) Op. Cit.

Las Declaraciones de Derechos Sociales se inician con la Constitución de México de 1917; la de Weimar de 1919; la de España de 1931 y la de Rusia de 1936, y de ahí se extendió a todas las constituciones promulgadas posteriormente.

Esos fueron los albores del desarrollo de la constitucionalidad del Derecho Social. Formulaciones más o menos claras que actualizaron y reinterpretaron el concepto de las antiguas garantías individuales y vinieron a demostrar que no son ni podrán ser la concesión general a una clase determinada, sino la consagración concreta de ciertos principios de orden general cuya razón es la resolución a problemas totales, para corregir paulatinamente las deficiencias de la vida social.

En forma similar a la Constitución de Weimar, la servio-croata-eslovena del 28 de junio de 1921 señala en su Art. 22 "El Estado procurará asegurar a todos los ciudadanos la misma posibilidad de prepararse para la actividad económica que deseen ejercer. A tal efecto, el Estado organizará la educación profesional y la asistencia permanente a los niños pobres y abandonados que no tengan capacidad de seguir los estudios".

La Constitución española del 5 de diciembre de 1932, en su artículo 43 dispone: "Los padres tienen la obligación de alimentar, asistir y educar a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución. El Estado dará asistencia a los enfermos y a los ancianos, y protegerá la maternidad y la infancia haciendo valer la Declaración de Ginebra o Carta de los Derechos del Niño". Art. 44. - "El Estado puede intervenir por medio de leyes para la explotación y la coordinación de las industrias y empresas cuando lo exija el racionamiento de la producción y los intereses de la economía social". Art. 45. - "La República legislará sobre la manera de facilitar a los españoles necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza a fin de que éste no dependa más que de la aptitud y de la vocación".

En la Constitución Francesa del 13 de octubre de 1947, en su Declaración de Derechos Sociales precisa: "La ley garantiza a la mujer, en todos los dominios, derechos iguales al hombre. Cada cual tiene el derecho de trabajar y el derecho de obtener ocupación".

La Constitución Italiana, por su parte, consagra el derecho a la asistencia: Art. 38. - "Todo ciudadano inhábil al trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir, tiene derecho al mantenimiento y a la asistencia social." Art. 41. - "La iniciativa económica privada es libre. No puede desenvolverse contrariando el interés social o de modo que cause daño a la seguridad, a la libertad, a la dignidad humana. La ley determina los planes y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda estar dirigida y coordinada a fines sociales".

En Latinoamérica y Europa fué clara la influencia del constitucionalismo laboral y agrario mexicano; a través de su Constitución de 1917. Y, si bien, México sufrió un largo estancamiento en materia de socialización del derecho, al cual alude el Maestro Mendieta (90), es indudable que nuevamente ha logrado avances notorios en el Derecho Social, sobre todo en las legislaciones sobre la Seguridad Social, la cuestión la boral y la intervención estatal en el encauzamiento social de la economía, en el plano nacional e internacional.

En forma paralela la Constitución de Uruguay establece en sus artículos: 37. - "El Estado velará por el fomento social de la familia". - 40. - "Quienes tienen a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten. La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y la juventud sean protegidos - contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso". 41. - "La maternidad, cualquiera que sea la condición social o estado de la mujer, tiene el derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo.

La constitución de Bolivia del 28 de octubre de 1838 declaró: Art. 106. - "El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano".

La Constitución Nicaragüense del 22 de marzo de 1939 proclama: Art. 77. - "El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección y defensa del Estado". - Art. 80. - "A los padres sin recursos económicos les asiste el derecho de impetrar el auxilio del Estado, para la educación de la prole".

Paraguay en su Constitución de 10 de julio de 1940 precisa: Art. 122. - "Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con su trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia".

Honduras en su Constitución de 28 de marzo de 1936 establece: Art. 197. - "La familia, como fundamento de la sociedad, estará bajo la protección del Estado. En consecuencia, provera a la organización de su patrimonio al amparo efectivo de la maternidad y a la protección de los menores". Y Panamá en su Constitución de 2 de enero de 1941 ordena: - Art. 7. - "El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el patrimonio familiar de las clases obreras y campesinas". Art. 53. - "El trabajo es una obligación social y estará bajo la protección del Estado". Art. 56. - "El servicio de educación nacional es deber esencial del Estado. Constituye obligación imperativa, dictar las medidas que tiendan a educar al indígena para incorporarlo a la civilización. El Estado legislará en el sentido de facilitar a los panameños económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, tomando como base únicamente la aptitud y la vocación.

(90) Op. Cit.

Como puede apreciarse las manifestaciones socializantes en el constitucionalismo moderno comprenden todas las ramas en que se subdivide el Derecho Social. Aunque en el campo latinoamericano, el constitucionalismo social se ha constreñido a consignar derechos poco precisos y de realización futura indeterminada, siguiendo un criterio programático. Empero su carácter recto e inspirador de la legislación secundaria y de su programa de gobierno, es de por sí significativo y habrá de llegar el día en que su cumplimiento y su observancia como realidad social sea producto de un todo armónico y sistemáticamente estructurado. Por tanto, no basta la elaboración legal, aún a ese rango, para crear un Derecho Social unitario, pues éste existe como requisito insalvable una nueva concepción y estructura de la sociedad.

Así, el Derecho Social operará un cambio radical en toda la esencia de la estructura capitalista, modificándole substancialmente, del mismo modo que lo hizo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano con la sociedad aristocratizante y feudal. Sin llegar a totalitarismo de las democracias orientales contemporáneas, sino estableciendo sin mengua de las libertades humanas, un orden justo de convivencia y una superación paulatina, pero irreversible, de los intereses antagónicos de las clases sociales.

Tratando de resumir puede precisarse que es claro el espíritu renovador del Derecho Social de nuestros días y aunque es frecuente que los textos legislativos fundamentales no coincidan con la realidad social y política, han servido para fijar conceptos, orientar, inspirar doctrinas y teorías, etc. de manera tal que a través de los textos constitucionales se prepara la reforma legislativa, política y social, lo cual no significa que siempre precedan estas reformas, pues en ocasiones van en notable atraso.

Las décadas sucedáneas a la Segunda Guerra Mundial reflejan una tendencia muy marcada en la incorporación de los principios sociales en los textos constitucionales. A guisa de ejemplo está el proceso de revisión de las constituciones en Francia, Brasil, Italia, Etc.

La importancia del texto constitucional, como piedra angular y punto de partida, es que inspira toda la estructura de las leyes secundarias y es el patrón normativo y directo que dirige a toda la comunidad. De ahí que la importancia de las constituciones en orden al derecho social sea decisiva en muchos aspectos, pues de ellas puede emanar la filosofía jurídica que inspire la legislación positiva, pues toda ésta puede encontrarse comprendida, en germen, en una simple y escueta declaración constitucional.

Las cláusulas constitucionales relativas al Derecho Social no pueden ser desconocidas por la legislación y el poder judicial, y tienen preferencia para ser invocadas, empero, muchas veces su carácter general anula o impide su aplicación al caso concreto.

Las tendencias recientes hacia la protección de los núcleos desvalidos, a través de salario mínimo, fuentes de trabajo, descanso obligatorio, pensiones en caso de vejez o invalidez, etc., son aspiraciones que las leyes modernas consagran como derechos sociales, porque su aplicación depende preponderantemente de la acción organizada de la sociedad. Sin descartar el fenómeno que apunta Pergolesi (91) de los múltiples ejemplos de legislaciones que consagran un exceso de garantías que la realidad se encarga de incumplir. Para el Dr. Guillermo Cabanellas (92) la pugna actual entre los diversos países, especialmente en Hispanoamérica, para ver quién de ellos inscribe más y mejores principios de derecho social, con olvido absoluto de sus deberes y aún con disposiciones imposibles de cumplir, ha provocado la elaboración de piezas híbridas, que carecen de eficacia por no acomodarse a la realidad socioeconómica del Estado y al grado de cultura que les dió origen.

Cabanellas (93) insiste en que frecuentemente se olvida que las leyes sociales son un producto fluctuante y evolutivo donde han de respetarse las etapas intermedias. Las características finales de una ley sólo son actuantes cuando se ha respetado un proceso concatenado, progresivo.

La constitucionalización del derecho social se inició a partir del momento en que la ley primera del Estado otorgó a la actividad productora igual jerarquía que a otros principios de orden político.

Si antes el problema era realizar un régimen de garantías jurídicas de las libertades, el problema actual, para un constitucionalista adentrado en el fenómeno social de nuestra época, estriba en hacer posible un régimen jurídico y social en el cual el trabajo sea una exigencia moral y no sólo económica y se preste en condiciones acordes a la dignidad humana, para que el trabajo, como actividad creadora y acción transformadora del hombre sobre las cosas, se armonice con la libertad y haga posible un régimen jurídico y social adecuado, donde el trabajo es una condición para la dignidad de la vida del hombre.

La inclusión de los preceptos de derecho social en los textos fundamentales se refleja en los principios básicos de la constitución de un pueblo, por ejemplo: a) en lo político jurídico como un derecho, b) en lo político económico como una valoración productiva y c) en lo político social como una valoración organizada. Empero, no hay que olvidar que la incorporación de las cláusulas sociales en las nuevas constituciones suena aún en muchos países del tercer mundo como una de las cruentas ironías de nuestro siglo, sobre todo en el nudismo constitucional latino, que se aúna a una gran mutabilidad que obstaculiza el conocer su influencia real. No obstante, como indica el Maestro Poblete Troncoso (94), su valor radica en el mensaje de su contenido social, producto

(91) Pergolesi "Las Orientaciones Sociales de las Constituciones Contemporáneas". Rev. del Trabajo 8-10

(92) Op. Cit.

(93) Op. Cit.

(94) Poblete Troncoso "Evolución del Derecho Social en América". - Santiago de Chile 1942.

de una nueva conciencia social y colectiva, y de los anhelos, reflexiones e inquietudes del humanismo contemporáneo. Y es así, porque la corriente social en el terreno constitucional estriba en hacer posible un régimen jurídico y social adecuado, en donde el trabajo sea la condición de la dignidad humana. Frecuentemente las cláusulas constitucionales más generosas corresponden a una legislación positiva excesivamente pobre, en tanto que esta última ha logrado notables avances en países en donde la constitución es muy antigua y sólo contiene alusiones genéricas a los problemas de carácter social. Por eso hay autores que opinan que son inservibles las Declaraciones Sociales muy amplias, específicas y de gran casuismo, pues es mejor adoptar fórmulas concretas que permitan ampliar sus efectos por leyes profundas, lo cual es más apegado a la realidad y se mantiene el respeto debido al precepto fundamental. Cabanellas (95) cita al respecto la durabilidad y concreción de la carta fundamental argentina en contraposición con la cambiante constitución brasileña que no permite asentar una legislación positiva. En todo proceso legislativo se necesita precisar la finalidad esencial y el carácter de las leyes. No puede concebirse una Constitución idéntica a una ley reglamentaria. Pues no debe reservarse a la constitución el exámen de los casos aislados, ya que su función es panorámica, totalizadora, estructural. Y, se corre el riesgo de caer en tésis demagógicas e inoperantes, pues al ser tan frecuente los cambios sociales, económicos y políticos en una Nación, se torna difícil materializar en un texto constitucional un avance de importancia y se suscita la inconveniencia de no poder resolver sin una referencia constitucional.

Para el Maestro Mendieta (96) el "nuevo sentido del Derecho Social, que lo transforma de simple concesión graciosa del Estado en una suma de facultades de las personas y grupos en él comprendidos, para requerir y obtener su protección ante patronos y empresas o la directa del Estado mismo en casos específicamente señalados, implica la precisa declaración de los derechos sociales y su inclusión al lado de las garantías que en las Constituciones de los países de cultura moderna se reconocen a los individuos"... "Porque las leyes especiales no son sino el desarrollo de principios constitucionales de los que toman su fuerza normativa. Las diversas partes del Derecho Social: Derecho - Obrero, Agrario, de Seguridad, de Asistencia, Económico, Cultural, sólo pueden desarrollarse, con propios lineamientos, siguiendo doctrinas unitarias, si tienen como base claros preceptos constitucionales que sean como la matriz de tales lineamientos y doctrinas." Mostrando así, que el Derecho Social se ha hecho presente en la mayor parte

(95) Op. Cit.

(96) Op. Cit.

de las Constituciones de los países después de la Segunda Guerra Mundial. Unas veces en el mismo capítulo de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y otras bajo rubros especiales. Empero, si el Derecho Social ha de constituir una parte autónoma del Derecho, debe hacerse clara distinción entre las garantías individuales y aquellos postulados que protegen al individuo; pero en función directa e inmediata de los intereses de la sociedad.

El Maestro Lucio Mendieta cita que: "Entre los intentos que se han hecho para determinar los derechos sociales, figura, relevantemente, el de Georges Gurvitch, quien hace de ellos enumeración exhaustiva (97) considerándolos, certeramente, no como concesiones graciosas del Estado, sino como facultades jurídicas del individuo que deben ser garantizadas por aquél. Así, y tomando muy en cuenta la obra del eminente autor citado, considera que la declaración de los derechos sociales debe comprender:

I. - Las condiciones humanas del trabajo, ya generalmente aceptadas: jornada máxima, edad inicial y límite, salario mínimo, seguridad en las instalaciones industriales, seguridad en la permanencia del trabajo, derecho de huelga, trato especial para las mujeres y menores trabajadores, etc

II. - Garantías del Estado en favor de todo individuo útil mayor de quince años, a fin de que obtenga una ocupación remunerativa de acuerdo con su capacidad y preparación, suficiente para cubrir sus necesidades materiales y morales. En semejante sentido, Gurvitch señala la edad de veinte años. Nosotros nos inclinamos por la edad en que se supone que los jóvenes ya han concluido su instrucción primaria obligatoria.

III. - Garantía del Estado para que el trabajador reciba de éste o de los organismos creados al efecto compensación adecuada en caso de salario insuficiente.

IV. - La estimación del salario insuficiente para los trabajadores casados, a partir del nacimiento del segundo hijo, por cada hijo superviviente.

V. - La garantía de subsidio mínimo, otorgado por el Estado, o por organismos creados al efecto, en favor de todo individuo útil a partir de la edad del trabajo, siempre que carezca de patrimonio y de empleo, mientras se le proporciona ocupación.

VI. - Garantía del Estado en favor de viudas con familia y sin patrimonio, para procurarles empleo o el subsidio adecuado y medios de educación para sus hijos.

VII. - Garantía del Estado en favor de niños huérfanos, sin patrimonio, con objeto de proporcionarles forma adecuada de vida y educación hasta la edad del trabajo.

(97) La Declaration des Droits Sociaux. París. Librairie Philosophique. J. Vrin. Pág. 74.

VIII. - Garantía de retiro pensionado en favor de todo trabajador.

IX. - Garantía de hogar y subsistencia adecuados en favor de las personas no comprendidas en el punto anterior, que pasen de la edad límite del trabajo y que carezcan de patrimonio y de derecho a retiro pensionado.

X. - Garantía de asistencia social en favor de enfermos y desvalidos en general.

XI. - Garantía de educación superior hasta la obtención de una carrera profesional o artística pensionada por el Estado, en favor de quienes se distinguen en los estudios de la escuela primaria y en los siguientes o demuestren facultades artísticas excepcionales, siempre que carezcan de patrimonio o de medios económicos adecuados.

XII. - Garantía del Estado en favor de los campesinos para dotarlos de tierra suficiente con cuyos productos puedan satisfacer sus necesidades y las de su familia, o de trabajo remunerativo, agrícola o industrial o de cualquiera otra índole.

XIII. - Garantía del Estado en favor de las clases trabajadoras y de los desvalidos en general, para proporcionarles participación en el goce de espectáculos culturales y artísticos.

XIV. - Garantía del Estado en favor de todos los trabajadores sindicalizados o independientes, para que obtengan habitación cómoda e higiénica de acuerdo con sus necesidades, en propiedad o a renta proporcionada a sus ingresos.

XV. - Garantía del Estado en favor de todos los trabajadores y de los individuos económicamente débiles, a fin de que se les proporcione, por patronos o empresas, o por el Estado mismo, servicios y atención médica eficientes, en caso necesario, ya a domicilio o en hospitales y sanatorios generales o especializados.

XVI. - Garantía del Estado en el sentido de no permitir la salida de trabajadores nacionales al extranjero sin la previa celebración de convenios, a fin de que se les otorguen los mismos derechos sociales que se concedan a los trabajadores del país de que se trate.

Como corolario de lo anterior, el Maestro Mendieta (98) expresa que: "Del propio modo que acontece con las garantías individuales, los principios de Derecho Social que hemos expuesto deben servir de base y fundamento para las leyes reglamentarias correspondientes que habrán de constituir el contenido de ese Derecho. Algunos de los principios citados, como los del trabajo, por ejemplo, figuran ya, según hemos dicho, en las Constituciones de varios países y han sido desarrollados en codificaciones especiales; otros, sin ser considerados específicamente como derechos sociales, son objeto de legislación adecuada. Cabe mencionar a este respecto la ayuda económica a familias de numerosa prole que se imparte en va-

rios estados europeos; los subsidios temporales a los sin trabajo mientras se les proporciona empleo, que también se conceden en ciertas partes de Europa y en los Estados Unidos de Norteamérica." . . . "En cuanto a las pensiones de retiro, orfanatorios, hospitales, servicios de beneficencia o de asistencia social, becas educativas, barrios residenciales para empleados y obreros, etc., etc., son realidades evidentes en la mayor parte del mundo civilizado desde hace muchos años." . . . "Debe considerarse que cuanto acabamos de mencionar constituye las manifestaciones indudables del Derecho Social, todavía informe y titubeante, que se abre paso universalmente con un carácter potestativo, salvo contadas excepciones, y que depende por ello de la buena voluntad de los gobernantes: es una concesión graciosa limitada y no un conjunto orgánico de derechos."

Por lo mismo, prosigue Mendieta, "De lo que se trata con la declaración constitucional de los derechos sociales es de dar a todo ser humano cierta suma de facultades jurídicas que le garanticen una vida digna de ser vivida, porque sólo así pueden integrarse en la sociedad sus elementos útiles y esas legiones de miserables que hoy viven prácticamente al margen de ella, y porque sólo mediante esa integración total, justiciera y necesaria, la sociedad puede cumplir sus fines y asegurar su existencia dentro del orden y la paz."

¿Pero tiene el Estado capacidad económica para comprometerse, en una declaración constitucional de los derechos sociales, a impartirlos realmente sin transformarse en un Estado totalitario?

"Todos nuestros diferentes deseos y pasiones proceden de este único punto y a él pueden reducirse: el desasosiego; en cambio los medios que nos proponemos emplear para liberarnos de él son infinitos"...

Benjamín Franklin

C A P I T U L O V

ASPECTOS ECONOMICOS, FISCALES Y ADMINISTRATIVOS

DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- Primera Parte: El Derecho a la Salud y la Seguridad Social en la Problemática Económica Mundial.
- Segunda Parte: El Fenómeno Económico y la Seguridad Social.
- Tercera Parte: Implicaciones Financieras de las Contribuciones y Beneficios de la Seguridad Social.
- Cuarta Parte: Naturaleza Fiscal de las Cuotas o Contribuciones de la Seguridad Social y sus consecuencias administrativas.

PRIMERA PARTE

EL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA PROBLEMATICA ECONOMICA MUNDIAL .

Ante la responsabilidad que tenemos de lograr un hombre superior, en una sociedad más humana y justa, se hace necesario que toda nuestra generación piense en adquirir una actitud más consciente de sus actos.

Una antropología filosófica legítima tiene que saber no solo que existe un hombre, sino también un pueblo, no solo una personalidad, sino también tipos y caracteres, no solo una vida humana, sino también actores de la vida. Solo abarcando sistemáticamente ésta y las demás diferencias, solo conociendo la dinámica que opera dentro de cada particularidad y entre todas ellas, solo mostrando constantemente la presencia de lo uno en lo vario y de lo interior en lo exterior, y solo por el camino de diferenciación y comparación, se podrá captar al hombre.

Si bien es cierto que todo el conocimiento humano está en función de nuestras experiencias, circunstancias y del legado cultural de nuestros antepasados, no menos lo es, que nuestra conciencia de ser tan solo la modesta fase de un largo proceso histórico nos abandona frecuentemente.

En la civilización contemporánea domina por doquier - un afán egoísta que nos impele a considerar toda acción según nos beneficie o perjudique. Hay un ego ajeno que explica nuestra inconciencia de ser una sola especie, en un único habitat. Ego que no nos ha permitido abordar planes mundiales y ambiciosos para el bienestar y salud de todo el conglomerado humano. Hay una cierta involución en nuestro desarrollo causante del gran atraso en nuestra actitud consciente hacia los reales valores de la vida. La celeridad con que ha evolucionado la ciencia ha sido paralela al crecimiento de nuestra indiferencia inconsciente y al de nuestra enajenación progresiva.

El parco conocimiento que de sí mismo tiene el hombre impone la realización de estudios profundos sobre la evolución de su proceso vital. Esto ha hecho imprescindible una revaloración de to-

das las técnicas y conocimiento en el análisis del hombre y su sociedad. Hay que abundar las investigaciones sobre nuestros orígenes, cultura, organización e instituciones. Así como, sobre nuestro comportamiento, tendencias y aspiraciones, para poder abrir nuevos senderos a nuestra civilización, nuevas normas, modelos y actitudes que deriven en una coherente unidad de perspectivas, con proyección hacia el logro de objetivos universales. Objetivos que nos permitan una superación trascendente y una integración ideológica plena sobre el conocimiento de nuestra propia naturaleza.

En esta generación se ha gestado la fase dialéctica que sintetiza todas las contradicciones de nuestra historia. Hemos llegado al punto que condensa todas nuestras bondades e insensateces. Ha irrumpido el momento de escoger el negarnos como especie y destruir cuanto nos rodea o buscar en el bien colectivo y el sentido de pertenencia universal, el encuentro del hombre consigo mismo y con su propia esencia. La elección es impostergable, ya que solo bajo este último supuesto será inminente el florecimiento de la idea y la libertad, de la armonía y la superación de la cultura humana.

La disyuntiva entre la destrucción y el bienestar común tiene un sinnúmero de ejemplos en nuestra sociedad. El interés por el bienestar colectivo ha sido el propulsor de cambios substanciales en todos los ámbitos de la cultura humana.

Quizás uno de los cambios de mayor trascendencia para las masas fué el nacimiento de la Medicina Social, como única solución posible que para el problema de la salud integral encontró la Seguridad Social.

En nuestros días y debido a los avances de la ciencia y la técnica, el ejercicio de la Medicina Social, además de que su campo de acción se ha ampliado, comprendiendo desde el cuidado integral de la salud hasta la readaptación del que estuvo enfermo, exige para poderse impartir un conjunto de instalaciones, equipo, organización, sistemas de trabajo, etc., que en su todo integran una institución, donde además se unen al ejercicio de una medicina científica moderna, la investigación y aún la docencia.

Ahora bien, contemplados estos aspectos de salud, enfermedad y ejercicio de la Medicina Social, a la luz de las nuevas ideas del Derecho Social, cabe recordar las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud expresadas en su Constitución de 1946 y que dicen:

- "La salud es un estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad".

- "El disfrute del mejor estado de salud posible es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, credo político o condición social o económica".

- "La salud de todos los pueblos es fundamental para alcanzar la paz y la seguridad y depende de la más completa cooperación entre el individuo y el Estado".

- "Los gobiernos tienen la responsabilidad de la salud de sus pueblos, esta responsabilidad solo puede ser cumplida con la previsión de medidas sociales y protectoras de la salud que resulten necesarias".

A su vez, la Organización de las Naciones Unidas proclama "que 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 y la vivienda".

Estos asertos hacen evidente que para lograr tales fines es imperioso movilizar todos los recursos humanos y materiales conforme a un sistema que garantice y enlace en forma cíclica a la infancia, la juventud, la madurez y la vejez, sin perder de vista que toda la integración social se proyecta fundamentalmente en grupos humanos primarios, como la familia.

En la planificación del desarrollo de los pueblos, tendrán que eslabonarse la Medicina Social, la Educación, la Agricultura, la Psicología, la Sociología, la Economía, el Derecho y la Política, entre otros, bajo las ideas de la Seguridad Social. Solo con un enfoque eminentemente social tales disciplinas podrán conjugarse para el logro de un objetivo común: el pleno bienestar humano. Tal integración, poseedora de una energía potencial incalculable, permitirá el planteamiento de una síntesis que dirigida hacia el conocimiento de la propia naturaleza humana, establecerá una nueva dirección en la planeación de su existencia.

La Seguridad Social en el terreno de la salud integral, al coordinar ambiciosos programas de orden técnico y científico propicia la participación más estrecha de las más diversas ciencias y técnicas para integrar una medicina social más humana, más universal y más útil al hombre y a los pueblos.

Aceptar que el valor del hombre radica en su expresión vital, en su capacidad de integración, implica el someter la razón a la vitalidad. Bajo esos lineamientos comprendemos lo absurdo de que se haya exigido a la vida ponerse al servicio de la cultura, cuando precisamente debió invertirse la relación y mostrar que la cultura, la razón, el arte y la ética, son quienes han de servir a la vida. La vida debe ser culta, pero la cultura debe ser vital como dijera Ortega y Gasset.

Basta recordar que siempre la personalidad humana se ha modelado entre la angustia y la incertidumbre, entre la hostilidad y el resentimiento, entre la esclavitud y el eterno anhelo de libertad, entre los valores psíquicos constitucionales y los adquiridos. Hechos que en su conjunto vienen a representar los ingredientes que mediante grados de incorporación en cantidad y calidad, permiten identificar la imagen del individuo y la unión de ese individuo con otros. Esta unión, entendida como respeto a la integridad de la persona y la fraternidad, entendida también como comunión entre los hombres, generan una mejor imagen de la humanidad; el "yo" y el "tú" representados en la familia, integran la unidad de origen y función de nuestra sociedad contemporánea.

Por lo mismo, la comunidad no puede concebirse como una relación de contigüidad, sino que reclama una relación de continuidad; exigiendo por lo tanto, un común denominador en los intereses sociales, económicos, religiosos, artísticos, políticos y culturales. A mayor número de semejanzas el sentimiento de comunidad tendrá mayor solidez. A mayor número de diferencias, los grupos de tensión harán su aparición cada vez en forma más ostensible.

A través de la acción y el sentimiento comunitario las millones de humano-estructuras que integran nuestra sociedad, alcanzarán el desarrollo armónico y equilibrado. Ya que la expansión de estas fuerzas, tanto en lo individual como en lo social permitirá contemplar y comprender al mundo en forma universal, la homeostasis de Gundt, el equilibrio interno de Claude Bernard, la tendencia al equilibrio y la armonía tantas veces expuesta por filósofos y científicos de todos los tiempos. Conceptos que se verán apoyados por el mejor conocimiento de la naturaleza del hombre y por la llave trascendente hacia el encuentro de la salud integral y el bienestar humano.

En esta búsqueda de un mundo superior, la Seguridad Social reclama un primerísimo papel al propiciar la elevación integral de las condiciones humanas de vida. El compromiso de la Seguridad

Social para transformar una sociedad altamente conflictiva no se cons-triñe al uso de sus propios instrumentos, pues implica que éstos sean reforzados o complementados por toda la política social. Así, el tra-bajo de ambos, en estrecha colaboración, se conjuga en el ideal de una protección integral de la comunidad, de alcances insospechados. No -solamente en lo que se refiere a la salud en su concepción moderna, si no influyendo esencialmente en la transformación de la sociedad en sus conceptos, en su estructura, en sus programas y en sus objetivos.

Es muy probable que estemos asistiendo al nacimiento - del ejercicio de una nueva fase de la Seguridad Social, en donde el ca-riz preventivo, seguramente el más importante, abarca casi todos los aspectos del diario vivir del hombre, y cuyo modelo se inspira en los modernos recursos políticos, económicos y sociales puestos en prác-tica.

Es importante intentar un paralelo entre lo que es la salud desde el punto de vista integral y lo que es la Seguridad Social. Si por salud entendemos no la ausencia de enfermedad física sino un com-pleto estado de bienestar físico, mental y social, habremos de decir - que la Seguridad Social no es el logro de las cosas materiales, sino es la salud integral y el bienestar general del hombre, incluída su proyec-ción a la familia y a la colectividad.

La Seguridad Social en esta lucha del hombre por el hom-bre, viene a configurar el instrumento de bienestar colectivo, que por su preeminencia en la búsqueda de la justicia social, coadyuva al insos-layable derecho del hombre para gozar de paz y progreso universal. Pero que ésto no signifique olvidar que la lucha contra la naturaleza ha si-do una constante en la vida, en la cual el hombre, paulatina y progresi-vamente, ha tratado de dominar su ambiente, para lograr un mundo más humano y congruente.

Debe tenerse presente que múltiples inventos por lograr la liberación de la opresión humana han sido testigos de la historia de que ante la opresión y la necesidad han fracasado innumerables inten-tos y revoluciones, y que por doquier el hombre ha implantado las más diversas formas de esclavitud y servidumbre para lograr la explotación de sus semejantes; con una enajenación siempre acompañada de una li-mitación egoísta de la capacidad creadora. Esa opresión, sin duda, ha sido un grave freno a la autorrealización humana, en la cual, ha sido un grave freno a la autorrealización humana, en la cual, toda persona y to-do pueblo han sufrido serias limitaciones en su capacidad creativa. Muchas generaciones habrán de venir al mundo y no entenderán jamás la insensatez de tantos de nuestros esfuerzos reprimidos.

Mientras en el mundo nacen cuatro mil niños cada minuto y nos acercamos en México a los cien millones de habitantes que seremos para el año 2000, dentro de la sociedad contemporánea la agudización de los problemas sociales se destaca por la carencia de energéticos y satisfactores. La brecha que separa a los países pobres de los ricos, se ha ensanchado, y cada día será más difícil a los primeros alcanzar los niveles de vida que disfrutaban los países desarrollados. En febrero de 1970, el Secretario General de las Naciones Unidas, U. Thant, señalaba que: "Actualmente hay en el mundo más niños enfermos, desnutridos e incultos que hace diez años. A menos que la comunidad internacional esté dispuesta a realizar un tremendo esfuerzo se verá aumentar en millones el número de niños descuidados en los próximos diez años". . . "Las tres cuartas partes de los niños del mundo - casi mil millones - viven en los países subdesarrollados. En los países subdesarrollados nacen cien niños cada minuto; veinte mueren de menos de un año; de los 80 sobrevivientes, sesenta no tendrán la posibilidad de que se les imparta servicios médicos modernos". . . "Un número igual padecerá desnutrición y es posible que sufran daños físicos y mentales irreparables a consecuencia de ello; de los que sobrevivan hasta la edad escolar, solo poco más de la mitad podrán ir alguna vez a un aula y por cada diez, el número, de los que termine la instrucción escolar no llegará a cuatro; el promedio de mortalidad en el grupo de uno a cinco años es entre diez y cincuenta veces mayor en los países subdesarrollados".

Con crudeza y realismo similar el Secretario General de la O. E. A., Galo Plaza, describió en ocasión de la inauguración de la III Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, celebrada en el mes de octubre de 1969, lo siguiente: "En América Latina hay 18 millones de individuos que carecen de empleo fijo y este número resulta mayor que el que había en 1960 cuando se inició el programa de la Alianza para el Progreso, ello significa que más de la cuarta parte de la fuerza de trabajo laboral latinoamericana se encuentra desempleada". Un contorno similar puede configurarse a través de las palabras del Dr. Salvador Zubirán, Premio Nacional de Ciencias (1968), quien declaró que: "Más del 50 % de la población mexicana padece desnutrición y su alimentación puede equipararse con la de los habitantes del Africa, que es la más pobre del mundo" y, agregó "hay dos Méxicos que ocupan un mismo espacio geográfico, pero cuyos habitantes parecen estar en países diferentes, uno a donde la alimentación es aceptable y otro donde la alimentación es pésima".

Si añadimos a esa problemática que la multiplicación y aceleración de los procesos de comunicación a escala mundial, regional y nacional han hecho que los problemas trascendentales ocurridos en cualquier confín de la tierra repercutan en el resto del mundo, se comprenderá la premura existente para la creación de una sociedad con ins-

tituciones más organizadas y humanas que den coherencia y racionalidad a la vida del hombre, para poder configurar un orden jurídico internacional que garantice la paz y la cooperación real entre las Naciones.

Paradójicamente, entre los problemas más graves de la cultura contemporánea destaca que nuestra sociedad vive inmersa en una problemática que desconoce. Ignorando la forma como los problemas le afectan y condicionan. Tal cuestión provoca un fenómeno alineatorio en donde las personas pierden de alguna manera, su propia identidad y el control de sí mismos, convirtiéndose en instrumentos masificados y amorfos, víctimas de las circunstancias. Situación que aceptan con pasividad y resignación.

Es necesario que el enorme abismo que separa a la humanidad en dos mundos: el de la carencia y el de la abundancia, paulatinamente vaya disminuyendo, hasta desaparecer, a través del desarrollo socio-económico de los pueblos. Asimismo, es indispensable implantar por todos los medios imaginables un nivel de vida satisfactorio.

En tal empresa la Educación, la Economía, la Sociología, la Política, la estructura demográfica y ocupacional, la Seguridad Social, etc., son desde luego, los factores implicados con mayor intensidad en ese proceso de cambio. Empero, hasta recientemente fueron cabalmente reconocidos como elementos básicos en el desarrollo socio-económico de toda Nación. A la luz de estos conceptos se ha reconocido que para el hombre logre un grado de desarrollo satisfactorio, es indispensable un nivel educacional y de seguridad adecuado. Entendiendo ésto no solo como la oportunidad de asistir a los centros educativos, adquirir algunos elementos de cultura, vivir con certidumbre y confort, e inclusive obtener todos los recursos necesarios, sino, más bien, estructurar una nueva sociedad que vincule a las nuevas generaciones con su problemática existencial. Que pueda tratarse al fenómeno humano no con la calidad y justicia que hasta ahora la historia no ha conocido.

Así el contexto social, como parte integrante de todo el existir humano, tendrá como misión fundamental crear una nueva sociedad, capaz de afrontar airoso las contradicciones históricas de la organización humana.

Esta temática es la lucha y esencia misma del trinomio "Salud - Seguridad Social - Desarrollo". Sin desconocer que durante mucho tiempo éstos factores fueron relegados y no se les conce-

dió la jerarquía que tenían otros sectores de la actividad humana. Actualmente es innegable la íntima interdependencia que guardan. Hoy en día no solo no se discute su trascendencia, sino que, existe una corriente mundial de pensadores interesados en forma especialísima por el desarrollo socio-económico, destacando su influencia y enorme valía en innumerables conocimientos y profesiones. Economistas, Educadores, Sociólogos, Políticos, Legisladores, Médicos, etc., están plenamente convencidos de que es imposible el progreso de un pueblo en base a un solo factor, pues solo este es explicable por la interacción de todos ellos. Al hablar del nexo Salud-Economía-Seguridad Social, el Dr. Abraham Horwitz Director de la Oficina Sanitaria Panamericana dijo que: la salud es un componente básico del desarrollo económico y que el volumen y ritmo de los programas de seguridad dependen de su conexión conveniente con los planes económicos. Con el mismo criterio se pronunció el estudio realizado por las Naciones Unidas sobre "Desarrollo Económico Social Equilibrado", en el cual se evalúan cuidadosamente las influencias recíprocas, entre renta nacional y consumo de energía, por un lado, y mortalidad infantil y escolaridad, por otro.

Sin desconocer los graves problemas y fracasos observados en la resolución de la cuestión social, cabe señalar el precedente que sentaron en Punta del Este los representantes de los países americanos, que acordaron constituir la "Alianza para el Progreso", como un esfuerzo común capaz de procurar mejores niveles de vida a las poblaciones del Continente. En tal reunión interesaba, reafirmar la doctrina de la interdependencia existente entre el desarrollo económico, niveles de vida, salud y bienestar, y asegurar la primacía de los derechos del hombre como solución pertinente. Bajo el título de: "La salud en relación con el progreso social y el desarrollo económico en las Américas", se recomendaron diversas medidas para lograr tales propósitos; partiendo de:

- a). - Que existe acuerdo entre gobiernos de los países para planificar simultáneamente el crecimiento económico y su progreso social;
- b). - Que es imperiosa la necesidad de elaborar planes nacionales en los cuales se contemplen los principales problemas; y
- c). - Que debe reconocerse que el mejoramiento de las condiciones de salud no solo es deseable en sí mismo, sino que constituye un requisito esencial, previo al crecimiento económico, indispensable en toda región.

Los acuerdos de esta importante resolución recomendaban a los gobiernos los siguientes puntos:

1. - Elaborar planes nacionales para un decenio.
2. - Organizar Oficinas de Planificación y Evaluación.
3. - Dar importancia al mejoramiento de los servicios estadísticos.
4. - Incrementar la formación y capacitación de personal a cargo de las funciones de salud.
5. - Perfeccionar la organización y administración de los Servicios Nacionales y Locales de Salud.
6. - Adoptar medidas legales e institucionales capaces de asegurar el cumplimiento de principios y normas sanitarias en la aplicación de proyectos de industrialización, urbanización, vivienda, progreso rural, educación y otros.
7. - Utilizar los progresos de la investigación científica en la prevención y tratamiento de las enfermedades.

Entre los objetivos de la Alianza para el Progreso, figuró en forma destacada el relativo a la Salud, pues sus propósitos pretendían: "Aumentar en un mínimo de 5 años la esperanza de la vida al nacer y elevar la capacidad de aprender y producir mejorando la salud individual y colectiva". Para cuya consecución se determinó principalmente: "Suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del 70 % de la población urbana y del 50 % de la rural; reducir la mortalidad de los menores de cinco años, por lo menos a la mitad de las tasas actuales; controlar las enfermedades transmisibles más graves, de acuerdo con su importancia como causa de la invalidez o muerte y erradicar la desnutrición".

El análisis de este bosquejo deviene en el planteamiento de una cuestión fundamental: Que todos los programas de Seguridad Social en los países del tercer mundo, no podrán soslayar la resolución de estas tareas. A menos que aceptemos de antemano a esta crisis como superior a todo esfuerzo por superarla y que no habrá programa de seguridad capaz de resolver las contradicciones de un sistema residual del capitalismo. Por ello, creo que todo intento de dignificación de nuestros pueblos de acercamiento cultural de justicia social tendrá que borrar con logros las aseveraciones del Dr. Joaquín Cravioto, quien ha podido demostrar la íntima relación entre la desnutrición en la infancia y el bajo cociente intelectual; comprobando que en esas circunstancias los niños crecen para ser trabajadores o profesionales deficientes que se fatigan fácilmente y son propicios a los accidentes y el ausentismo.

Estos conceptos permiten afirmar que el logro del Derecho a la Salud, por medio de los planes de Seguridad Social, no podrá ser una realidad hasta que logre erradicarse plenamente el fenómeno mundial del hambre y las atrocidades de una sociedad de consumo.

Es por ello que los tradicionales indicadores de desnutrición, mortalidad y morbilidad, crecimiento económico, etc., o la expectativa de vida, permiten en última instancia afirmar que no solo se trata de ganar años de vida sino también de mejorar la salud y la vida durante los años ganados.

El éxito de los planes de Seguridad Social para dar vigencia al Derecho a la Salud se facilitará cuando la salud de la comunidad se determine en relación al número de personas que tienen una vida sana desde el punto de vista físico, mental y social; que laboran con eficiencia para la comunidad, y que contribuyan a la perpetuación de la especie aportando al mundo hijos sanos.

Una vez mencionado lo anterior puede entenderse la importancia de que en nuestro país hasta la década pasada, tan solo había 90,000 camas (menos de 2 camas por cada 1000 habitantes), uno de los coeficientes más bajos en Hispanoamérica, cuando en Argentina había entre 7 y 8 camas por 1000 habitantes y en Estados Unidos 14 camas por millar de habitantes.

No obstante, a nivel mundial, el crecimiento de la población se ha acelerado como resultado de una mejor medicina social, de una salubridad en mayor extensión del territorio y del abatimiento de la mortalidad infantil y pre-escolar que antes tenía una curva ascendente terrible.

La tendencia del incremento demográfico de México es de 2 millones de individuos por año, y modestamente, se requieren por lo menos 4 camas de hospital por cada mil habitantes, es decir, tenemos que construir, equipar, organizar, preparar personal y sostener cada año 8,000 camas de hospital, si no queremos dejar desprotegidas a las nuevas generaciones y dar un paso atrás en nuestro desarrollo". Los 28,000 médicos que hay en el país y que laboran en los servicios públicos sanitario-asistenciales o en forma particular, cubren las necesidades de una población de entre 23 y 25 millones de mexicanos; y por tanto, el resto no recibe atención médica.

Hasta 1970 había 921 pasantes de medicina (prácticamente ningún médico) en la zona rural del país, donde la población es de más de 20 millones de habitantes. O sea, que había un pasante de medicina

por cada 20,000 individuos. En las zonas marginales de las ciudades existen 5 millones sin atención médica adecuada, cada uno de los - - 28,000 médicos gana unos diez mil pesos y sin contar impuestos, gastos, equipos ni medicinas, el país eroga por esos servicios una cantidad anual de 3,360 millones de pesos en el pago de profesionales. En otras palabras, solo para el pago de los médicos la población atendida (25 millones de individuos) gasta 135 pesos per cápita, o sea de 500 a 600 por familia al año, suma ésta que difícilmente puede cubrir el - campesino o el trabajador impreparado. Menos aún podría erogar lo necesario para medicamentos, hospitalización y equipos, en los Estados Unidos se gastan 150 dólares (1,875 pesos) por persona al año y - 144 dólares (\$ 1,800.00 por cama - día en hospital).

Si a los problemas mencionados añadimos entre otros la - duplicación innecesaria de hospitales y servicios en algunas poblaciones del país, la organización y la falta de planeación en los recursos - humanos y materiales para proporcionar un adecuado servicio, la falta de remuneración adecuada de los médicos, el agrandamiento de las necesidades, el aumento demográfico en nuestro país de personas des - protegidas, nos lleva irreversiblemente a una gran crisis de las instituciones de Seguridad Social que es menester evitar de inmediato con el objeto de coordinar eficientemente los servicios.

Intentando atenuar tal problemática en nuestro país, el 2 de marzo de 1965 fue creada la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad, misma que tomó la iniciativa de los siguientes puntos:

- a). - Evitar duplicaciones de las construcciones y en el uso de otros recursos materiales;
- b). - Subrogar servicios y fijar cuotas entre una institución y otra, especialmente de servicios hospitalarios y de consulta externa;
- c). - Vender hospitales o cederlos de acuerdo con las necesidades y recursos, y
- d). - Establecer un intercambio de información de todos los sistemas que siguen las respectivas instituciones para mejorar las prestaciones. Además, se establecieron Comités Técnicos de Trabajo y se formularon programas educativos y desarrollo de recursos humanos. Sólo que exclusivamente se coordinaron el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salubridad y Asistencia; pues -

todas las demás instituciones y organizaciones que se encargan de prestar servicios médicos en nuestro país se encuentran separadas de la Comisión Mixta mencionada. Obviamente que con la integración de las tres instituciones de mayor volumen en las prestaciones de Seguridad Social se dió un paso adelante y se han logrado algunos resultados notables que evitan hasta donde es posible la duplicación de servicios, pero, no obstante lo anterior, la población desprotegida sigue en aumento y hasta la fecha no se ha planificado correctamente.

Por otra parte, cabe agregar que tanto el Derecho a la Salud, como el de la participación en la administración, derivan del derecho básico de la Seguridad Social y sus beneficios conducen a una profusión legislativa intensa en el ámbito nacional e internacional.

El Derecho a la Salud, derivación de la Seguridad Social, ha provocado múltiples y enconadas discusiones para delimitar su área y alcances. Algunos han visto en ello un derecho absoluto, un crédito ilimitado en sociedad, otros opinan que deben limitarse por la legislación. Ante el panorama de ausencia de definiciones legales queda a la práctica la decisión. Algunas legislaciones limitan su ejercicio sometiendo a estrictos matices discriminatorios, para el otorgamiento o limitación de las prestaciones.

Tristemente observamos que son éstas consideraciones financieras el obstáculo para igualar el derecho a la seguridad social y que pueden, inclusive, decidir si un individuo es de más valor a la sociedad que otro y por tanto si merece la cabal protección de la Seguridad Social.

En algunos países ha surgido la idea de un Servicio Nacional de la Salud, en el cual la prevención y el tratamiento no son un asunto privado que dependa de la voluntad del individuo, de su cuidado o negligencia, sino que concierne directamente a la comunidad entera.

La legislación francesa se ha esforzado con regular éxito para conciliar el funcionamiento del seguro de enfermedades, extendido ampliamente a la población entera, mediante los principios tradicionales de Hipócrates. Otros países han tenido reorganización e integración de una serie de servicios desarticulados para afrontar la grave crisis de falta de personal médico. No hay país que no tenga pequeñas o grandes dificultades para la aplicación del derecho a la salud, integrado al derecho de seguridad social.

Acercas de la planeación de un Seguro Nacional de Salud, el Dr. Luis Carlos Ochoa en su ponencia presentada ante el Segundo Congreso Americano de Seguridad Social en Bogotá en 1970, expuso los siguientes conceptos:

"La mayor parte de la población en los países subdesarrollados se encuentran sin protección en el Seguro de Salud, acrecentándose el problema en la población rural".

"El crecimiento demográfico y la necesidad de satisfactores y servicios de prevención ha acrecentado el malestar".

"La deficiente educación nutricional, la falta de vivienda adecuada y la ausencia de prevención en las enfermedades produce una cifra numerosa de lesiones en el organismo".

"Existen limitados recursos y logros para financiar el Seguro Nacional de Salud por medio del gasto público".

"El ingreso familiar de las personas desprotegidas es inferior al mínimo permitido para subsistir con niveles decorosos y ellos les imposibilita para financiar este tipo de seguro".

"Existe gran desarticulación entre el personal médico y el personal administrativo que debe prestar los servicios en las Instituciones de Salud Pública".

"Hay un grave desperdicio de los recursos humanos y materiales en las Instituciones de Seguridad Social y deficiencia en la información y oportunidad en las estadísticas a nivel nacional relativas al Seguro de Salud".

"Falta coordinación intersectorial nacional para evitar duplicidades y existe mínima intercomunicación de los planes de salud y los cuadros básicos de medicamentos".

Sin ser lo anterior un criterio limitativo, sino simplemente enunciativo, nos muestra un panorama bastante amplio del problema y nos impone la necesidad de considerar diversos factores de la implantación de un Seguro Social a nivel nacional, a saber:

a). - Sociales; b) Médico Asistenciales; c) Económico - Financieros; d) Técnico-administrativos; e) Económico-Actuariales; f) Sanitarios; g) Geográficos, h) etc.

La planificación de los elementos humanos y materiales que integran una Institución Nacional encargada de proporcionar los servicios de salud, tienen como basamento la administración científica de los recursos económicos para garantizar su solvencia financiera.

Para esto se requiere como un imperativo categórico que los servicios se presten bajo las siguientes exigencias:

A. - IGUALDAD: Todos los hombres de la comunidad tienen derecho a la Seguridad Social sin limitaciones de orden político, social, económico o cultural.

B. - CALIDAD: La Seguridad Social implementada debe reunir la mejor técnica al alcance del hombre.

C. - INTEGRAL: Se debe atender a todas las necesidades de la salud integral en la población.

D. - OPORTUNIDAD: Los recursos para la Seguridad Social deben estar perfectamente planificados para facilitar su oportuna disponibilidad.

E. - ACCESIBILIDAD: La Seguridad Social debe estar estructurada en tal forma que facilite su implantación en las zonas urbanas y rurales en igualdad de condiciones.

Por todo ello es claro que se requieren profundos estudios y cuidadosos análisis de toda la infraestructura que rodea a un Seguro Nacional de Salud, ya que constituye el presupuesto básico sobre el que descansa su creación y futuro desarrollo.

El Derecho a la Salud del Individuo puede ser diferente de un país a otro, de acuerdo con la interpretación dada por cada legislación y su ejecución. Cada país tiene su concepción del Derecho a la Salud y todas las cuestiones y dificultades del seguro de enfermedad tienen que contemplar el financiamiento por el Estado.

El Derecho a la Seguridad Social, por la protección que produce, no debe remover del individuo el poder para disponer sus ganancias como él desea, debe haber una coexistencia del derecho a la Seguridad Social con la libertad de acción del individuo.

El manejo de las instituciones de Seguridad Social, tiene gran relación con las ideas de libertad y derecho social, principalmente cuando en el manejo de esas instituciones tienen injerencia los propios asegurados.

Planes manejados por los mismos asegurados se encuentran en muchos países y permiten a los beneficiarios tener una idea concreta y dinámica de la Seguridad Social, de sus responsabilidades y deberes. Además de permitir un ejercicio importante de la libertad.

Su participación en el manejo es una garantía y facilita la solución de los problemas administrativos del Seguro Social, pues excita la buena voluntad, cooperación y entusiasmo de los miembros, al

mismo tiempo que les desarrolla su sentido de responsabilidad y seguridad. Este sistema puede funcionar por elección de los asegurados o uniones de comercio o sindicales, etc.

Bajo el plan general francés se han usado estas modalidades, lo cual ha permitido que tenga existencia real la autonomía, la responsabilidad y la toma de decisiones, rehuyendo así la autoridad centralizada y favoreciendo el contacto directo en la comunidad local.

SEGUNDA PARTE

EL FENOMENO ECONOMICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Seguridad Social se extendió a todos los países. No obstante, su desarrollo es embrionario en el tercer mundo, donde aún adolece de graves fallas y limitaciones. Su evolución dista mucho de llegar a una mayor cobertura en población y prestaciones. Los estados de necesidad no amparados son característicos, más que excepcionales, para la mayoría de la población. Las justas demandas de nuestros pueblos, cuya resolución no debe diferirse, hacen imperioso reevaluar todos nuestros sistemas, recursos y valores. Solo esta reevaluación y la reinterpretación de nuestras experiencias podrán dar el empuje necesario a los planes de Seguridad Social.

Si bien es cierto que los sistemas de Seguridad Social constituyen una característica esencial de nuestros días, apenas en Estados Unidos y Canadá se iniciaron en las décadas de 1930 y 1940/50. Y no obstante en su evolución, aún se encuentran en forma fragmentaria y no plenamente coordinados. Por eso, puede aseverarse que las actuales medidas de Seguridad Social son productos inmediatos de nuestra época, pues si bien el Seguro Social se introdujo en Alemania a fines del siglo pasado no pudo tener un alcance internacional inmediato debido a las doctrinas liberalistas. La opinión general consideraba que la pobreza era reflejo de la incompetencia, derroche y vicios del pobre. Los siglos anteriores al industrialismo de nuestros días tuvieron grandes problemas de inseguridad y las soluciones adoptadas eran simples e inadecuadas.

Antiguamente la industria solo sufragó parte de los costos reales de la producción, materia prima, maquinaria, construcción de edificios, fábricas y salarios de los obreros, omitiendo por completo el aporte adecuado a los costos sociales. Situación propiciada por la poca intervención estatal y la debilidad sindical existente.

Los accidentes de trabajo eran cosa corriente y los trabajadores no recibían la atención médica adecuada, ni mucho menos una indemnización decorosa. Los propósitos industriales quebrantaban la salud del obrero, ya que éste sólo contaba con sus fuerzas como úni-

co patrimonio, en su vejez dependía del amparo humillante del socorro o se tenía que someter a los hospicios. Los despidos no involucraban un aviso previo y estaban sujetos a la ley de la oferta y la demanda, no importando la antigüedad del obrero ni mucho menos su futuro, ni el de su familia. Se culpó de esto a los propios trabajadores, sin aceptar que era uno de los tantos vicios del sistema, uno -- más de los tumores del cáncer capitalista.

En épocas anteriores a la Segunda Guerra Mundial, era escasa la atención que se prestaba a las medidas preventivas, a la rehabilitación y otros servicios con idénticos propósitos. Los beneficios en efectivo eran más fáciles de establecer que las medidas preventivas en gran escala para lograr la Seguridad Social, ya sea en forma de atención adecuada al bienestar de huérfanos, ancianos, etc. No obstante, era evidente para todos que tanto los beneficios en efectivo como la Seguridad Social integral eran indispensables para el desarrollo de cualquier país. Ya Harry M. Cassidy, decía (1): "Los servicios de Seguridad Social en la guerra y en la paz son igualmente positivos, su contribución al incremento de la eficacia en la producción es considerable". Así, podría citarse a "Inglaterra, que, no sólo se abstuvo de restringir su sistema de Seguridad Social durante la Segunda Guerra Mundial, sino que, por el contrario, lo amplió y -- fué precisamente durante los años de guerra cuando proyectó un sistema mucho más completo aún".

Ahora, los nuevos acontecimientos han demostrado que los conceptos en que se fundó el origen de la Seguridad Social se han transformado radicalmente. El tránsito de los Seguros Sociales a la Seguridad Social se presentó en plena Segunda Guerra Mundial, cuando gobernantes y gobernados encontraron en esta última una de las bases fundamentales para crear un mundo nuevo, con una organización más humana y más justa, plena de libertad y dignidad, sin temores e incertidumbres. Una nueva organización que brindara oportunidades de -- trabajo para todos en un genuino proceso económico.

No obstante lo apuntado, una de esas consecuencias más tardías e importantes de la Revolución Industrial fué que la Administración Pública se encargó de los sistemas de Seguro Social, despojándolos de las ataduras civilistas. Sin que esto niegue el gran matiz político de su nacimiento. Basta citar a Bismarck cuando decía: "Aunque se precise mucho dinero para conseguir la tranquilidad de los desheredados no será nunca demasiado caro, pues con ello evitaremos una revolución que consumiría recursos muy superiores" (2) .

(1) Op. cit.

(2) Cit. por A. Velarde. Ibidem.

En cambio, actualmente la experiencia obtenida en muchos países destaca la intervención de la Seguridad Social en el fenómeno del desarrollo. El aumento de la productividad se ha visto condicionado por los factores de salud, seguridad industrial, capacitación de mano de obra, y, sobre todo por el estado general de bienestar del trabajador y su familia. En la esfera del consumo la Seguridad Social se ha constituido en una protección al salario y en un salario indirecto, sus efectos son notables sobre el aumento de capacidad de compra, -- principalmente de los bienes de consumo duradero y de artículos de primera necesidad. Su influencia en el cambio social es palpable al observar las alteraciones que provoca sobre los modelos de vida tradicionales de la población, al obrar como un poderoso estímulo en las aspiraciones de lograr el progreso.

Durante más de dos centurias la industria solo sufragó parcialmente los costos de producción, omitiendo injustamente dar un respaldo efectivo y adecuado a los costos sociales. Richardson (3) - destaca como "El Costo de la Seguridad Social es un gravamen justo y razonable que pesa sobre la comunidad para prevenirse contra las inevitables incertidumbres de la vida, algunas de las cuales, y particularmente la desocupación, no son otra cosa que consecuencias de la industrialización y especialización de la producción moderna, la cual, dicho en términos de capital humano, se asemeja en cierto modo a los gastos con que corren los patronos para compensar la depreciación de la maquinaria, de los edificios y otro capital material". En la mayoría de los casos los patronos siempre nivelaron en su totalidad la depreciación de su capital material". En la mayoría de los casos los patronos siempre nivelaron en su totalidad la depreciación de su capital material, pero descuidaron egoístamente el capital humano.

Ahora, cuando muchos de los países destinan del 5 % al 15 % de su renta nacional a la Seguridad Social, ésta se ha convertido en un instrumento de desarrollo integral, que establece el paralelismo entre el desarrollo económico y el social. Toda vez que participa en el aumento de bienes y servicios y se ocupa de la redistribución de la riqueza, en una política social que persigue un mejoramiento constante.

Todo esto determinará que la participación creciente de la Seguridad Social propicie inexorablemente según el Dr. I. Morones Prieto (4) cambios estructurales en las comunidades en las que actúe, pues los marcos tradicionales han tenido que aceptar nuevas fronteras.

(3) Op. Cit.

(4) Dr. Ignacio Morones Prieto. Tesis de la Seguridad Social Mexicana. Dic. 1968. Sust. en la Rep. Fed. Alemana.

Seguendo a Richardson (5) puede aseverarse que la estructura de la Seguridad Social contiene disposiciones que pueden involucrar el traspaso de los recursos de los sectores más ricos de la población, a los de los más pobres y, por tanto, aquellos se oponen al aumento de los impuestos o contribuciones, creados para tal propósito. Por otra parte, una razón importante que impide el desarrollo de la Seguridad Social en diferentes países se presenta cuando la opinión pública es desfavorable; porque los beneficiarios potenciales no están conformes en pagar crecidas contribuciones para la Seguridad Social y prefieren disponer de su dinero para darle otro destino, máxime cuando la necesidad de protección no es apremiante. A lo cual hay que agregar que en algunos Estados la estructura federal entorpece el desenvolvimiento de la Seguridad Social, debido al control local que tienen las entidades federativas sobre el Seguro Social.

En un país pobre, las exigencias de alimentos, techo y otros elementos necesarios, así como los fondos requeridos para alcanzar un progreso de importancia que permita elevar futuros niveles de vida, son tan enormes que apenas dan lugar a acometer planes muy débiles de Seguridad Social.

Empero no puede desconocerse que actualmente en todos los países los métodos y los principios de la Seguridad Social sufren constantes modificaciones, sin lograr aún una forma final del sistema. Lo anterior, sin olvidar que es paradójico que en la mayor parte de los países del mundo la Seguridad Social aún no ampara a las personas carentes de toda protección efectiva. Hecho debido sin duda a causas muy diversas (frecuentemente la falta de explotación racional de los recursos económicos). Es más, en países industrializados la opinión pública no está dispuesta a responder a las exigencias de una amplia Seguridad Social.

La idea clásica de que la generación económicamente activa es el único promotor y receptor de la Seguridad Social se ha perdido, pues actualmente es notorio el interés de ésta por preparar y proteger a los sectores preactivos de la población para incorporarlos a las fuerzas productivas y al desarrollo, procurando promover niveles superiores de vida entre las futuras generaciones, las cuales están ávidas de servicios y exigen su desarrollo y proliferación en mejores condiciones de vida, con mayor aptitud para el trabajo y con un derecho irrestricto al universo de la cultura.

Esto explica por qué la estructura económica de nuestros pueblos obra tan poderosamente sobre nuestra realidad. El fe-

nómeno económico es piedra angular para entender todo proceso de evolución del Derecho Social y la Seguridad Social. La interdependencia sostenida con éstos, les condiciona, limita e impulsa. Por ello, las Cartas Fundamentales de los Estados Contemporáneos, reconocen y favorecen los derechos socioeconómicos, prefijando la estructura administrativa y financiera que permita su consecución.

Para el Dr. Morones (6) en los países del tercer mundo, la explosión demográfica inusitada, el apabullante número de jóvenes y la miseria cotidiana (¿será el espectro Maltusiano?), obligan a buscar nuevos senderos y soluciones de los fines clásicos de la Seguridad Social, de igual modo como se superó la teoría tradicional del riesgo y se buscó incrementar los servicios educativos y sociales, anhelando favorecer el credimiento sano de las nuevas generaciones. Tal fenómeno substituyó los valores originarios, de fomento y respaldo a la producción, por valores más amplios y humanos que pretendían un sistema colectivo de auténtico bienestar social. Fué un imperativo promover la política de bienestar y de recursos humanos con un desarrollo auténtico, fundado en la productividad, en la independencia y en la justicia social.

Con tales tesis el progreso no se concibe como el incremento de las reservas, sino como el crecimiento económico y social de la colectividad. Pese a ello, es inobjetable que aún no se rompe el círculo según el cual la energía humana, mal aprovechada y escasamente capacitada, determina baja producción, salarios insuficientes y condiciones deplorables en la nutrición, en la cultura y la vivienda. Por tanto la programación del desarrollo parte necesariamente de la resolución de estos aspectos, teniendo a la Seguridad Social como un catalizador positivo de cambio muy sensible, cuyo influjo reducirá - por fuerza las tensiones entre los grupos y entre los individuos. Es así pues, que la Seguridad Social con su fundamento de solidaridad - permite captar y transformar recursos del proceso productivo, para destinarlos directamente a crear seguridad y bienestar entre todos - los estamentos de la comunidad.

Así la Seguridad Social obra como un elemento de unificación de múltiples políticas adoptadas por el Estado, para cumplir su misión de servicio para la colectividad. Lo mismo incidiendo en su política social o económica, o en la administrativa o financiera que en la salarial y demográfica. Por ello, la Seguridad Social se integra a una política de conjunto, catalizando positivamente el proceso general, con sus múltiples acciones de coordinación.

Las nuevas generaciones tendrán en la Seguridad Social el mecanismo que permita la plena redistribución de la renta nacional. De un albor compensatorio se llegará a un cenit distributivo hacia todos los confines de la población. No invalide lo anterior que la Seguridad Social se haya visto hasta ahora limitada en su alcance a grupos reducidos y frenada en su acción distributiva, pues estamos ante la primer etapa de un largo proceso de constante modificación. Incluso, la Seguridad Social, genera un fenómeno cualitativamente distinto en sus primeras etapas, ya que, en éstas, el sistema gravita (en la sociedad de consumo), sobre la elevación del costo de los productos. Su íntima dependencia con este costo y el de los salarios, repercute en todos los sectores de bajos ingresos, aún desprotegidos por los regímenes de Seguridad Social. Tesis que desafortunadamente se repite a escala internacional.

El hecho de que la Seguridad Social sea la mejor forma de protección contra las incertidumbres, algunas de las cuales, como la desocupación, son consecuencia directa de la industrialización contemporánea, no niega que el costo de la Seguridad Social gravita sobre toda la comunidad, pese a que muchos sectores de ésta permanecen desprotegidos.

No puede olvidarse que muchos expertos han concluido que el estadio actual de Seguridad Social, está subsidiado parcialmente por los sectores y países más pobres, a los cuales no protege. Actualmente son más los que indirectamente participan en el sostenimiento del régimen que quienes se benefician con sus servicios. Tal situación es una de las más graves contradicciones o antítesis del sistema y obligará, a mediano plazo, a adoptar soluciones más dinámicas y radicales y una mejor adaptación a las necesidades de los pueblos.

Es por ello que los gobiernos deben procurar, a través de la Seguridad Social, forjar un instrumento primordial del Estado para cubrir amplias esferas de su política de bienestar y de redistribución del ingreso. Buscando que aquello no responda tan solo a una necesidad técnica para impulsar el progreso, sino como un avance significativo en la justicia social y en el logro perdurable de una decisión político-jurídica fundamental del pueblo.

Sin desconocer lo anterior, los gobiernos al enfocar su política de bienestar no deben olvidar que el constante flujo de innovaciones en los parámetros de la Seguridad Social, las más de las veces fué motivado por una evolución lógica, pero en ocasiones ha obedecido a deseos de originalidad y no de real satisfacción a una necesidad social.

En los países industrializados la Seguridad Social ha sido el corolario de su desarrollo integral, pero en el panorama de los pueblos subdesarrollados, ha sido la respuesta ante la incultura, la miseria, el desamparo y la falta de planificación. Y, además, ante la explotación y la falta de garantías y libertad. Así, por ejemplo, en Latinoamérica, la Seguridad Social ha tenido que abordar dominios de la política general, la educación y la economía, por ser uno de los mecanismos más al alcance de nuestros pueblos para contrarrestar la magnitud de las carencias y promover el desarrollo total.

No sin razón, Richardson (7) argumenta: "Los sistemas de Seguridad Social llevan implícita una transferencia de recursos. En países donde es grande la disparidad de riquezas e ingresos y los planes de acción se financian por medio de impuestos progresivos, los recursos van pasando de los ricos a los pobres"... "En los países más desarrollados, adonde los planes de acción se financian, mayormente con aportes de trabajadores y patronos, los recursos pasan principalmente de los más afortunados, que sufren menos de enfermedades, desocupación y otras contingencias, a los menos afortunados de la misma clase social".

Para tales razones, se empieza a aceptar casi universalmente, con cierta influencia humanista, el principio de que todos los recursos de la comunidad deben utilizarse para evitar que cualquier persona tenga que desenvolverse bajo un nivel inferior al indispensable para vivir decorosamente con todos los servicios y satisfactores. En muchos países estos propósitos pretenden alcanzar, por lo que -- respecta a la Seguridad Social básica, métodos que proporcionen dinero en efectivo al individuo para su sostén, así como diversos servicios de salud pública, aunados a una vasta política económica de desarrollo social. Richardson (8) llegó a la conclusión de que a mayores niveles de vida, menor proporción de la renta nacional ha de necesitarse en el correr del tiempo para los gastos de Seguridad Social. Pese a que muchos opinen que cuanto más ricos sean los países, mayores beneficios deben establecerse. Quizás ambas tesis descuidan que al transformarse un país cambia cualitativamente su regimen de prestaciones y servicios y no solo aumenta o disminuye.

El afán de encontrar nuevas soluciones explica la enorme aportación intelectual y empírica para crear los ordenamientos y estructura de las instituciones de Seguridad Social, teniendo como móvil principal evitar la postergación de un sector numeroso de la población y evitar la postergación de un sector numeroso de la población y evitar todo elemento económico y socialmente pasivo, bien sea en forma tran

(7) Op. Cit.

(8) Op. Cit.

itoria o permanente. La Seguridad Social subsana indudablemente la gran mayoría de estas situaciones, ofreciendo coberturas en una amplia gama de contingencias. Por lo mismo, a través de ella, el hombre en todas las latitudes, ha organizado sistemas que le protegen frente a las consecuencias económicas, sociales y biológicas que afectan al bienestar individual o colectivo, resultantes de la consumación de los diferentes riesgos inherentes al proceso vital, y a los -- que se encuentra expuesto cualquier conglomerado social.

La protección de la Seguridad Social en los casos de invalidez, enfermedad, riesgos de trabajo, vejez, cesantía, muerte, orfandad, viudez, desempleo, etc., consolida la potencialidad humana y evita o amortigua la sustracción de elementos económicamente activos de los ciclos productivos. Por eso, las corrientes vanguardistas de la Seguridad Social pugnan porque las instituciones no solo se ocupen de las contingencias que causan infortunios severos, sino que mediante servicios educativos, sociales y culturales motiven la participación de la colectividad para su mejoramiento integral.

Por tal supuesto, exige como premisa constante aceptar que la correlación interdisciplinaria es aún más acentuada en la Seguridad Social que en otras actividades, pues solo puede entenderse -- como el gestor más importante del bienestar colectivo cuando sus relaciones son estrechas con otras áreas o disciplinas. Y, además, -- cuando también lo son sus objetivos, contenido y estructura.

Tal coordinación, intensa y planificada, permite, a través de un proceso dinámico, extender los beneficios del sistema a las clases desvalidas y parias; ya los beneficios no deben circunscribirse a la fuerza obrera, toda vez que se estaría aceptando como válida la consolidación de un sector privilegiado a expensas de los más débiles.

Al ser la Seguridad Social una de las cargas económicas -- que con más fuerza gravitan en el sector empresarial o estatal (o en ambos), ya que representa uno de los renglones más importantes del gasto de producción y del gasto público se convierte para el sector -- obrero en una conquista mayor salario y estabilidad. Por tal razón, los fines redistributivos de la Seguridad Social se ven distorsionados cuando pese a incidir los gastos en todos los estratos se niegan los de rechos sociales a todo sector no asalariado. Esta deformación a la -- postre deforma y retarda severamente el desarrollo económico.

Por tal tesis, la Seguridad Social es el esfuerzo integral que busca lograr el pronto desarrollo de los pueblos bajo moldes de --

organización más justos. En su esencia procura salvaguardar a todas las capas sociales, al hombre mismo; poniendo especial énfasis en res paldar el proceso productivo, (previniendo, curando o rehabilitando al hombre en sus afecciones), pero sin dejarse llevar por una peligrosa - corriente del mejoramiento del "capital humano", requerido para au- mentar la producción, con fines claramente utilitaristas.

Así, su acción: evita los trastornos que producen los acci- dentes o las enfermedades; estabiliza el núcleo familiar; abate la mor- talidad; prolonga la existencia e incrementa la expectativa de vida; ca- lifica la mano de obra, asegurando la disponibilidad de recursos huma- nos, indispensables para el crecimiento industrial; proporciona ingre- sos substitutivos que mantienen la capacidad adquisitiva; genera trans- ferencias económicas de la población activa a la inactiva; adquiere im- portantes volúmenes de materiales de consumo, influyendo en el ciclo productivo y en el producto nacional, e interviene en los procesos de - redistribución del ingreso, permitiendo que reviertan al ciclo económi- co los egresos e inversiones de las reservas. En suma, la Seguridad Social permite la transformación paulatina, pero firme, de toda la so- ciedad, pues se torna en un nuevo ordenamiento de la convivencia hu- mana, en una nueva manifestación activa de la solidaridad, en algo nue- vo y distinto que impulsa y da solidez al progreso social de un pueblo. Así, al crear nuevas necesidades materiales y espirituales entre los - sectores mayoritarios de la población fomenta el progreso total de un país.

Por lo mismo, cuando se establece o incrementa un plan - de Seguridad Social, las contribuciones o impuestos para financiarlo no son realmente una nueva carga para la población, sino significan una - importante reducción en los gastos de asistencia pública y privada, y - un mejoramiento en la salud general y en las condiciones de vida.

El desconocimiento de estos procesos ha orillado a algunos gobiernos a otorgar preferencia a los gastos de expansión progresiva - de la economía sobre los gastos de Seguridad Social. Tales posturas ignoran los gastos originados por la inseguridad y los efectos inmedia- tos y positivos de las inversiones de aquella sobre el ciclo económico y sobre toda la infraestructura.

En el juego de prioridades administrativas y financieras, muchos países consideran que una gran inversión en Seguridad Social disminuye su capacidad competitiva a nivel internacional, al encarecer sus productos. Empero, quizás no han reflexionado profundamente en el bienestar de sus ciudadanos y de sus futuras generaciones. Y, más aún, sobre las repercusiones de la Política Social en: el aumento de la

productividad y la eficiencia; el decaimiento del ausentismo, la incapacidad laboral y la insalubridad; la mejoría y mantenimiento de la mano de obra; la contención inflacionaria; la atenuación de las etapas severas que todo país vive; y en el robustecimiento permanente del poder adquisitivo del mercado interno. Todos, pequeños ejemplos de la solvencia y justificación de la instauración y predominio del sistema.

Bajo esta tesitura, es explicable, como dice Etala (9) que para los países subdesarrollados represente un dilema inclinarse por una inversión adecuada, de un porcentaje significativo del ingreso nacional, en los planes de desarrollo económico o del ingreso nacional, en los planes de desarrollo económico o en los de Seguridad Social. Son tantos los sectores desprotegidos y las necesidades y tan magros los recursos disponibles que fácilmente puede caerse en inversiones inadecuadas o insuficientes, que no logran aumentar la productividad, ni elevar los futuros niveles de vida. Una medida de exacción inapropiada sobre el consumo inmediato puede repercutir en detrimento y privación de los sectores marginados, y, a la postre, reflejarse en el decaimiento de la productividad, a la que no siempre son respuesta los créditos internacionales, pues generalmente están atados. Todo esto, sin duda, contribuye en muchos países a que se acepte restringir los planes de Seguridad Social para acometer las necesidades más urgentes.

Siendo infinidad de factores los que confluyen en el volumen proporcional invertido de la renta pública en Seguridad Social, es entendible que según las épocas y las circunstancias varíe en los diferentes países. Para Richardson (10) es lógico que a mayores beneficios y alcances de la Seguridad Social, mayor será la proporción apuntada, y viceversa. Así, el aumento de las pensiones, de las asignaciones, los beneficios en efectivo por enfermedad, la disminución de la edad para el retiro, son directamente proporcionales a esa variable. Como también lo son las variaciones en el volumen de desocupación y el ajuste de los beneficios en época de inflación o de aumento del costo de la vida.

Lo anterior explica que sea arduo establecer el porcentaje adecuado que debe invertirse, de la renta nacional, en Seguridad Social, pues tienen que fijarse los alcances a conseguir y configurarse la estructura y evolución de los beneficios a otorgar. Richardson (11) sugiere que "debe calcularse el costo aproximado de cada elemento de acción de la Seguridad Social, para llegar a formar un nivel hipotético de ésta, y de su total aplicar un porcentaje del dividendo nacional", lo cual permitirá relacionar sus costos con la renta nacional en una forma veraz. Además, continúa "debe establecerse una proporción mínima que fuese apropiada para los años buenos, un maximun para los malos

(9) Op. Cit.

(10) Op. Cit.

(11) Op. Cit.

y un promedio para un período de años suficientemente largo que permita atenuar las variaciones causadas por los cambios de situación de corto plazo. "Cuestión que implicaría contar con buenas estadísticas que faciliten la correcta evaluación de los beneficios y de su costo en proporción al número de beneficiarios destinado para relacionarlos con la suma total de la renta nacional.

Esta problemática dió origen en 1956 a que diversos expertos de la ONU formularan un estudio (12) en el cual señalaron diversas prioridades para los países subdesarrollados, destacando las características peculiares de cada país. En ese documento se recalca la necesidad de conceder preferencia a las medidas preventivas y de servicio social que apuntalaran el desarrollo económico. Recomiendan una prioridad absoluta para la asistencia pública con marcada preferencia por los beneficios en especie y servicios, coadyuvada con un sistema de asignaciones familiares, de asesoramiento sanitario y de rehabilitación.

La preferencia sobre los sistemas de beneficios en efectivo señalada, se explica, según ese estudio, al observar lo parco de los recursos y la magnitud de la indigencia. El número de pobres es soberbio comparado con los fondos disponibles. La falta de personal administrativo eficiente y de cuadros técnicos especializados en Seguridad Social, de acuerdo a esos expertos de la O.N.U., restringe o retarda los programas iniciados.

Lo que sí no tiene duda es que en el tercer mundo los planes de Seguridad Social tienen serias limitantes y tropiezos. Las grandes carencias, la falta de capital y mano de obra calificada, el despilfarro de los pocos recursos disponibles, situación que va de la mano con la carencia de planificación, la resistencia tenaz de los núcleos privilegiados, la incultura y el colonialismo interno, la inestabilidad política y las grandes presiones e injusticias del capitalismo internacional, son algunos de los lastres que impiden la expansión decidida de planes de Seguridad Social de gran envergadura.

Para los países que sufren grandes carencias, al igual que los altamente industrializados, está claro que toda sociedad ha de asegurar el mantenimiento de sus miembros, principalmente cuando las facultades de éstos se han mermado, después de un crear y transformar productivo que se ha llevado muchos años y energías. Sin embargo, para el tercer mundo permanecen muy lejanas las respuestas que la Seguridad Social ha encontrado en otros pueblos. Muchos avances en ese terreno suenan a realidades distintas y ajenas a nuestra realidad cotidiana. Las exiguas condiciones de vida, los inadecuados medios de consumo inmediato, la explosión demográfica, la

(12) Estudio de Política Coordinada sobre los niveles de vida familiares. Doc. de la O.N.U. E./CM. 5/321.

ausencia de sistemas políticos democráticos y el ahorro paupérrimo, son, entre otros, los tropiezos que impiden acumular un capital que permita acrecentar el equipo de producción, para mejorar las condiciones de vida y proporcionar un mínimo ético de Seguridad Social.

Aunque sin mucho optimismo, quizás la única solución pacífica, para romper ese increíble círculo vicioso de pobreza, de baja capacidad productora y de enorme dificultad para encontrar el capital con el cual aumentar la productividad, se encuentre orientando todos nuestros conocimientos y esfuerzos hacia el desarrollo del Derecho Social y por ende, de la Seguridad Social. Los factores negativos de nuestra infraestructura socioeconómica y nuestros atavismos psicológicos que sueñan poder resolver nuestros problemas con la candorosa incentiva privada, tienen que ser desplazados por una política decidida de bienestar social, que renuncie de plano a la pasividad tradicional e intervenga enérgicamente en todos los aspectos de la comunidad. La evidencia de innumerables grupos marginados, para los cuales no hay posible solución con los sistemas actuales, justifica las serias restricciones a la libre empresa, a la expansión incontrolada de la industria y al hacinamiento urbano.

Largo ha sido el camino para llegar a reconocer la necesidad de planear y organizar el trabajo y la industria en función del bienestar de la comunidad. Igual ha sido el proceso para que los gobiernos regulen la cuestión social.

Con el advenimiento de la industrialización y la economía monetaria, con las hondas transformaciones en la producción agrícola y en la movilidad y calificación de la mano de obra, todos los países, sufrieron un cambio estructural, solo comparable al logrado por la automatización, la cibernética y la energía nuclear. Pero este cambio determinó que todos los individuos estuvieran sujetos, más que nunca a las altas finanzas y a la política económica, quedando a expensas, en el mundo occidental, a las leyes de la oferta y la demanda, a la plusvalía y al acaparamiento monopolista, y a la competencia ruinosa que propiciaba el desplazamiento masivo de mano de obra. Estos nuevos modelos de incertidumbre e inseguridad generaron nuevas formas de protección, propiciando la intervención del Estado, en las cuales se superó la previsión individual o profesional por la colectiva.

Como corolario de esta evolución, el Ing. García Cruz (13) refiere cómo en casi todos los países, la Seguridad Social se entrelaza íntimamente con la economía nacional en un sistema interdependiente, -

(13) Ing. García Cruz. -La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Soc. y Política. México, D.F.

produciendo acciones y reacciones en el sistema general. Empero, destaca que, su establecimiento y posibilidades obedecen a la situación económica de cada país, pues ésta es determinante cuantitativamente y cualitativamente, de las prestaciones que pueden otorgarse y de la celeridad de la expansión del sistema. Sin desconocer que la Seguridad Social propicia un cambio mediato en todo el sistema, sus posibilidades e importancia en las fases iniciales están en razón directa con la estructura y naturaleza jurídica, económica y política nacional. Lógicamente, estas serán las variables que operan sobre la amplitud, coberturas y futuro del sistema.

Sin duda, prosigue el Ing. García Cruz, la acción de la Seguridad Social plantea interesantes problemas de presupuesto, crédito, inversión de capitales, productividad, etc., y tiene efectos significativos sobre el consumo nacional y sobre la redistribución de la riqueza y el ingreso nacional.

El actual panorama económico, saturado de problemas monetarios, de inflación, han propiciado medidas drásticas que imponen recolectar y esterilizar el circulante, y adoptar soluciones que inciden sobre el valor de la moneda y alteran sensiblemente el poder adquisitivo del consumidor, pues el valor o poder de compra de la moneda varía en razón inversa a su cantidad, de manera que el aumento o disminución de la masa monetaria, permaneciendo iguales las otras circunstancias, conducen a una disminución o aumento proporcional del poder de compra de la moneda.

Para explicar este fenómeno, Irving Fisher (14) introdujo el nuevo factor de la rapidez de la circulación, esto es, el número de veces que una unidad de moneda o un billete de banco, cambia de mano, según un tiempo determinado. Esta circulación, para él, se condiciona en realidad por el tiempo que cada uno retiene y guarda para sí la moneda o su representación (la obtenida en cambio de bienes, servicios y aún la recibida en pago de deudas). Apoyado en lo anterior - Keynes (15) pudo inspirar y sugerir las más variadas medidas para combatir la inflación. Destacando la necesidad de recoger dinero del mercado, esterilizándolo o transfiriéndolo al mercado de capitales que alimenten el crecimiento de la producción. Recolección que deberá coordinarse con las instituciones financieras y crediticias, públicas y privadas, a través de los bancos centrales y el propio fisco. Solo con estas medidas podrá regularse en un proceso inflacionario la marcha económica del país.

(14) Cit. en México y la Seguridad Social. Op. Cit.

(15) Cit. por Eric Roll. Ibidem.

Estos conceptos bastan para entender el por qué, para numerosos autores, dentro del grupo de órganos aptos y calificados para la recolección del dinero circulante figuran sustancialmente las instituciones de Seguridad Social. El volumen e inversión de sus reservas, la magnitud y celeridad de sus operaciones, su influjo positivo sobre la infraestructura, sus repercusiones sobre el poder adquisitivo de la población, su incidencia sobre la calidad y cantidad de la producción, y la calificación masiva que realiza sobre la mano de obra, permiten aseverar que se trata de instituciones de gran trascendencia y eficacia, por su debilidad y amplitud, en todo el proceso regulador del desarrollo económico.

No puede ignorarse que entre las partidas más importantes del presupuesto está la destinada a la Seguridad Social. Si se lograra alcanzar un progreso sustancial para eliminar las tensiones internacionales y los gastos bélicos, la Seguridad Social y la Educación se convertirían, en la mayor parte de los pueblos, en la partida de gasto más importante del presupuesto. A este respecto el maestro Bernaldo de Quiroz (16) arguye que en Latinoamérica hay una firme tendencia a evitar los criterios estáticos en los sistemas de financiamiento de la Seguridad Social, proponiendo su sustitución por modelos dinámicos que impliquen una enorme movilidad de sus elementos y de las reservas; un enorme flujo de los recursos orientados hacia el respaldo a la producción.

Respecto a la situación económica y la viabilidad de un plan de Seguridad Social, Desalvo (17) dice "cualquiera que sea el sistema de financiamiento que se elija (para la Seguridad Social), aún el más ajustado a una rigurosa técnica actuarial, debe tener como sustentación la producción del país. Sin un mecanismo económico sano no es posible pretender implantar un régimen de Seguridad Social". Por otra parte, "su ejecución no debe entorpecer, abunda Desalvo, el desarrollo productivo de la nación. Y, en este sentido, es inconcebible crear un ordenado sistema de prestaciones sociales fundamentado en una precaria productividad". Para él los organismos de previsión no pueden vivir extraños a la economía pública: "El monto de sus beneficios debe ser conciliable con las posibilidades económicas. Cuando se exceden esas posibilidades, esas demasías se pagan con un descenso del nivel de vida. De aquí que es necesario fomentar un progresivo y constante desarrollo de la producción para garantizar el cumplimiento de todo plan de Seguridad Social".

(16) Bernaldo de Quiroz. -Desarrollos recientes de la Seguridad Social en América. 1968-1971. IX Conf. Interamericana de Seguridad Social. Quito, Ecuador 1971.

(17) Desalvo Oreste Fernando. -Financiamiento de la Seguridad Social. 1961.

Parcialmente el autor tiene razón, pues hay una correlación indubitable entre la economía y la Seguridad Social, es más, muchas veces aquella le condiciona y limita. Pero el adoptar un criterio estático, un fixismo social, para comprender la evolución de esta última es inadmisibile. No hay que olvidar la interdependencia de ambos sectores y - sus constantes roces con otras disciplinas. La Seguridad Social no se mantiene atada en su desarrollo por los pocos recursos de que se disponga. Precisamente su función es dar un uso más racional y humano a éstos. Su propósito y acciones procuran transformar la sociedad en la que operan. Al redistribuir la riqueza, elevar el nivel de vida y capacidad para el trabajo de las mayorías y al invertir en obras de infraestructura las cuantiosas reservas que capta, no podemos decir que le limita férreamente la productividad, pues la acción de la Seguridad Social tiende a cambiar paulatinamente los modelos económicos tradicionales y toda la organización de la sociedad. Empero a la Seguridad Social no le interesa aumentar la productividad para el enriquecimiento de un sector y la perpetuación de los esquemas expoliadores, pues su meta final busca trascender las formas contemporáneas de organización para crear una nueva comunidad que realmente esté al servicio del hombre.

Así, la Seguridad Social, desde el punto de vista socioeconómico permite al Estado la protección de sus miembros, mejorando las condiciones de vida, social y trabajo, para lograr una mayor productividad que se traduzca en progreso y bienestar común. Por lo mismo, la transformación que opera la Seguridad Social, implica una intervención estatal enérgica para la correcta distribución de la riqueza acorde a las necesidades individuales y al progreso colectivo.

TERCERA PARTE

IMPLICACIONES FINANCIERAS DE LAS CONTRIBUCIONES Y BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL .

Respecto a las cuestiones financieras en el terreno de la Seguridad Social, para Etala (18), siguiendo el criterio de la O.I. T., los principales medios financieros utilizados por aquélla son los contributivos y previsionales y los no contributivos. Los primeros exigen del afiliado o interesado, un aporte o contribución financiera propia, o que un tercero la efectúe por él. Los beneficios se legislan previamente y se exigen como un derecho, sin necesidad de acreditar estado o situación de pobreza. Es más, para Richardson (19) las contribuciones al sistema de Seguridad Social son en realidad impuestos. Pero cuando están ligados a los beneficios se aceptan sin pretextos y destruyen el estigma de la caridad, pues los asegurados o beneficiarios que perciben los beneficios sienten que ejercitan un derecho adquirido.

Los segundos, en cambio, se financian con fondos de la comunidad, con los impuestos ordinarios, "debiendo también estar -- previstos los beneficios en la Ley y exigirse como en Derecho". Cuestión, en mi opinión, debatible y difícil de encontrar en la práctica, -- pues pertenecen al ámbito de la Asistencia Pública, creada para gente en estado de indigencia y no como un derecho concedido al hombre frente al Estado que obligue a éste a su cumplimiento.

Etala (20) destaca el apoyo que reciben las instituciones de Seguridad Social, en el terreno financiero, con el ahorro individual y colectivo, pues ambos permiten la acumulación e inversión de sumas importantes en obras de beneficio colectivo. El hecho de que las personas cuenten con una reserva propia da un cierto respiro a aquéllas, permitiéndoles hacer mejoras e innovaciones en los servicios, pues no se ven atosigadas por un alud de demandas de servicios y satisfactores.

Con un enfoque más adecuado, Richardson (21) señala que para sufragar los beneficios de la Seguridad Social se han adoptado las

(18) Op. Cit.

(19) Op. Cit.

(20) Op. Cit.

(21) Op. Cit.

modalidades financieras: el sistema de financiación por acumulación de fondos durante varios años y el sistema de financiación a base de los ingresos corrientes de un año a otro. Si en base a esto tomamos en cuenta que, en las primeras fases, los riesgos o contingencias de la Seguridad Social son de tres clases: a) de gran regularidad anual; b) de irregularidad e incertidumbre durante varios años y c) de regularidad cierta pero remota, el costo de un riesgo anual puede cubrirse anualmente, como sería el caso de seguro de enfermedades, - salvo el caso de epidemias, cuyo costo exige reservas que compensen la variación anual. Aquí es claro que los fondos de largo alcance no se justificarían, pues los gastos sanitarios aunque exigen un gasto de capital de largo alcance pueden hacerse mediante un prorrateo anual que facilite un costo anual regular.

En cambio, en caso de maternidad, orfandad y accidentes de trabajo de pequeña magnitud, es más conveniente su financiación anual, ante la gran interdependencia entre las estadísticas y las inversiones anuales. Aunque el gasto se extendiera en un período de varios años, su gasto relativo es pequeño y bastante regular todos los años. Igual criterio podría señalarse para los subsidios familiares, pues aunque su costo es mayor y deberán perdurar hasta que el infante adquiera su adolescencia, los importes abonados son bastante regulares, salvo alguna discrepancia o incremento importante en los índices de natalidad o mortalidad. El acumular en este caso, para contar con reservas en el futuro, plantea serias objeciones, dado que puede financiarse y regularse tal situación año por año.

En diversa forma las contingencias que exigen un dilatado período de acumulación son la desocupación, asistencia pública, incapacidad permanente por accidentes de trabajo y vejez. Por ello, para Richardson (22) en los casos de desocupación deben incrementarse las reservas en las épocas de prosperidad, pues las fluctuaciones económicas son inusitadas y de grave repercusión.

Por lo que respecta a las pensiones de vejez y su financiamiento, se requiere un trato especial, ya que debe establecerse su extensión hasta la cual las personas en edad laborante puedan preverse para su retiro, veinte, treinta o cuarenta años después. Richardson (23) apunta que: "si se cuenta con deducciones definidas; - inclusive beneficios y edad pensionable, el costo puede calcularse actuarialmente, relacionándolo con el promedio de vida probable de hombres y mujeres".

Desde luego habrá quienes no pueden contribuir en forma completa, por encontrarse en las últimas etapas de su vida cuando se inicia el sistema, pues en tal caso se les otorgarán pensiones pequeñas. Por lo cual es necesario que el Estado, los patronos y los traba-

(22) Op. Cit.

(23) Op. Cit.

jadores o contribuyentes más jóvenes, refuercen sus aportaciones para que puedan disfrutar las personas en edad avanzada de beneficios decorosos. Tesis justificable, en razón de que ellos ya aportaron una gran riqueza, durante un gran lapso de su vida y de que esa riqueza es la que permite la instauración y arranque del sistema. Es justo que la sociedad les retribuya cuando menos con beneficios adecuados, cuando están imposibilitados de seguir creando satisfactores.

Aunque lo normal es que este tipo de contingencias se cubra con las reservas de un largo período, no debe olvidarse el deber insalvable del Estado de adoptar una política previsoras, que aproveche al máximo los excedentes de los años prósperos, pues la no previsión en ese renglón plantea la necesidad de financiamiento a través de impuestos impopulares o empréstitos del extranjero onerosos. Cuestión que deriva en tratar de economizar a costa de los desocupados y marginados. El método de financiación que capta recursos de las épocas bonancibles permite que la acumulación de fondos excedentes frene la inflación y redistribuya mayormente el ingreso. En las épocas de crisis los pagos de grandes sumas en calidad de beneficios por desocupación atenúan la severidad de la situación al mantener el poder adquisitivo de una gran masa.

Los sistemas de Seguridad Social al garantizar la preservación saludable de la especie humana y, sobre todo, al mantener a los miembros más antiguos de la comunidad, en condiciones de cierto confort y seguridad, fomentan una actitud psicológica por demás positiva entre los derechohabientes, facilitando el rompimiento de la resistencia tradicional a la implantación de un régimen de Seguridad Social y propiciando el convencimiento del trabajador para que contribuya al sostenimiento del sistema hasta que se retire.

Un fenómeno similar ocurre con el seguro de desocupación, cuyo objetivo principal es proveer un ingreso a las personas que están sin trabajo durante períodos breves, para permitir su subsistencia decorosa y en armonía social, mientras encuentran una nueva ocupación o regresan a sus antiguos empleos. Generalmente se cubren seis mensualidades que pueden incrementarse de acuerdo al volumen de servicios continuos que haya prestado el beneficiario. El beneficio puede restaurarse, una vez que la contingencia ha terminado, obteniendo empleo y cubriendo durante un período determinado cierto número de contribuciones. En los países industrializados los planes de Seguridad Social prevén cubrir un índice de desocupación no mayor del 8% sobre la población económicamente activa.

Los sujetos de este seguro pueden ser temporales o más o menos definitivos, pues algunos retornarán pronto al trabajo, pero otros estarán impedidos por su edad avanzada o algún impedimento físico. Además el declinamiento de la especialidad del trabajador, por crisis en la industria o de la economía general, o bien, por innovaciones técnicas que signifiquen su desplazamiento, son algunas facetas del problema ante las cuales el seguro de desocupación no es suficiente -- respuesta, y, en tal virtud, deben atenderse otras políticas de recuperación económica y organizarse servicios de rehabilitación, reeducación y adiestramiento, bolsas de trabajo, etc., reforzados por los programas de Seguridad Social y Asistencia Pública. En México, la nueva Ley del Seguro Social contempla esta cuestión a través de los servicios de solidaridad social y las prestaciones sociales, anteriormente -- descritas.

Continuando con el seguro de desempleo, se nota una gran dificultad para estructurar su financiamiento; la solidez pretendida tiene que ponderar el alcance, incertidumbre, duración y magnitud de -- una depresión general dada. Esto ha orillado a idear un sistema que toma una escala que parte de un criterio pesimista de las condiciones económicas y llega a un optimista, para obtener las variables y los -- promedios que permitan deducir los costos, las reservas y las inversiones que serán necesarias para crear un sistema financieramente -- sano.

Es claro que en la época depresiva deberán aunarse múltiples medidas adicionales a las señaladas para resolver el problema. Esto exige, ante las dificultades de previsión actuarial, una revisión periódica de los planes de financiamiento del seguro de desocupación. Debiendo compararse con las estadísticas anteriores de desocupación y analizar las perspectivas y las reservas existentes, para hacer los ajustes necesarios en los tipos de contribución y beneficio.

Muchos países financian el seguro de desocupación por las contribuciones tripartitas sin acudir a la prueba de recursos. Aunque generalmente la aportación estatal es menor; en muchos casos consiste en cubrir total o parcialmente los gastos administrativos. Por ejemplo, en Inglaterra, Holanda, Noruega y Canadá tal cosa ocurre; los -- aportes de los empleadores y trabajadores es muy similar. Predomina un sistema diferencial de contribución y beneficio, acorde al salario percibido. En Suecia y Finlandia se financian por los trabajadores y el Estado. Cosa parecida ocurre en Dinamarca en donde el empleador solo cubre el 5% de este seguro.

En Italia y E.E. U. U., los empleadores lo cubren íntegramente. En la U. R. S. S., el empleador, el Estado, absorbe todo el --

costo. En Estados Unidos ésto ha sido motivado por la presunción de que son los empresarios los responsables de la desocupación, sin desconocer que hay causas colaterales muy importantes.

En este terreno el sistema tripartito ha demostrado un valor entrañable, pues ha permitido un financiamiento más amplio, asegurando el aporte obrero-patronal y la gestión administrativa.

En algunos de los sistemas de seguros por desocupación se acepta que la empresa pueda distribuir sucesivamente la desocupación parcial entre todos los obreros, en tanto dura tal status. Otros inclusive permiten que durante esta breve ocupación sistemática se sigan obteniendo parte de los beneficios por desocupación. En Estados Unidos los obreros de la industria del automóvil y del acero lograron en su contratación colectiva un salario anual garantizado o beneficios suplementarios por desocupación.

En otros países hay un pago parcial al trabajador despedido, variando el importe a percibir según los años de servicio prestados. Empero, lo normal es que el seguro de desocupación excluya en sus inicios a amplias categorías de trabajadores, frecuentemente los agrícolas, y que sus progresos sean de cierta lentitud, de acuerdo a las experiencias obtenidas y a la situación política y financiera predominante.

Respecto a la redistribución de la riqueza que permite la Seguridad Social, en especial a través de sus seguros de desempleo y vejez, Richardson (24) señala los interesantes procesos de redistribución que ocurren cuando "las personas de edad son sostenidas por contribuciones hechas por gente en edad de prestar servicios activos". . . "el sano apoya al enfermo, las familias numerosas se benefician con las contribuciones de los solteros y los que tienen familias reducidas, el desocupado por los que conservan sus empleos, al par que las viudas, huérfanos y víctimas de accidentes industriales son ayudados por los más afortunados". Los recursos son transferidos de los económicamente activos a los necesitados. Los gastos en su mayor parte se sufragan por el grueso de la población, que son también los beneficiarios, ya que se hallan protegidos contra los riesgos.

Las transferencias se efectúan generalmente entre los beneficiarios, pues los riesgos se mancomunan entre ellos, pero en algunos planes de Seguridad Social, los obreros de mejores salarios subvencionan a los de menores ingresos, porque éstos reciben, rela

tivamente, beneficios más elevados en proporción a sus contribuciones. Además en sistemas como el mexicano se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social, a otorgar servicios y prestaciones a núcleos no necesariamente contribuyentes, a través de la solidaridad nacional que permite una amplia transferencia de recursos y una vasta calificación e incorporación de núcleos tradicionalmente postergados.

Sin olvidar que tal transferencia es consecuencia del funcionamiento de un sistema de Seguridad Social, debe recordarse que, no obstante, al inicio el problema medular reside entre un ahorro actual y un consumo futuro, es decir, cuando lleguen a su vejez los contribuyentes iniciales, los alimentos, ropas, combustibles, servicios, industrias, etc., tendrán que producirlos o mantener aquellos estratos laborantes, siempre y cuando acepten cubrir tal obligación contraída por el gobierno; quizás treinta o cuarenta años después de haber abonado las contribuciones a los fondos de jubilación.

Así, la relación entre lo ahorrado y el consumo futuro y la manera en que habrán de invertirse las reservas para producir bienes consumibles, en un horizonte más o menos lejano por una gran masa no productora, tiene que considerar que cuando se hicieron las contribuciones, el poder adquisitivo era distinto y que los contribuyentes esperan recibir beneficios proporcionales y una protección razonable en el futuro. El dinero que aportan representa en determinado momento una cantidad exacta de servicios y bienes. Lógico es pensar que tal situación prevalezca en el futuro y se reciba lo suficiente para adquirir algo equivalente y un adicional en concepto de intereses.

Esto choca con el acontecer diario, en donde una inflación es un gran agravante que disminuye el poder adquisitivo de lo acumulado (cuestión ampliamente conocida y manejada por las aseguradoras y sistemas bancarios modernos). Generando un problema tan cruel que puede orillar a las grandes privaciones, la indigencia y la saturación de la Asistencia Pública.

Podría replicarse a lo anterior que en el futuro la comunidad tendrá una mayor capacidad productiva y un nivel de vida, una mayor tecnología que requerirá menor empleo de mano de obra y esfuerzo y un enorme legado en infraestructura que permitirá a las nuevas generaciones aprovechar mayormente sus recursos. Por consiguiente esto provoca un gran ahorro colectivo que requiere menor esfuerzo para producir, ya no lo mismo, sino volúmenes superiores. Desde

luego, esto no es un dogma, una crisis económica o política puede dar tumba a tan hermoso augurio.

En tales circunstancias es evidente el reajuste y aumento de los beneficios con aportes estatales, hasta lograr pensiones dignas y adecuadas, que, sin llegar a la exactitud matemática, logre equilibrar un fenómeno injusto y peligroso para la armonía social.

Una devaluación, una guerra o una inflación son el precio de la ignorancia e ineptitud humana para regular en beneficio común el fenómeno económico y social; justo es que quienes forjaron una estructura no sean víctimas del error humano.

Además de estas razones humanitarias, existen argumentos muy poderosos. Richardson (25) escribe "los ahorros de una generación se convierten en el activo de la que le sigue, pues cada generación nace en un mundo que tiene una vasta y compleja organización y un equipo de producción que ha sido montado con los esfuerzos de las generaciones anteriores. Hay una rica e imprescindible herencia del pasado que permite a la nueva generación cubrir sus necesidades y la de sus antecesores". Esto no va en demérito de la aseveración de que en donde quiera que se consuman los recursos, ya sea por necesidad, desorganización, peculado o despilfarro, menor será el capital que podrá acumularse para el futuro; amén de las evidentes repercusiones en el standard de vida de la población total.

A la herencia cultural y material que reciben las nuevas generaciones hay que añadir el factor educativo que permite a los infantes y adolescentes una constante y mejor preparación que se traducirá en una mayor capacidad productora, con un capital generado por sus padres.

Estos fenómenos explican por qué es recomendable invertir las reservas en las principales explotaciones, con dividendos a largo plazo, pues se mantiene el valor real del capital y se generan importantes ingresos. Tales inversiones, de mano de obra y capitales, en agricultura, electrificación, comunicaciones, servicios públicos, etc., aumentan progresivamente las rentas nacionales, y, de tal modo, la futura capacidad para absorber impuestos, de los cuales han de extraerse más adelante los fondos para los beneficios de la Seguridad Social.

Acorde con el hecho de que múltiples factores influyen en la fijación de los beneficios y contribuciones que se tendrán que hacer, Richardson (26) destaca las repercusiones que sobre este renglón tie

(25) Op. Cit.

(26) Op. Cit.

nen diversas modalidades para utilizar las reservas ahorradas para abastecer el consumo futuro, como son: la acumulación de stocks, generalmente reservas estratégicas, y la inversión en vivienda, que abate una necesidad muy importante durante largos años, pues al -- trabajo y pasivos fijos que se realicen se traducen en un valor contínuo muy susceptible de incrementarse.

En menor escala y duración, están los muebles, instalaciones y utensilios domésticos, no como inversiones directas, sino como bienes de consumo duradero que representan un gran porcentaje de los gastos corrientes y existen gastos y producción en el futuro. Mucha de la población en edad jubilatoria habrá satisfecho esos renglones, permitiéndose ciertas economías en relación a la clase laborante. Los gastos de los jubilados tienen un porcentaje menor de compras de bienes duraderos, incluyendo vivienda. Por tanto, su patrimonio se ve exento de esos nuevos gastos, excepto por el -- mantenimiento necesario. En igual forma los gastos de manutención de los niños y quizás adolescentes habrán cesado.

Otro punto significativo es que, si bien es cierto que la Asistencia Pública se ve financiada con gastos de la renta pública general, la cual se aprueba anualmente en muchos países, los gastos de la misma y los de desocupación, aumentan en forma increíble en época de crisis, especialmente cuando los beneficios del seguro de desocupación son limitados e insuficientes, obligando a aumentar las inversiones en la Asistencia Pública. Cuestión que también podría resolverse con empréstitos que se compensen en años prósperos, -- con presupuestos de superávit.

Aunque tales hipótesis son razonables, por desgracia en nuestros países latinoamericanos suenan a una entelequia inalcanzable. Es tanta la rapiña y la falta de planificación, son tan enormes las carencias, demandas de servicios y deficiencias administrativas, que difícilmente podremos hablar de años no deficitarios, que permitan a nuestras instituciones hacer reservas suficientes para épocas más duras.

La salvaguardia e inversión adecuada y oportuna de grandes fondos destinados a beneficios futuros de Seguridad Social son una grave preocupación para cualquier institución, más cuando corren el riesgo de caer en las tentaciones de un gobierno corrupto.

En momentos difíciles, cuando el Estado tiene problemas financieros o políticos agudos, es frecuente que recurra a las reservas acumuladas por las Instituciones de Seguridad Social y les de un

destino ajeno a su origen y finalidad. Además de esto, se debe resaltar el peligro de cuantiosas pérdidas (que pueden llevar al fracaso), cuyo origen es la corruptela y la pésima administración. Realidad cotidiana en los países pobres, como el nuestro, en donde difícilmente y tan solo con la linterna de Diógenes, encontraríamos algún exento que pudiera lanzar la primera piedra. Por ello, para el tercer mundo, para los pueblos que viven al día, sin duda es grave el problema que representa la correcta inversión de esas reservas, pues nadie puede garantizar el éxito de su aplicación, principalmente en épocas de crisis.

El fenómeno corriente de que muchos países destinan esas reservas a invertir en empresas industriales, de carácter nacional o privado, e inclusive en empresas descentralizadas o de participación estatal, significa, para Richardson (27) serios inconvenientes, en virtud de que algunas empresas involucran un gran riesgo y pueden no satisfacer las necesidades de la inversión (la salvaguardia del capital contra pérdidas y la obtención de interés razonable). Criterio que peca de exageración, pues no podría explicarse la transformación económica y social que propicia la Seguridad Social sin intervenir, a través de sus reservas, en ese tipo de empresas. Más bien el problema radica en la constante vigilancia de esas inversiones y en una mayor ingerencia estatal en todo el ciclo productivo acompañada de serias innovaciones administrativas y fiscales.

Otra modalidad común es el sistema en el cual los gobiernos disponen de los sobrantes anuales de las instituciones de Seguridad Social para sufragar los gastos corrientes regulares. Reteniendo en calidad de préstamos los fondos o reservas para emitir títulos con interés al tipo corriente. Al pasar las reservas en préstamo al gobierno adquieren el mismo estado legal que los títulos nacionales y dependen, el capital y los intereses respectivos, de la habilidad financiera estatal. Como los fondos son parte de la deuda nacional y los intereses obtenidos proceden de los causantes, el sistema difiere de aquél con el cual integran su activo las empresas de seguro privado.

Por cierto, al hablar de las empresas de seguro privado, salta a la vista que el elemento común entre este seguro y el social es que ambos ponen a cubierto de los riesgos, pero en el primero éstos se mancomunan y las contribuciones se pagan voluntariamente, pudiéndose tomar seguro por mayor o menor cuantía de acuerdo a la contribución realizada, según los recursos, circunstancia y estimación de los riesgos que se corren. En cambio en el Seguro Social los riesgos también se mancomunan, pero grandes categorías se hallan prote-

gidas por una contribución estipulada, sin recurrirse en muchos países a la distinción en las posibilidades de riesgo entre grupos e individuos. En cambio la protección o beneficios concedidos por el seguro privado siempre están en función de la prima abonada y el tiempo transcurrido.

En el Seguro Social y privado las contribuciones siempre guardan relación con los beneficios, pero tal relación se debilita cuando el Estado soporta la mayor responsabilidad financiera. En el Seguro Social la relación matemática entre beneficios y contribuciones, a diferencia de los seguros privados, no es exacta. Podemos encontrar mayor similitud entre el seguro privado de agrupaciones y el Seguro Social que entre éste y el seguro privado individual. Si en el Seguro Social las contribuciones dan derecho a los beneficios es lógico que en ausencia o inadecuación de aquéllas no se perciban beneficios. Por eso, generalmente debe agotarse un período y cantidad mínima de contribución para tener derecho a los beneficios, situación que es dogma en el sistema de pensiones.

Además, en los seguros por desocupación o enfermedad los beneficios pueden disfrutarse por períodos limitados y si se recupera tal derecho hasta haber pagado un determinado número de nuevas contribuciones. Es claro que en Seguro Social las consideraciones de tipo humano desbordan los principios utilitaristas del seguro privado y, por tanto, que otorguen mayores beneficios a los sectores de escasos recursos o con problemas intensos o específicos (como el caso de familia numerosa), pues los déficit se cubren con la subvención de los salarios más altos, con las aportaciones estatales recabadas de los impuestos generales, con los pagos efectuados por los contribuyentes de largo término, y con el producto de la inversión de las reservas.

Por tales razones, la integridad de un sistema de Seguridad Social, desde el punto de vista financiero, depende, no de la formación de un fondo de reserva, sino de una buena voluntad y administración del gobierno para proveerse de los recursos necesarios para otorgar los beneficios a la población.

Uno de los efectos inmediatos del empleo gubernamental es de sobrantes financieros de la Seguridad Social para cubrir gastos ordinarios, es que los impuestos corrientes o los empréstitos públicos, disminuyen en proporción al retiro de sobrantes invertido. Cuestión que permite la inversión del dinero en forma productiva, que de otra manera se habría tenido que pagar al gobierno en concepto de impuestos, o suscrito en títulos de la deuda pública. Ese empleo de sobrantes permite aumentar la productividad actual y futura, además de contribuir a la disposición de nuevos y mayores recursos en favor de los beneficios de la Seguridad Social.

Es más, para proveer a los beneficios de la Seguridad Social, los gobiernos tienen un sin fin de maneras de actuar:

a). - Con los impuestos anuales comunes, basados en las rentas públicas, añadiendo pequeñas reservas para las fluctuaciones. Tal es el caso de Inglaterra y Canadá para financiar los subsidios familiares, y para la asistencia pública en todos los países.

Para los beneficios muy diferidos, como la pensión de vejez, no es recomendable la gran inversión de fondos, pues según Richardson (28) el pago de los futuros beneficios se garantizaría al igual que los intereses y amortización de los empréstitos a largo plazo. "Además, los impuestos deberían fijarse en una forma equitativa acorde a la capacidad del contribuyente, medida que evitaría las presiones políticas para aumentar los beneficios por encima de los límites razonables, pues a mayor pretensión mayor impuesto";

b). - Cobrando contribuciones especiales y llevando un registro individual de aportaciones para establecer los beneficios que correspondan a cada uno. Según Richardson (29) no para uncir esos ingresos a las rentas del Gobierno y utilizar las cuotas recabadas para cubrir gastos generales, sino para hacer frente al pago de los beneficios de Seguridad Social correspondientes a cada año; y

c). - Fijando contribuciones especiales para determinados beneficios de Seguridad Social, por medio de impuestos o contribuciones de los patronos, obreros, particulares, etc., que se acumulan en reservas especiales, utilizados por el Gobierno en inversiones. Las contribuciones individuales se registran para otorgar en su tiempo los beneficios correspondientes. Este método es usual en los sistemas, y algunos otros, exigen, plantea el problema de su inversión, pues la rentabilidad de las mismas repercute en la forma de sufragar el costo de los futuros beneficios, razón esencial y justificadora de la acumulación de fondos.

Para Richardson (30) la existencia de grandes reservas financieras en el fondo de un Seguro Social no justifica por sí sola un aumento en los beneficios en efectivo, aunque quizás sí en los de especie, ni tampoco en la reducción de las contribuciones, pues aún cuando los cálculos demuestren la solidez del sistema, las reservas podrían necesitarse (y van a necesitarse) en un futuro próximo.

(28) Op. Cit.

(29) Op. Cit.

(30) Op. Cit.

Desde este ángulo Etala (31) dice que mientras subsista el actual desequilibrio económico, el sistema de financiación por capitalización (con reservas técnicas que pretenden garantizar la percepción oportuna del beneficio) no podrá aplicarse seriamente en la Seguridad Social. Siendo recomendable entonces, su substitución por el sistema de reparto puro o mixto (sin reservas técnicas o con reservas parciales) cuyos beneficios quedan garantizados por el trabajo de la comunidad.

La importancia de la correcta inversión de las reservas, o sea, del manejo financiero adecuado de las mismas, tiene especial relevancia en lo referente a la substancialidad de las prestaciones económicas que el sistema otorga. Comúnmente los sistemas de Seguridad Social se valen de la prestación en dinero como el medio más idóneo para resarcir de la pérdida o de la disminución de su ingreso al asegurado. Lo cual ha supuesto en la legislación comparada varias medidas tendientes a lograr la suficiencia, oportunidad y adecuación de la misma.

Actualmente señala el Maestro Bernaldo de Quiroz (32) la indemnización pecuniaria, no se considera un socorro, sino un satisfactor, cambio conceptual que ha motivado la elevación de los subsidios y las pensiones, en un principio determinadas en la cuantía mínima.

Generalmente, a nivel internacional, las sumas acordadas son menores que la ganancia habitual del asegurado, al producirse el riesgo. La compensación total en la contingencia de maternidad solo está prevista en determinadas legislaciones de América Latina: Colombia, Chile, Cuba, Guatemala, Panamá y México. En la invalidez de los riesgos profesionales o de trabajo, la compensación puede llegar a ser total en Argentina y en México. En muchos países se incrementa este tipo de indemnización en casos de gran incapacidad, el 100% en Honduras y el 50% en Bolivia.

Empero, la devaluación monetaria y el alza del costo de la vida representan un grave problema en lo que respecta a la substancialidad de la indemnización en dinero, como es el caso de Argentina, Chile y Uruguay, situación que ha llevado a la revalorización periódica de las pensiones.

Idéntico proceder se ha adoptado en Estados Unidos, en donde se ha producido con tanta insistencia el fenómeno descrito, -

(31) Op. Cit.

(32) B. de Quiroz. -Tendencias de la Seguridad...Op. Cit.

atendiendo a la consecución de un valor real de la prestación otorgada. En 1970 se aumentaron las pensiones en un 10% en ese país. En México es de todos conocido que el IMSS elevó considerablemente y en varias ocasiones la cuantía de sus pensiones.

En cuanto a la oportunidad de la prestación, el requerimiento de la cotización previa ha venido limitándose en varios países, como el caso de México. Otros países no exigen el período de calificación: Cuba, El Salvador y Venezuela. Otorgándose la prestación al presentarse el estado de necesidad al asegurado.

Respecto a la adecuación en el panorama mundial, la edad requerida en el riesgo de vejez ha ido modificándose elevando las edades mínimas, acordadas en principio de 50 a 55 años a 60 o 65 años. Tal disminución en la edad de retiro o en la pérdida de trabajo en edad avanzada, siempre que se tenga la cotización requerida en el seguro de vejez, (cesantía en edad avanzada en México) da origen en muchos países a una indemnización que va del 72 al 99% de la pensión de invalidez, según que el avance de la edad sea entre los 60 y los 65 años de edad.

En lo referente al régimen económico el Maestro Bernaldo de Quiroz (33) señala que a nivel mundial una serie de disposiciones han transformado el proceder usual, elevando la cuantía al límite de la contribución o no poniendo límite a ella, dedicando parte de ciertos aportes al aseguramiento de trabajadores de ingresos reducidos y estableciendo escalas móviles de cotización en el régimen de pensiones.

Diversas legislaciones fijan grupos de salario para efectos de cotización, fijando tipos máximos y elevándolos proporcionalmente de acuerdo al incremento de la ganancia que periódicamente se ha realizado.

En México, en 1970 se elevó el límite de la cotización de \$ 80.00 a \$ 250.00 diarios y en su nueva Ley del Seguro Social de 1973 se acordó crear el grupo W para comprender salarios superiores a \$ 280.00, hasta diez veces el salario mínimo de la Capital, disposiciones que propiciaron la no limitación de la ganancia del trabajador para su contribución, y robustecieron la economía y el aumento de las prestaciones en dinero. Permitiendo además evitar la apertura súbita de grupos y el ajuste periódico de las prestaciones.

En Colombia y Costa Rica las legislaciones dispusieron que el aporte del estado se destine preferentemente a reforzar el financiamiento de las categorías de trabajadores de escasos recursos, sobre todo el sector rural.

En 1965 la reforma a la Ley del Seguro Social en México, en acción de solidaridad, cargó a la empresa urbana la mitad de la contribución estatal, buscando destinar ese porcentaje al financiamiento de los trabajadores agrícolas que carecen de patrón.

En Cuba la extensión del Seguro Social a los trabajadores campesinos los ha liberado de cotizar, subsanándose la limitación financiera a los aportes generales de aseguramiento de la colectividad.

Como ha podido apreciarse, la determinación de un financiamiento en forma escalonada en el régimen de pensiones, tiene como fin limitar una capitalización escasa y descargar en principio los costos de la contribución tripartita. Así, Colombia determinó una contribución en principio baja en los primeros cinco años y progresivamente la aumentó hasta llegar a los 25 años, época en que se necesitan los recursos para el pago de pensiones que hayan cumplido el periodo de espera.

Goñi Moreno (34) destaca que antes de la Segunda Guerra Mundial las convenciones sobre Seguridad Social adoptadas por las Conferencias Internacionales del Trabajo establecieron los principios convenientes para diferentes países, pero no fijaron ninguna norma de beneficio. Al terminar la conflagración se especificaron diversas normas mínimas en la Comisión preliminar sobre las pensiones a los marinos, en 1946, y en la Convención Preliminar de las Normas Mínimas de la Seguridad Social, celebrada en 1952.

En ambos se reconoce que es impracticable fijar los mismos tipos de beneficios monetarios a pagar en todos los países, ante la desigualdad económica imperante.

En relación a esto se ha propuesto que si cada país tuviera que basar sus niveles de beneficio de Seguridad Social sobre los niveles de salario que rigen en el país, la igualdad de la carga de los gastos quedaría asegurada entre un país y otro en relación a la capacidad de cada uno de proveer a la Seguridad Social. Sin embargo el fenómeno se distorsiona cuando se le pone en contacto con el volumen de la contingencia cubierta, que puede variar sensiblemente de un país a otro y, por ende, requerir diferente inversión.

CUARTA PARTE

NATURALEZA FISCAL DE LAS CUOTAS O CONTRIBUCIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS.

En la Literatura Tributaria contemporánea empieza a destacarse la importancia de precisar por fin la naturaleza jurídica de las cuotas o contribuciones para la Seguridad Social. No ha sido solo un afán intelectual el propulsor de este movimiento, sino más bien la urgente necesidad de ubicarlas dentro del marco tributario más apropiado, pues la anarquía que hasta hace poco ha imperado para su correcta clasificación ha sido causa de serios trastornos procesales y administrativos.

El gran desarrollo que han tenido los organismos descentralizados y paraestatales y la importancia creciente de su actividad en todas las esferas del Estado, reclama la realización de investigaciones específicas que logren conceptuar la esencia o naturaleza de los ingresos que éstos obtienen, pues las implicaciones jurídico-administrativas de tal concreción han suscitado serias discrepancias doctrinales y empíricas en su tratamiento.

En el curso de estas páginas se pretende esbozar los principales criterios que sobre el respecto se han emitido, para pasar después a resaltar los principales perfiles administrativos con los que se liga tal cuestión.

Tanto en la legislación comparada como en la de nuestro país han existido diversas tendencias para abordar la naturaleza jurídica de las cuotas o contribuciones para la Seguridad Social. Así por ejemplo, Javier Moreno Padilla (35) refiere cómo en México al publicarse la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943, su artículo 135 estaba redactado en la siguiente forma: "El título donde consta la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo". Resultaba ineficaz esta disposición para el funcionamiento del régimen obligatorio y sostener los objetivos de la Institución, porque el Institu-

(35) Lic. Javier Moreno Padilla. -Naturaleza Jurídica de las Cuotas del Seguro Social. Rev. Difusión Fiscal. Mayo 1975. S.H.C.P.

to tenía forzosamente la obligación de iniciar juicios ante los Tribunales del Fuero Común como cualquier particular. Ante esta irregularidad, prosigue, el Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias que le concedió el H. Congreso de la Unión el 10. de junio de 1942, reformó la disposición en cita, el 24 de noviembre de 1944, para quedar redactada en los siguientes términos: "La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social...". La situación se vino a complicar cuando el 10. de enero de 1945 la Ley de Ingresos de la Federación incluyó las aportaciones dentro del capítulo de derechos, porque con este criterio el Tribunal Fiscal de la Federación, en el Juicio 4571/45, resolvió que: "Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta... Además esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las Leyes de Ingresos de la Federación... Aclarada la naturaleza de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta procedente la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no han tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o un beneficio recibido por sus trabajadores". Unos cuantos años después, la Ley de Ingresos de la Federación incluía las aportaciones en el capítulo de Impuestos.

El carácter obligatorio de las contribuciones para la Seguridad Social, según Richardson (36) "no disminuye su condición de seguro contra riesgos y aunque difiere de los impuestos que forman parte de las rentas generales de un país y se emplean en una multiplicidad de propósitos, su carácter de obligatorio determina que se le clasifique como un impuesto". Concepto que trata de conciliar con el aserto de que las contribuciones patronales y obreras a los sistemas de Seguridad Social son, además, salarios diferidos (cuestión muy ardua de explicar en el caso de los grupos no cotizantes que reciben prestaciones a través de la solidaridad colectiva), pues, prosigue, "el consumo actual se reduce con objeto de que el consumo futuro pueda aumentarse en momento de mayor necesidad".

Para Moreno Padilla (37) este tema adquiere vigencia con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del informe de su Presidente al terminar el año de 1972. La misma esta

(36) Op. Cit.

(37) Op. Cit.

blece lo siguiente: "El legislador ordinario en su artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deberíán cubrir los patrones como parte de los recursos destinados a la Seguridad Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial... Puede estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo en salario solidarizado o socializado que se halle su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta al Estado".

"Los capitales constitutivos contenidos en el Artículo 48 de la Ley del Seguro Social, no tienen su origen en la fracción VII del Artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el Artículo 123, fracciones XIV y XXIV de la propia Constitución... En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y por ello, no rige para los citados capitales los principios en el contenido de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales".

Aparentemente existe una contradicción en los postulados de la jurisprudencia mencionada, porque la primera parte de la misma concluye en el sentido de que deben calificarse como tributos; en cambio en el segundo habla de que no tienen el carácter de créditos fiscales.

Esta situación se debe en forma primordial, a que no existe en nuestra legislación positiva una figura que regule correctamente a las cuotas del Seguro Social.

Indiscutiblemente que por la simple calificación que hace la Ley del Seguro Social, las cuotas obrero-patronales tienen el carácter de créditos fiscales, naturaleza que les ha sido reconocida por el Tribunal Fiscal de la Federación en diversas resoluciones, siendo la más reciente la que dictó el Pleno de ese Tribunal, el 2 de febrero de 1966 en la contradicción de sentencia dictada en los juicios 4155/56 y 3377/56. Considerar lo contrario sería crear una confusión en la

aplicación de las normas que regulan la Seguridad Social, máxime que la actual legislación insiste en el artículo 267 en señalar que el pago - de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal y en el artículo siguiente concluye que el Instituto es un organismo fiscal autónomo. La afirmación de la Corte de que no encuentran su apoyo estas aportaciones en el artículo 31, fracción IV Constitucional, podría crear las siguientes dificultades: Es una interpretación que no puede estar acorde con la materia fiscal, en virtud de que los créditos tributarios deben tener forzosamente su fundamento constitucional en aquella disposición; en virtud de que el artículo 123 del mismo ordenamiento no da pie a obligaciones fiscales, ni menos aún a que el Instituto pueda determinar en cantidad líquida cuotas obrero-patronales. Además de que podría estar en entredicho la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las aportaciones de Seguridad Social, por no poderlas ubicar en el artículo 22 de su Ley Orgánica.

Consideramos un error la afirmación final de la jurisprudencia citada, ya que definitivamente las cuotas obrero-patronales tienen el carácter de créditos fiscales y por ende, su fundamento se desprende del artículo 31, fracción IV Constitucional, que señala la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos en la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 18, señala lo que se entiende por crédito fiscal: "La obligación fiscal determinada en cantidad líquida..." Esta definición es muy concisa, por lo que debemos recurrir a la doctrina para que la aclare. Blumestein (38) señala que: "los tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente autorizado expreso exige a los sujetos sometidos a su soberanía territorial".

Jorge I. Aguilar (39) en su trabajo: "Las Cuotas de la Seguridad Social", menciona que los autores Hugh Dalton y Ernesto Flores Zavala consideran a las cuotas del Seguro Social como impuestos; el primero, porque son contribuciones que gravan los salarios y el segundo, porque es un gravamen establecido unilateralmente por el Estado, con carácter obligatorio, a cargo de todas aquellas personas que se encuentran bajo el supuesto normativo de la Ley.

Moreno Padilla en su misma obra, sostiene que para considerar las aportaciones de Seguridad Social como impuesto, es necesari-

(38) Cit. por Giuliani Forouge.-Derecho Financiero. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1965.

(39) Cit. por J. Moreno Padilla. Ibidem.

rio que veamos las principales características de los tributos: Es una prestación, porque a cambio de la misma el particular no recibe un beneficio directo; debe estar establecido en la Ley; debe ser a favor de la administración pública (porque el H. Congreso de la Unión solo aprueba el presupuesto de la Federación) y por último, su destino es sostener los gastos públicos. Como puede observarse, continúa, tales características no se aplican, pues el destino de las cuotas es con el fin de establecer los servicios descritos en la Ley, surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables a favor de los particulares, por lo que no puede hablarse de una prestación en la forma descrita por el Código Fiscal de la Federación, al momento en que definen los impuestos. Además, los patrones reciben la liberación de sus obligaciones laborales en los términos del artículo 85 de la Ley del Seguro Social y las cantidades que los trabajadores entregan generan prestaciones descritas por Ley. Se observa una clara relación "duo facies; duo des", que produce ventajas directas para patrones y trabajadores.

Ramón Valdés Costa (40) señala sobre el particular lo siguiente: "...debe aceptarse que el patrón recibe beneficios de la buena organización de la Seguridad Social y por tal motivo está justificado el establecimiento de una contribución a su cargo, exclusivamente destinada al servicio. El bienestar de los trabajadores al asegurar la paz social y las buenas relaciones entre el capital y trabajo, permite un funcionamiento normal de la economía y por lo tanto, del éxito de las empresas. Por otra parte, al proporcionarle a los trabajadores soluciones adecuadas en materia de Seguridad Social, se disminuyen sus gastos individuales en materia de asistencia médica y de previsión de riesgos de invalidez. Si la Seguridad Social no existiera, es indudable que los salarios deberían aumentar; o sea, que el patrón desde el punto de vista económico sustituye el aumento de salario a pagar a su trabajador, por una prestación obligatoria al organismo de Seguridad Social!"

Estas ideas permiten sostener en principio que no es posible aceptar la naturaleza de impuestos a las cuotas de aseguramiento, ya que considerar las contribuciones como un impuesto presenta serias objeciones en el Derecho Tributario Comparado. Es más, por lo que respecta a nuestra legislación fiscal, las cuotas o contribuciones para la Seguridad Social no pueden considerarse como impuestos, derechos, productos o aprovechamiento; en virtud de que el artículo 2o. de nuestro Código Fiscal de la Federación señala: "Son impues-

(40) Ramón Valdés Costa. -Curso de Derecho Tributario. Cit. por Moreno Padilla. Ibidem.

toas las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos".

Las razones para considerar que las cuotas para la Seguridad Social no tienen el carácter de impuestos son: que no pueden pagarse en especie; que el destino de los impuestos es cubrir los gastos públicos generales del Estado o sea un fin no específico, en tanto que las cuotas para la Seguridad Social se destinan a un fin específico que es atender a las diversas prestaciones y gastos del Instituto. Es de explorado Derecho Tributario que los impuestos no están destinados a un fin especial, aunque en nuestro Derecho se haya interpretado de diversa manera y de que en algunos casos, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación contenga varias contradicciones al respecto. Es de pensarse que el único denominador común a los impuestos es que se destinan a los "gastos públicos" y el Presupuesto de Egresos Federal o de cualquier entidad pública, contienen un catálogo general de renglones o partidas que sí se destinan a fines específicos, pero no especiales. Así, el artículo 60. del propio Código Fiscal de la Federación dice que: "sólo mediante Ley podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial", pero lo común es que los impuestos se destinen únicamente a los gastos públicos como un concepto abstracto.

Hay otra razón determinante para no considerar a las cuotas de la Seguridad Social como impuestos: que éstas son pagadas en las proporciones correspondientes por los patrones que se eviten el pago directo de los riesgos asegurados; por los trabajadores que reciben todos los beneficios del Seguro Social, y por el Estado que en esta forma cubre aunque en una mínima parte, el importe de un servicio público que le corresponde proporcionar. Y si bien los patrones y los trabajadores y sus familiares derechohabientes se benefician con los servicios de la Seguridad Social en forma directa y consecuentemente deben pagar por esos servicios, no habría razón para que el Estado pagara una parte de ellos. Esto es determinante para no considerar las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del Estado, como impuestos.

Continuando con la clasificación que nos proporciona el Código Fiscal de la Federación, la segunda clase de tributos que menciona son los "derechos", entendiéndolo por tales, las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de un servicio. El Tribunal Fiscal de la Federación en un principio consideró que las aportaciones de Seguridad Social fueran derechos con base en la Ley de Ingresos de la Federación del año de 1945; sólo que tampoco podemos -

aceptar que los créditos analizados tengan las características de tasa o derecho, porque en ese tipo de tributos el Estado no puede imponer por la fuerza a los particulares el que realicen el hecho generador. Queda en todo momento la alternativa para los usuarios del servicio de abstenerse del mismo; en esta situación no podrá exigirse el pago de la prestación.

Las cuotas obrero-patronales tampoco pueden coincidir con lo que la Ley y la doctrina señalan como características de los derechos, toda vez que las mismas tienen un impulso obligatorio que excede a la voluntad de los asegurados y patrones, ya que las aportaciones sirven para beneficiar un régimen de aseguramiento social de carácter forzoso, que provoca su exigibilidad y ejecución.

El artículo 30. de nuestro Código Fiscal de la Federación define los derechos que son "las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio". En la doctrina extranjera hay varias definiciones que contienen elementos importantes. Así, Giannini (41) dice que la "tasa (así se le llama a los derechos en la doctrina extranjera) es una prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en esta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado"; Griziotti (42): - "Las tasas son tributos que consisten en contraprestaciones obligatorias pagadas al Estado (o a un ente público menor) por quien solicita en modo particular servicios jurídico-administrativos, cuya prestación es inherente a la soberanía de Estado"; y Berliri (43): la tasa es "una prestación de dar o de hacer a favor de un ente público, que tiene por objeto una suma de dinero o un efecto timbrado, espontáneamente efectuada, y que constituye una condición necesaria para obtener un determinado beneficio. . . "

Las anteriores definiciones dan cuenta de que los derechos o tasas son contraprestaciones pagadas por los particulares solicitantes u obligados o usuarios de un servicio público prestado por el Estado; que la contraprestación corresponda a la prestación de ese servicio público; que los derechos o tasas deben establecerse por medio de leyes, etc. Por otra parte es de hacerse notar que el autor mexicano Sergio Francisco de la Garza (44) dice que "En materia tributaria existe un elemento calificador que no hay en el "precio", y es el carácter compulsivo propio de esta obligación tributaria (los derechos

- (41) Giannini, A.D. -Instituciones de Derecho Tributario. Ed. Der. Financiero, Madrid 1957.
- (42) Griziotti B. -Principios de Ciencia de las Finanzas. Ed. Depalma, B. Aires 1959.
- (43) Berliri, A. -Principios de Derecho Tributario. Vol. I, Ed. de Derecho Financiero, Madrid 1964.
- (44) Sergio F. de la Garza. -Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, Méx. 1968.

o tasas). Entonces uno de los criterios es el de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio". Más adelante agrega que las leyes exigen que los derechos los paguen aquellas personas que reciben servicios de la Administración Pública en ejercicio de sus funciones de Derecho Público", hace hincapié en que ese servicio público lo proporciona el Poder Ejecutivo en su calidad de administración activa, es decir, en los casos en que obra ejerciendo sus funciones de Derecho Público".

Así es que tanto el criterio de la doctrina nacional y extranjera como el de la legislación fiscal mexicana, es al parecer, que las tasas sólo puede cobrarlas la Administración Centralizada y que los servicios públicos por los cuales se cobran son los proporcionados por el Poder Central concretamente el Ejecutivo. De este modo, las cuotas para la Seguridad Social no pueden ser derechos o tasas porque el Instituto es un organismo descentralizado por servicio.

Por otra parte, las cuotas para la Seguridad Social no pueden ser productos, pues éstos son otro renglón de ingresos normales del Estado, y los obtiene también como Poder Central.

El artículo 40. de nuestro Código Fiscal de la Federación define a los mismos diciendo que: "Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales". De manera que los productos son las cantidades que percibe el Estado (el artículo dice concretamente que la Federación) Mexicano obrando como empresa privada o asociado a los particulares, y las que percibe por la explotación de sus bienes patrimoniales propios.

Muy concretamente apuntamos que el Estado puede actuar como una empresa privada o mejor sería de derecho privado (civil y mercantil), realizando todos los actos de la vida civil porque la Ley se lo permite. Desde este punto de vista entra en la vida mercantil o civil como se dijo, como cualquier particular, realizando negocios sin que en ello se manifieste como un poder soberano; queda a los particulares o a las demás entidades públicas entrar en relaciones con la Federación para realizar este tipo de actos. Por otra parte, el Estado Mexicano tiene un patrimonio privado o como lo llama la Ley de Bienes Nacionales (Artículo 10., fracción II): "Bienes de Dominio Privado de la Federación", que comprenden las tierras y aguas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto no salgan del patrimonio nacional (Artículo 30., fracción I), los cuales pueden vender, arrendar, donar, etc. de acuer

do con las disposiciones del Código Civil Federal (Art. 36 a 65). Esos bienes los maneja la Federación como un particular respecto de su patrimonio y los ingresos que obtiene por este concepto, pasan a formar parte del erario nacional y no se destinan a un fin determinado.

De acuerdo con lo anterior, las cuotas para la Seguridad Social no pueden considerarse como productos, en el concepto fiscal de la palabra, porque el establecimiento del Instituto no representa un negocio mercantil para la Federación, ni esas cuotas son ingresos provenientes de la explotación de sus bienes patrimoniales propios o de dominio privado.

Asimismo, las cuotas para la Seguridad Social no son Aprovechamientos, pues éstos los define el Artículo 5o. de nuestro Código Fiscal de la Federación diciendo: "Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos". No es el caso de hacer un estudio completo de este renglón de ingresos del Poder Central Federal, pero hemos de dejar constancia de que puede presentarse una confusión cuando dicho precepto habla de "los demás ingresos de derecho público...", más aún cuando dice que no sean clasificables como impuestos, derechos o productos; lo que pudiera entenderse como que en los aprovechamientos caben las cuotas para la Seguridad Social. Pero esta confusión posible se desvanece solo con aclarar que el Código Fiscal de la Federación fué creado para regular los ingresos del Poder Central.

Las cuotas para la Seguridad Social siempre se han considerado como parte del Derecho Público. En México el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer de las controversias que se susciten respecto de los organismos descentralizados por servicio, como el Instituto Mexicano del Seguro Social. El propio Código Fiscal de la Federación considera a estos organismos dentro de su articulado como organismos fiscales autónomos y a sus empleados y funcionarios con el carácter de empleados públicos. Sin embargo, ya hemos dicho que las cuotas para la Seguridad Social no se destinan a cubrir los gastos de la administración centralizada, sino exclusivamente a satisfacer los fines específicos que le tiene encomendados la Ley del Seguro en los cuales participa la propia Federación mediante determinadas aportaciones. Por lo que hace a la solución de las controversias fiscales por el Tribunal Fiscal de la Federación, es una medida de comodidad del Gobierno Federal, ya que de lo contrario, o crearía otro tribunal fiscal o administrativo en general para resolver esas controversias de los organismos descentralizados, o cada ley en particular establecería un procedimiento adecuado para ese efecto.

Definitivamente los moldes legales no alcanzan a explicar el problema de las cuotas del Seguro Social y por eso nos encontramos que la jurisprudencia de la Suprema Corte tuvo que incurrir en contradicciones para tratar de justificar la naturaleza legal de las aportaciones al Seguro Social. Tenemos que analizar otras figuras exploradas por los tratadistas del Derecho Tributario, que ofrezcan a la vez las características de obligatoriedad y contraprestación de servicios, ya que los tributos del Código Fiscal hacen irreductible dichos elementos en una sola contribución.

Si por una parte el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo fiscal con el carácter de autónomo, y por otra parte las cuotas obrero-patronales que cobra no caben dentro de la clasificación de los ingresos ordinarios del Estado funcionando como Poder Centralizado, es decir, no son impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, la naturaleza jurídica de dichas cuotas necesariamente debe ser distinta.

En México, la mayor parte de los autores de Derecho Tributario, lo mismo que el legislador federal y la mayoría de los legisladores estatales, hacen referencia a la clasificación tradicional de los ingresos públicos contenidos en el Código Fiscal de la Federación en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, pero esa referencia es únicamente a los ingresos del Poder Central; pero no explican el lugar que le corresponde a los ingresos del Poder Descentralizado ni explican la naturaleza jurídica de los mismos.

Giannini (45) menciona en relación con la clasificación de los tributos que: "a los impuestos corresponden los servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad"; considera que no es posible determinar la ventaja de cada ciudadano. En cambio, hay ocasiones en que el Estado al dar satisfacción a una institución pública de interés general, por el tipo de servicio que proporciona, produce una particular utilidad a quienes se encuentran en una situación especial con respecto a la satisfacción de las necesidades; esta segunda forma de obligación tributaria toma el nombre de contribución o tributo especial. Por último, en otras ocasiones, el servicio público se configura; de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas; en este caso se sostiene este servicio a través de la tasa, conocida en nuestro medio como derechos.

Emilio Margáin (46) resume estas ideas en la siguiente forma: "los servicios públicos particulares son aquellos que se pres

(45) Op. Cit.

(46) E. Margáin M. -Derecho Tributario Mexicano.

tan a petición de los particulares interesados. La doctrina señala que los servicios públicos generales indivisibles deben satisfacerse con el rendimiento de los impuestos; los servicios públicos generales divisibles con el rendimiento de la contribución especial y -- los servicios públicos particulares divisibles con los derechos o -- tasas.

Abundando al respecto, Manuel de Juano (47) señala que los recursos parafiscales son los "tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta, pero que están afectados a gastos determinados, con lo que se deroga la regla de la no afectación de recursos".

La mayor parte de los tratados del Derecho Fiscal incluyen una figura adicional que trata de justificar el pago de los -- servicios públicos generales divisibles, la cual se denomina tributo especial o contribución especial. La misma es definida por -- Giannini (48) como: "la erogación que realizan las personas que experimentan una particular bentaja económica por el desarrollo -- de una actividad administrativa, o como consecuencia de que provocaron un aumento en el gasto público".

Jorge I. Aguilar (49) señala como requisitos para que se configure la contribución especial:

- a).- La existencia de una institución de interés público.
- b).- Una obligación impuesta unilateralmente por el Estado.
- c).- No se requiere que el particular solicite la prestación del servicio.
- d).- Produce un beneficio manifiesto a un determinado grupo, pero al mismo tiempo aporta ventajas a la comunidad.
- e).- El importe tiene por objeto cubrir los gastos que la corporación realiza para la prestación del servicio que beneficie en forma -- directa a un grupo particular.

Por su parte, el modelo de Código Tributario para América Latina admite en su artículo 17, tres clases de contribuciones:

- a).- Especial.
- b).- De mejora.
- c).- De seguridad -- social.

Esta última la define como: "la prestación a cargo de -- patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión.

(47) De Juano, Manuel. -Finanzas y Derecho Tributario. Ed. Molachino. Rosario, Arg. 1963.

(48) Op. Cit.

(49) Op. Cit.

En nuestro país han cobrado gran actualidad las cuotas de Seguridad Social, no solo por las aportaciones que efectúan patrones y trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que no encontramos otro tipo de prestaciones económicas que tienen objetivos similares, como por ejemplo el del 1% para el fomento de la educación y las contribuciones patronales señaladas en la Ley del INFONAVIT para el fomento de casas-habitación de trabajadores, las cuales también tienen el carácter de fiscales. Sin embargo, existen otros tipos de prestaciones que no pueden considerarse en principio como créditos fiscales, pero que su destino es exactamente similar a los que acabamos de enunciar. Nos referimos a las aportaciones que deben hacer las dependencias estatales y los organismos públicos al ISSSTE, para sostener los servicios de la Institución. Ellos entregan el 12.75% del sueldo básico de los trabajadores, en tanto que estos aportan un 8% de su salario; estas cantidades no tienen el carácter fiscal, de acuerdo con el Código de la materia, porque en principio las entidades federativas y los organismos descentralizados cumplirán con aportar su contribución y retener la de sus trabajadores sin necesidad de acudir a la vía económica coactiva; por esa razón, la Ley no le dió el carácter de fiscal. Pero por el hecho de que un crédito no sea ejecutivo, no lo podemos descartar de las contribuciones especiales analizadas; por el contrario, son percepciones estatales, cuyos objetivos de la institución descentralizada que los recibe y el destino de las aportaciones coincide exactamente con las que sí han sido mencionadas como fiscales por la Ley, por lo que concluimos que también son contribuciones de Seguridad Social, en especial porque los trabajadores y las dependencias oficiales deben aportar precisamente la cuota legal.

Haciendo eco de los conceptos de Moreno Padilla (50), cada vez "se necesita con mayor urgencia una definición exacta en nuestras leyes de la naturaleza jurídica de las aportaciones de Seguridad Social, en virtud de que hay una marcada tendencia para que los ingresos percibidos por el Estado, o por autoridades especializadas de Seguridad Social se destinen al beneficio de un mayor número de personas y que su sostenimiento repercuta sobre las clases favorecidas, por lo que es muy limitado justificar la creación de estos ingresos en el artículo 123 Constitucional. Debe hacerse en el artículo 31, fracción IV del mismo ordenamiento, pero señalando con claridad en las leyes fiscales qué se entiende por contribución de Seguridad Social. Posiblemente puede servir de punto de partida la definición que nos proporciona el modelo de Código Tributario para América Latina arriba mencionado, o quizá sea menester crear una

propia definición más acorde con nuestro sistema legal, pero lo que es imprescindible, es el incluir en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación a este tipo de créditos en su clasificación correcta".

Teniendo en cuenta estos antecedentes y buscando una posible solución, cabe recurrir a la legislación comparada para enriquecer y normar los criterios que se adopten en tan arduo tema. Sin que ello se traduzca en ignorar los impedimentos que hay para su plena asimilación en nuestras leyes.

Si bien en la doctrina extranjera se acepta como general, la clasificación en impuestos, tasas y contribuciones especiales, a la que Manuel de Juano (51) dice que: "hoy hay que agregar una cuarta categoría representada por los recursos parafiscales", la mayor parte de la legislación extranjera se inclina por la clasificación tripartita que hemos anunciado.

La mejor exposición que encontramos sobre esta clasificación tripartita y la introducción a la parafiscalidad es de - - Giuliani Forouge, Carlos M. (52) quien dice: "En el ordenamiento rentístico nacional (argentino), aparece una tercera categoría tributaria, que asume configuración particular por sus características jurídico-financieras: las contribuciones especiales. Lo mismo que el impuesto y la tasa, reconocen su fundamento en el poder de imperio del Estado; pero, a diferencia de aquellos, halla su justificación en los beneficios o ventajas obtenidos por personas o grupos de personas, ya sea en general o particularizándose en sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o de actividades estatales"... "Tres aclaraciones preliminares: ... adoptamos la expresión "contribuciones especiales" y no, simplemente "contribuciones", porque esta última denominación tiene -- acepción genérica en nuestro país, equivalente a tributos, lo que -- podría originar confusiones, por lo demás, aquella es utilizada -- por la mayoría de la doctrina... En segundo lugar, compartimos la idea generalizada de que nos hallamos en presencia de una categoría especial de tributo, apartándonos de las enseñanzas de quienes consideran que las contribuciones especiales se hallan subsumidas en el impuesto... Finalmente, en cuanto al contenido de la materia, incluimos las contribuciones de mejoras y, además, - - otras contribuciones que suelen llamarse parafiscales, especialmente las relacionadas con la Seguridad Social. Las contribuciones parafiscales se prestan a mayor discusión por no ofrecer - - siempre caracteres bien diferenciados, confundiendo en ciertos casos con los impuestos..."

(51) Op. Cit.

(52) Op. Cit.

La contribución especial se caracteriza, según nuestra concepción, por la existencia de un beneficio actual o futuro, no solamente derivado de la realización de una obra pública, sino también de actividades o servicios estatales, que se relacionan con la ventaja obtenida por los particulares o por grupos sociales. En consecuencia, puede definirse como la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.

Bajo la denominación genérica de contribuciones para-fiscales, se agrupan numerosos tributos exigidos por organismos públicos o semipúblicos que, con independencia de las rentas generales del Estado, destinados a financiar sus actividades específicas. Ese neologismo afortunado alcanzó rápida consagración a partir de 1946, en que fué utilizado en Francia, para designar un aspecto de las finanzas públicas que se desarrollaba "paralelamente" o "al lado" del presupuesto general.

El llamado "inventario Schuman" incluyó bajo ese nombre aportes con fines de Seguridad Social, contribuciones a cámaras agrícolas y bolsas de comercio, fondo forestal, centro nacional de cinematografía, etc., es decir, en favor de órganos descentralizados con finalidades sociales y de regulación económica. Transcurrido algún tiempo, habían proliferado en tal forma esas contribuciones, que fué necesario limitarlas y asignarles un estatuto orgánico, lo que hizo la ley de 25 de julio de 1953 restringiéndolas a la materia económica.

No obstante la novedad de la palabra para-fiscal, su elección no tuvo más finalidad que crear una categoría nueva dentro de la estructura presupuestaria; empero, dió lugar a una abundante literatura. Que desde 1938 asignaba caracteres jurídicos singulares a la actividad que llamó "para-fiscalismo", de tipo económico social, desvinculado del viejo tronco del tributo político.

Por su parte Manuel de Juano (53) dice en relación con el mismo tema: "La doctrina ha coincidido desde antiguo en la existencia de una división tripartita de los recursos derivados, o sean, los impuestos, las tasas y las contribuciones para mejoras. A ellos se suma hoy una cuarta categoría representada por los recursos para-fiscales, que algunos autores, entre éstos Giuliani Forouge, objetan como categoría jurídico-financiera especial, y estiman preferible prescindir de ella por la posibilidad de confu-

siones que podría originar, criterio que no compartimos, dado que la naturaleza de los recursos parafiscales, obliga a una diferenciación con los otros tributos que integran este género de recursos - estatales...". Después de explicar en qué consiste la contribución para mejoras dice: "Finalmente, los llamados recursos parafiscales, tienen tributariamente una naturaleza propia que los distingue de los anteriores. Son tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta, y por su obligatoriedad, pero no tienen figuración específica en el presupuesto del Estado y están afectados a gastos determinados, que se especifican por la disposición legal que los ha creado, vale decir, que la parafiscalidad deroga la regla de la no afectación de los recursos".

Abundando, De Juano precisa sus conceptos sobre la parafiscalidad en los siguientes términos: "La etimología del término nos lleva, sin embargo, a su ubicación en el sector de las instituciones tributarias: PARA, raíz griega que significa "al lado" o "junto a", y FISCAL, que viene de FISCUS, equivalente a tesoro público o concreción patrimonial del Estado... La doctrina se ha manifestado con un criterio uniforme sobre la conveniencia de ubicar tributariamente a esta clase de recursos...". "Su naturaleza tributaria se acepta hoy por la generalidad de los autores, si bien la doctrina francesa suele asimilarlos a los llamados impuestos de afectación, y a veces destaca su proximidad a la tasa, y otra los ubica como un fenómeno financiero intermedio entre la tasa y el impuesto..."

Gómes de Souza (54) lo relaciona como una consecuencia del gran desenvolvimiento que hoy tiene la intervención estatal en el orden social y económico, si bien diferenciables de los tributarios, ya que aquéllos, dice, "antes de establecerse como la creación de un recurso estatal, tienden más bien a regular o modificar la distribución de la riqueza nacional, a equilibrar los niveles de precios, utilidades o salarios u otras finalidades semejantes".

Por nuestra parte, prosigue De Juano (55), "nos sumamos a quienes consideran a los recursos parafiscales como una especie tributaria diferenciada del impuesto, de la tasa y de la contribución de mejoras... si los recursos parafiscales, cualesquiera fueren sus características y variaciones de la extensa gama en que se agrupan, son consecuencia y expresión del poder tributario del Estado, y si sus peculiaridades no permiten identificarlos con las

(54) Gómes de Souza. - Compendio de Legislación Tributaria. Edo. Méx. Cit. por De Juano.

(55) Op. Cit.

otras tres categorías de recursos derivados, siempre será necesario analizarlos a través del enfoque de su propia naturaleza marcando el deslinde propio que los ubica en una cuarta clase de tales tributos, a menos de correr el riesgo de adoptar una ubicación forzada y condicionada a tales limitaciones, didácticamente inadmisibles y comprometedoras de la correcta consideración debida a los otros recursos a los que se pretendiera sumarlos".

A la luz de estas ideas se podría concluir en principio, que las cuotas para la Seguridad Social tienen naturaleza jurídica parafiscal, por estar "al lado" o "junto a" los recursos, rentas o ingresos del Poder Centralizado independiente de las rentas generales del Estado, tienen, porque el mismo Estado se lo da, carácter de fiscales para los efectos de su cobro, inclusive forzado. De allí la expresión del artículo 267 de la Nueva Ley del Seguro Social de México, al disponer que: "El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de Fiscal", y el 268 al precisar que "Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias".

Una vez expuestas estas ideas sobre la naturaleza fiscal de las cuotas o contribuciones para la Seguridad Social, es conveniente destacar que la distribución de las mismas y de los costos se ha efectuado en la mayoría de los sistemas obedeciendo a actitudes sociales y políticas específicas, según lo demuestra la experiencia obtenida en las últimas décadas. Tal distribución ha sido reflejo de la estructura tripartita, bipartita o unisectorial adoptada.

La conveniencia de armonizar la Seguridad Social con la planificación de desarrollo y bienestar del país, ha robustecido la representación estatal, la cual actúa con la obreropaternal en los órganos superiores de la institución. Evidenciando una amplia participación de las dependencias del Poder Público, con relación directa o indirecta en la política económica y social.

Pese a que los sistemas se han caracterizado por la persistencia en los sistemas de financiamiento originales, ha empezado a cundir una tendencia nueva y saludable: el incremento de la aportación estatal, hasta llegar a sistemas totalmente financiados por el mismo.

Netter (56) justifica el incremento de la aportación estatal en base a lo siguiente: a) los recursos obreropatronales son insuficientes; b) cuando los recursos del Estado participan al principio de solidaridad se hace más efectivo y extendido; c) la Seguridad Social realiza muchas funciones intrínsecas del Estado y le atenúa su carga liberándolo de muchos gastos de otro modo ineludibles; d) la Seguridad Social es el principal instrumento de justicia social, su realización es la única garantía de una paz duradera; e) no siempre se cuenta con las reservas necesarias en los sistemas de Seguridad Social para hacer frente a un problema que repercutiría en todo el país; j) la cobertura de toda la población está en función directa y proporcional de la redistribución de la renta pública; y, g) la aportación estatal es el mayor incentivo del interés del poder público en los planes de Seguridad Social.

Lo anterior explica el por qué si el Estado sufraga por entero los gastos de Asistencia Pública, también sea frecuente que lo haga, parcial o totalmente en los renglones de Seguridad Social. Evidentemente su aportación permite dar beneficios más substanciales que en sistemas de aportación obrera o patronal o de ambos.

El aporte gubernamental obra como un poderoso multiplicador en el robustecimiento del sistema, pues las contribuciones de los sectores favorecidos son pequeñas en relación a los beneficios que reciben.

Cuando la diferencia de salarios entre la población es grande, las ventajas del aporte estatal no se hacen esperar, pues se reflejan de inmediato en una disminución del gasto en Asistencia Pública y en un impulso significativo a la medicina y legislación preventiva. Además de propiciar un ahorro que bien usado permite incrementar las inversiones destinadas a la Seguridad Social.

En razón de ésto, cuando la distribución de la riqueza y la renta pública, entre los diversos sectores de la población, es amplia, la aportación del Estado deberá ser lo más elevada posible; igualmente cuando los niveles de vida de la población derecho habiente sea bajo. Inclusive debe eximirse de contribuir a los estratos cercanos al límite de subsistencia, en tanto no se logre su plena incorporación al proceso productivo.

En cambio, cuando los niveles de vida y los ingresos son elevados y no hay una gran diferencia en el monto de la contribución citada, la aportación estatal no es tan significativa, pues bien sea el sistema tripartita, bipartita o de impuestos sufragados por los beneficiarios o la población, se llegará en la práctica a un sistema en donde todos pagarán sumas parecidas.

Todas estas líneas nos llevan a la conclusión de que para establecer un equilibrio entre las partes interesadas (estado-patrono-obrero) deberá atenderse especialmente a la distribución efectiva de la riqueza y la renta nacional, para elevar los niveles de vida en general. Evitando caer en escollos insalvables de utopismo, ineficacia o de suma lentitud en el desarrollo.

Sin embargo, por lo que atañe a Latinoamérica, no vemos otro camino para resolver sus problemas que el incremento masivo de la aportación estatal y el control estricto de la patronal, hasta el financiamiento integral por ambas, de los sistemas de Seguridad Social. Solo una solución de este tamaño podrá superar las innumerables carencias. Así, el Estado no tendrá otra salida para resolver la crisis actual que plantean la limitación de nuestros sistemas y las múltiples barreras a la expansión vertical y horizontal de la Seguridad Social.

Apoyando esta idea, algunas corrientes opinan que los afiliados no deben contribuir al financiamiento de la Seguridad Social, porque su remuneración es insuficiente y la contribución del patrono no es en realidad más que una remuneración diferida o indirecta, fruto del trabajo del asalariado, por cuya razón, es en realidad un aporte del trabajador.

Además, si la riqueza nacional es producto del trabajo colectivo de todos los obreros, es el Estado, independiente-- mente de toda contribución, a quien incumbe el amparo de la población, y, por tanto, del trabajador.

Esta postura ha sido contrarrestada por quienes afirman su impracticabilidad dentro del capitalismo y el tercer mundo, en virtud de que el Estado no acumula toda la riqueza y solo es un factor (quizá el más importante, pero no el único) en la producción y, por lo mismo, no es lógico derivarle toda la responsabilidad.

A estas ideas Richardson (57) agrega que "la crítica común a la contribución obrera es ser un impuesto regresivo",

ya que en su opinión los beneficios se financiarían más equitativa-
mente con la renta general obtenida de impuestos progresivos labo-
rados en la capacidad de los contribuyentes, pues "las contribucio-
nes uniformes tienen, sin duda, mucha semejanza con los impues-
tos mancomunados, cosa que los propios interesados consideran co-
mo regresivo". Asimismo, aún donde las contribuciones varían
según los salarios, esa semejanza, por reducida que sea, se sigue
manteniendo.

No obstante, para Richardson (58) las contribuciones
a la Seguridad Social, por parte de los beneficiarios, tienen carac-
terísticas que los distinguen de los impuestos ordinarios, pues para
él se trata de desembolsos que se efectúan para lograr determina-
dos beneficios, que a menudo el Estado subvenciona fuertemente, -
pero cuando no se logra eliminar totalmente las características res-
gresivas de las contribuciones, estas subvenciones son modificadas.
De igual modo, prosigue, las contribuciones del Seguro Social no de-
ben considerarse aisladamente, sino en relación con todo el sistema
impositivo y de redistribución de la renta. Para Richardson (59)
"cualquier impuesto, por sí solo, puede ser regresivo e injusto; pe-
ro los restantes impuestos pueden compensar esos defectos y lograr
que todo el sistema resulte equitativo".

Como corolario de lo anterior, el propio Richardson ex-
plica que la contribución patronal es un factor estrechamente ligado
a la mano de obra, los salarios y a la ocupación, es decir, es un cos-
to de producción y en tal medida incide sobre la demanda de mano de
obra al igual que un aumento de salarios. "Esto explica que la car-
ga contributiva sea mayor en empresas que ocupan mayor número de
obreros aunque su producción sea igual o mayor a la de empresas -
más automatizadas"... "El soporte real y final de esta contribución
está en el consumidor, por medio de un aumento de precio a los pro-
ductos, y en los obreros cuando hay reajuste de salarios". El pri-
mer caso depende del equilibrio entre oferta y demanda y el segun-
do de la elasticidad de la mano de obra y de la fuerza relativa de pa-
tronos y obreros cuando estipulan o revisan las condiciones de tra-
bajo. Esto último motiva, prosigue el autor, "que cuando el apor-
te patronal es mayor repercute en un estándar de salarios más bajo
y viceversa. La contribución patronal debe propiciarse debido a -
su importancia para fomentar mejores relaciones industriales y ma-
yor estabilidad a los obreros. Así, cuando los aportes obreropa-
tronales son similares se obtienen grandes ventajas psicológicas en
comparación a los sistemas en los cuales el Estado o las otras dos
partes cubren total o mayormente la contribución".

(58) Op. Cit.

(59) Op. Cit.

(60) Op. Cit.

Tal criterio sería muy discutible al presenciar el fenómeno persistente en la fijación de condiciones en la contratación colectiva. Frecuentemente se pretende imponer al factor empresarial el soporte de toda la contribución. Muchas peticiones obreras buscan que el patrono cubra los gravámenes impuestos a la clase trabajadora. Su movimiento, en el fondo, trata de lograr un nivel salarial, en el sentido más amplio, lo más justo posible.

En cualquier país la clase trabajadora siente que hay marcadas razones que justifican, ya no la existencia, sino la ampliación de la contribución patronal. Ahora, más que nunca, ésta es considerada como una conquista del trabajo sobre el capital. Al beneficiarse todo empresario y comunidad, con el bienestar y productividad del trabajador, es obvio que el factor capital debe tener una participación y responsabilidad importante en la conservación de la salud integral. Saltan a la vista las ventajas que otorga al patrón el poseer una mano de obra calificada perfectamente sana y protegida. Se ha llegado a una etapa en la cual la capacidad competitiva tiende a subordinarse al nivel del capital de trabajo, al nivel de los recursos humanos.

La aportación patronal, en este terreno, entre otros efectos, provoca una restricción de las zonas de conflicto entre el capital y el trabajo, pues elimina muchos motivos de incertidumbre y preocupación. Descarga una responsabilidad moral, frecuentemente desatendida, al patrón de cortos deberes que tiene con el trabajador enfermo, inválido o con los familiares de éstos. Por otra parte, la aportación patronal es la más importante, sino es que la única explicación para justificar su intervención en la gestión administrativa de los órganos de Seguridad Social, sobre todo para vigilar el empleo de sus fondos.

Antes de concluir este tópico, es pertinente señalar que apartándose del sistema integral de financiamiento, existe en muchos países el sistema de contribuciones separadas de las partes interesadas, cuyos importes de contribución difieren de acuerdo al riesgo. El seguro de accidentes, de riesgo de trabajo y de enfermedad, corre, en la mayoría de los países, por cuenta exclusiva de los patronos; pues sobre ellos recae la responsabilidad y dicha compensación es imputable al costo de producción. El costo de los subsidios familiares generalmente corre a cargo del Estado, como es el caso de Inglaterra, Canadá y la URSS, o bien, de los patronos; Francia, Italia, Holanda, Checoslovaquia y Polonia e inclusive de ambos: Bélgica, Luxemburgo y Suiza.

En el caso de las pensiones, principalmente a la vejez, es frecuente la contribución tripartita; también lo es bipartita (obropatral), como ocurre en Estados Unidos, Finlandia, Portugal y Turquía. En Noruega, Suecia y Canadá los fondos necesarios para las pensiones a la vejez se obtienen por medio de impuestos especiales, reforzados con subsidios procedentes de las rentas generales.

A este respecto, cabría dilucidar sobre el problema -- constante en lo que se refiere al valor de las reservas destinadas a cubrir pensiones en el caso de una inflación que reduce el valor real de los fondos acumulados, afectando seriamente a las instituciones de Seguridad Social. El respaldo que el Estado ha tenido que otorgar para compensar tal déficit, no tan solo es necesario para equilibrar las aportaciones y las finanzas, sino para evitar que se produzcan en toda la comunidad consecuencias socio-económicas y políticas muy graves y evidentes.

Considerando razones similares, Richardson (61) precisa que al establecerse un sistema de Seguridad Social el Estado se compromete a otorgar servicios adecuados y a respaldarlos en todo momento. La instauración exige una severa coordinación y estrechos controles entre servicios y autoridades públicas, para evitar una desorganización ruinosa, duplicidades, falta de planeación o fijación de objetivos, carencia de correlación o congruencia con la actividad gubernamental, despilfarros, corrupción, etc.

Por ello cuando los servicios están fuertemente subvencionados o no exigen para su otorgamiento una aportación en efectivo, adicional a la contribución normal, la gente, según Richardson (62) tiende a extralimitarse en el uso de los mismos, a diferencia de cuando los paga de su propio peculio. En el primer caso señala, pueden surgir constantes revisiones o peticiones immoderadas, si no se tiene especial cuidado en el control y calidad de los servicios o si, además, el sistema otorga beneficios en efectivo los beneficiarios tenderán a presionar sobre el sistema en forma excesiva.

El actual acrecentamiento en la demanda-costos de los servicios, obedece a una acumulación de necesidades que no fueron satisfechas y que solo habrán de aminorarse cuando se eleven sensiblemente los indicadores de productividad y bienestar general.

(61) Op. Cit.

(62) Op. Cit.

Por ello es comprensible el aserto de que disminuye la calidad al imponerse un sistema de Seguridad Social, si se parte de que en las primeras etapas hay una gran ampliación de la demanda; hay una recepción masiva de un enorme sector desde siempre desprotegido.

La experiencia recabada por diversos investigadores evidenció las ventajas de los sistemas amplios que brindan tanto ingresos en efectivo como servicios y prestaciones de otra índole. Observando también, que el sistema de montos diferenciales para fijar las contribuciones y beneficios de acuerdo al salario o región, supera al sistema de montos uniformes. En muchos países se combinan ambos dentro de un solo plan. Los servicios y prestaciones no pueden rebasar un mínimo de calidad, ya sea el sistema de contribución uniforme o diferencial; es decir, si las contribuciones varían con los salarios no significa que se otorguen mejores o distintos servicios. Esta expresión de solidaridad social nos muestra una subvención real a los obreros de menores ingresos y a sus familiares.

La adopción de un sistema que distribuye la mayor parte del costo en la comunidad, pero exige que el beneficiario, cuando hace uso de los servicios, efectúe un pago directo, además de su contribución o impuesto normal que cubre solidariamente, tiende, según Richardson (63) a reducir el costo de los servicios y aumentar las recaudaciones, pues el beneficiario evita las demandas innecesarias. Recomendación que no contempla, en los países del tercer mundo, a nuestro entender, la divergencia económica de los beneficiarios solicitantes, pues cuando algunos de ellos no pueden cubrir ese excedente es obvio que no tendrá derecho a los servicios, cuando, quizás, son los más urgidos del sistema. Tal paso solo es recomendable en una primera fase, cuando la estructura financiera aún no es lo suficientemente robusta.

Cosa distinta es aplicable a los países industrializados, donde el espectro social es más reducido. En Francia los beneficiarios pagan el 20% de los costos de ciertos beneficios materiales que perciben. En Suiza los beneficiarios pagan del 18% al 25% del costo de diversos beneficios materiales. En Japón se debe pagar el costo de la primera visita del médico. En Alemania se debe presentar un comprobante justificando la realización de un gasto reducido para poder tener derecho a reclamar los beneficios. En el Reino Unido se efectúa un pequeño gasto por cada receta. En Austria, Japón y Alemania Occidental, se exigen pagos proporcionados cuando los beneficios son administrados a los miembros de las familias aseguradas.

No obstante está claro que ambos sistemas buscan, en última instancia, que el trabajador conserve su actividad profesional, para lo cual es preciso garantizarle contra todos los factores - que puedan hacerle perder o disminuir su capacidad física del trabajo.

Sin embargo, la realidad nos ha demostrado al decir de Maurice Stack, Jefe de la División de Seguridad Social de la O. I. T., que desde hace algunas décadas los defectos orgánicos de los sistemas europeos de Seguridad Social eran:

- a). - Multiplicidad de sistemas de los trabajadores independientes y - sus familias (salvo los países escandinavos);
- b). - Insuficiencia de pensiones (consecuencia de la inflación); y
- c). - Insuficiencia de las prestaciones.

El correr del tiempo ha venido a borrar muchas de estas deficiencias y ha demostrado que los elementos esenciales de la Seguridad Social no solo se precisan en sus contornos, sino que además se cumplen y modifican sus alcances.

En materia de Seguridad Social la experiencia histórica nos demuestra que el Estado es quien debe determinar cuál sea el organismo asegurador, al darle plena existencia mediante la Ley.

Con criterio distinto, como sostiene Bonilla Marín (64) "no siempre ha sido así, especialmente cuando no se implanta un régimen general para toda la población, sino para un sector o actividad determinada, en cuyo caso el órgano puede ser establecido por convenio de trabajo y surgir así de la voluntad de los contratantes, no de la Ley". . . "Igual ocurre cuando es creado por una institución privada, de carácter asociativo o por un sindicato con personería gremial para determinada contingencia social, sin perjuicio de la existencia de otros organismos estatales".

La competencia del ente gestor en materia de Seguridad Social puede atender a diversas modalidades, en razón de la materia o contingencias cubiertas, atendiendo a las personas comprendidas, por razón del lugar, territorio, domicilio, etc.

Atendiendo al lugar los entes gestores pueden ser: internacionales, interestatales, nacionales, provinciales, estaduales, municipales, zonales, regionales, etc. Para Etala (65) el Estado puede ejercer privativamente el derecho de legislar o constituir un dere

(64) Bonilla Marín G. -Teoría del Seguro Social.

(65) Op. Cit.

cho concurrente con los estados provinciales, sobre la creación o administración de los organismos de Seguridad Social.

La intervención del Estado en la gestión de las instituciones de Seguridad Social no es perturbadora en sí misma, pues es imprescindible su función de vigilancia, control y administración, en virtud de que su actividad es la garantía de los intereses de la comunidad.

El Estado tiene como una obligación principalísima realizar en toda su magnitud la Seguridad Social, pues ésta constituye una decisión jurídico-política fundamental y su cumplimiento no puede escapar al control estatal. No puede aceptarse que un Estado cumple su misión, si no desarrolla o delimita los planes de Seguridad Social, pues una de las razones que fundamentan la existencia del Estado es el bienestar común.

Empero, hay muchas corrientes que no admiten la intervención del Estado en la administración directa de los Seguros Sociales, sino sólo a través de entidades autárquicas, cuya gestión sea independiente y el manejo de sus fondos esté afectado exclusivamente al pago de las prestaciones previstas. Tal corriente arguye que solo esa autarquía administrativa le da plena personalidad jurídica, la cual permite la afectación de bienes y recursos al desarrollo de su función por medio de una organización administrativa independiente, descentralizada o paraestatal. Esto conlleva una administración separada y distinta del Estado, sin que ello signifique la existencia de un tercer género, entre la personalidad jurídica de Derecho Público y la de Derecho Privado, sino más bien, la creación de un organismo especializado que coadyuva al Estado.

Continuando estas ideas favorables a la administración indirecta del Estado, observamos que el organismo público creado por él es un ente autárquico, sujeto y titular de derechos que puede contraer obligaciones a nombre propio, bajo su entera responsabilidad. Por cuya razón el ente es demandable por sus actos y no el Estado. La no subordinación jerárquica a ningún otro órgano administrativo se fundamenta en que recibe sus atribuciones directamente de la Ley y no de un superior jerárquico. Todo esto fundamenta que pueda ejercer actos de imperio, como son los de dictar reglamentos, establecer sanciones administrativas, componer ciertas tasas y exigir las con privilegios especiales, y que pueda realizar la gestión de intereses relativos a fines públicos, sin perjuicio de realizar su propia administración.

La aplicación exacta de estas ideas es clara que se refiere a una sociedad industrializada, de economía robusta y contrastes jurídicos efectivos. Ideas que tienen serias objeciones en los países pobres, pues en estos la enorme y característica desorganización administrativa; la falta de continuidad y planificación económica, la magnitud de las carencias; las contradicciones políticas, económicas, jurídicas y sociales del sistema; la injusticia social reinante; la imposibilidad inmediata de un cambio cualitativo, la deshonestidad cotidiana y la autoridad confundida con satrapía, son entre muchos, los argumentos más serios para insistir en un control estricto por el Estado de las instituciones que tienen a su cargo la salud y el bienestar de la comunidad. Solo la atención esmerada y enérgica del Estado en los planes de Seguridad Social podrá provocar un cambio irreversible en las estructuras de una sociedad que ha cometido injusticias de esa humanidad.

"El Proletariado se instruye y se educa manteniendo su lucha de clase, se despoja de los prejuicios de la sociedad burguesa, adquiere una cohesión cada vez mayor, aprende a medir el alcance de sus éxitos, temple sus fuerzas y crece - irresistiblemente."

V. I. Lenin

C A P I T U L O V I

ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- Primera Parte: El papel mundial de la Seguridad Social.
- Segunda Parte: El Plan Beveridge.
- Tercera Parte: Algunas tendencias, problemas y experiencias de la Seguridad Social en Latinoamérica.
- Cuarta Parte: Descripción de los principales sistemas de Seguridad Social en el mundo.

PRIMERA PARTE

EL PAPEL MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Carta del Atlántico, la Declaración de Filadelfia, la de Santiago de Chile, la Carta de Garantías Sociales de Bogotá, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948) y el Plan Beveridge de 1942, difundieron un nuevo concepto sobre Seguridad Social. En idénticos sentidos se pronunciaron por la importancia de la Seguridad Social la Conferencia de Chapultepec de 1945, la Segunda Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Río de Janeiro de 1947 y la Comisión de Correspondencia para la Seguridad Social en Montreal en 1948.

Dentro del plano internacional tienen especial importancia para latinoamérica la Carta del Atlántico, la Declaración de los Derechos Humanos de la O.N.U., y la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de la O.E.A., que consideran a la Seguridad Social como el medio apropiado para la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales indispensables para un progreso espiritual y material.

A la luz de estos instrumentos resalta que los organismos internacionales que atienden a la Seguridad Social intensifican su acción para perfeccionar la institucionalidad del Seguro Social, a través de la creación y promoción constante de organismos específicos que acomoden la norma internacional al nacional, dentro de la especialización regional.

También hay que tener presente la conferencia Interamericana de Seguridad Social; la cual constituye una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social en su mesa redonda mundial de 1967 formuló la Declaración de Oaxtepec que determinó la participación de la Seguridad Social en la integración del "Derecho a la Salud". Al respecto, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud señala que la salud es un pleno estado de bienestar físico, mental y social, y no la ausencia de la enfermedad.

Los factores negativos de la infraestructura socioeconómica de la mayor parte de los países de la Sociedad Contemporánea, y las indeseables presiones sociológicas de la iniciativa privada, han tratado de ser superados por la política estatal. Renunciando ésta a la tradicional pasividad de espectador; convencidos los gobiernos de que su intervención decidida en la cuestión social será el único medio adecuado para elevar los índices de bienestar colectivo y de desarrollo económico, social, cultural, jurídico y político. Tal sentir, desde la década de los cuarenta, se ha extendido a todo el orbe, --operando diversas transformaciones en la mayor parte de los pueblos que tienden a cubrir todos los estados de necesidad individuales y colectivos.

No obstante, existen innumerables deficiencias y limitantes urgidas de resolución. Aún no se logra satisfacer las justas demandas de una sociedad de tantas antinomías, y de un conglomerado exuberante en recursos humanos que deben ser justamente revalorados y atendidos.

Por esto, en el avance y perfeccionamiento de la Seguridad Social tendrá decida incidencia el conocimiento de los progresos realizados y de las experiencias constatadas por todas las instituciones avocadas al problema de la salud y el bienestar colectivo.

La evolución del Seguro Social en los países del Tercer Mundo para el maestro, Bernaldo de Quiroz, desde la década de los sesenta, ha dado muestras múltiples de quererse adecuar plenamente a la esencia de la ideología de la Seguridad Social, respondiendo a los principios de la unificación institucional, universalización del campo de aplicación, integridad de las prestaciones, solidaridad económica y coordinación administrativa.

Respecto a la solidaridad en los servicios de Seguridad Social en el Tercer Mundo, la razón de incorporar los riesgos que provocan pérdida, disminución o interrupción de ingresos, está fundamentada en la garantía de la reparación económica y, por lo mismo, tiende a preservar la salud y a descargar la responsabilidad de la reparación directa del Estado y de la Empresa y hacer partícipe al beneficiario del costo de sus estados de necesidad estimulando la --responsabilidad individual.

Con estos elementos es entendible que Bernaldo Quiroz diga: " La garantía de los medios de subsistencia y la protección de las condiciones de trabajo de la población económicamente activa o -

(1) Op. .cit.

de una tutela social son los elementos básicos de la Seguridad Social".

Al igual que en el resto del mundo, la II Guerra Mundial alimentó en Latinoamérica una conciencia decidida a combatir la irregularidad social, contraria a la dignidad humana y al progreso colectivo. A la par que generó un gran convencimiento de que la necesidad y la injusticia eran los gérmenes de la inconformidad y la beligerancia.

Después de los primeros años de la postguerra, se ha producido abundante literatura sobre Seguridad Social, haciendo acto de presencia el neotecnicismo en la terminología de la Política Social. Pierre Laroque (2) nos dice que la Segunda Guerra Mundial contribuyó ampliamente a desarrollar el anhelo de seguridad, contra la guerra, contra los factores económicos y sociales y, en los países más castigados, permitió concentrar un gran esfuerzo para la reconstrucción y el empleo de una gran masa de trabajadores que pudiera desarrollar una labor muy intensa.

Richardson (3) señala que moralmente no podía pedirse a esos trabajadores un esfuerzo mayúsculo sin ofrecerles ciertas garantías: en su persona, en su familia y en su trabajo.

De acuerdo a Pierre Laroque (4), sea cual fuere el motivo - más o menos conciente, todos los pueblos están de acuerdo en que la finalidad inmediata a conseguir, es garantizar a cada hombre que en todas las circunstancias tendrá la posibilidad de asegurar, en condiciones convenientes, su subsistencia y la de las personas a su cargo.

La Seguridad Social en primer lugar es la seguridad del empleo; a todos ha de procurárseles una actividad remunerada y evitar hasta donde sea posible las situaciones de paro; es decir, tiene que integrarse una estructura económica de tal manera sólida que permita evitar las crisis y garantizar en todas las circunstancias la plenitud del empleo y la realización integral del hombre. La Seguridad Social es la seguridad de un ingreso suficiente, en donde toda la política de salarios debe tomar muy en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus dependientes. También es la seguridad de capacidad de trabajo y de organización de los recursos necesarios para estructurar y desenvolver un servicio público en beneficio de la colectividad. Con estas ideas concluimos que los gastos deben distribuirse entre todos con un criterio de repartición legal y obligatorio, acorde a los ingresos globales de la nación.

(2) Pierre Laroque: Revista Internacional del Trabajo. -Agosto-1948.

(3) Op. cit.

(4) Op. cit.

La Seguridad Social, como lo afirma Arce Cano (5) no ha podido lograrse en la mayor parte de los países del orbe pese a las múltiples tentativas y años invertidos. Grandes diferencias e instituciones diversas representan en muchos países al problema de la Seguridad Social. Por ejemplo, el Plan Británico ha sido condicionado en su totalidad por la preocupación de luchar contra el desempleo, ésta ha sido la base del plan, pues su legislación consagra la extensión de la organización del seguro contra el desempleo y a la reparación de los demás riesgos sociales. Otros países, sin embargo, se han olvidado provisionalmente del problema del paro forzoso, superando otros aspectos diferentes en función de su propia situación.

A la luz de estas experiencias, se ha visto recientemente que la política de repartición de los ingresos y utilidades corrige en parte -- las graves deficiencias de muchos de los sistemas económicos contemporáneos, pues nivela los recursos de cada individuo sin hacer caso de las circunstancias, sino más bien, dice el Prof. Bernaldo de Quiróz (6), influyendo en la evolución y oportunidad de los recursos aludidos.

Los planes de Seguridad Social, al conjugar elementos tan complejos y disímboles, de tipo económico, técnico social, político, etc., no pueden ser parciales pues sus fundamentos últimos son: la cobertura universal; la protección total de la población y la política económica de la plenitud del empleo. La organización sanitaria y la repartición de los ingresos no pueden constreñirse a una categoría de trabajadores, sino que tienen que extenderse a todos los habitantes del país.

La estructura de la seguridad social como escribe Richardson (7) no es una yuxtaposición de sistemas diversos e independientes, sino una unidad fundamental producto de una evolución de la política social de todos los países en las décadas recientes. Este criterio implica el abandono de los métodos tradicionales del seguro, pues a partir del momento en que el problema ya no consiste más en asegurar a ciertos grupos determinados, contra uno o varios riesgos concretos, sino en proceder a una distribución de los ingresos, no ha necesidad de medir cada riesgo ni de guardar la debida relación entre cotizaciones pagadas y prestaciones otorgadas, ni de constituir reservas matemáticas, para otorgar contraprestaciones, logrando así una protección y cobertura universal.

La solidaridad nacional implica la ejecución de un plan completo de Seguridad Social que hace obsoleto todos esos mecanismos. La suma de las cotizaciones y las cargas de los riesgos se equilibran en conjunto en el seno de toda la colectividad por una compensación de los elemen-

- (5) Gustavo Arce Cano. - De los Seguros Sociales a la Seguridad Social Edit. Porrúa, México 1972.
 (6) J. Bernaldo de Quiróz. - Evolución y Tendencias de la Seguridad Social en las Américas. - C. I. S. S. 1971. - México.
 (7) Op. cit.

tos; la noción de indemnización o reparación desaparece y se sustituye por la de servicio público de sanidad y de conservación del nivel de vida.

La Revista Internacional de Trabajo de junio-julio de 1949 - bajo el título " Tendencias de la Seguridad Social en la postguerra, dice: " en la actualidad la historia del Seguro Social demuestra que el desarrollo progresivo de un sistema nacional de Seguridad Social, depende de un plan legislativo a largo plazo en el cual cada etapa debe estar orgánicamente relacionada con las demás".

La Conferencia Preparatoria Asiática formuló y aprobó una resolución sobre Seguridad Social, en la cual se recomienda " que debe establecerse desde un comienzo la estructura de un plan integral de Seguridad Social a largo plazo, realizable por etapas". Estos son los primeros pasos de un movimiento general cuya tendencia es formar sistemas nacionales únicos de Seguridad Social para toda la población, sustituyendo a los sistemas parciales y totales y coordinando, al mismo tiempo, diferentes disposiciones legislativas, permitiendo así, ampliar el campo de aplicación y mejorar las cuantías y duración de las prestaciones.

En menor o mayor intensidad estos instrumentos reflejan que los programas de Seguridad Social van adquiriendo mayor preponderancia en la gestión gubernamental. Lo mismo en el ámbito local que en el regional o internacional existe un vasto movimiento que tiende a resolver las necesidades del Estado y su población a través de los dispositivos de la Seguridad Social.

La experiencia obtenida a partir del siglo pasado para establecer los sistemas de Seguro y Seguridad Social han permitido a muchos países ahorrarse costosas e infructíferas etapas para su implantación. No puede negarse que hay una gran policromía en los tintes específicos de cada sistema nacional. Por doquier surgen innovaciones y reformas que propician una corriente renovadora en las estructuras y objetivos inmediatos. Las condiciones peculiares de cada nación, la disponibilidad y planeación de sus recursos y el enfoque sociopolítico que prevé en ambas, determina sensiblemente el auge o estancamiento a los planes de protección y desarrollo colectivo. En los países pobres estos planes, aunque sean ambiciosos y formalmente bien estructurados, tienen que supeditarse a las serias limitantes que les impone la injusta distribución de la riqueza y la insana organización contemporánea; ya que a sus enormes carencias, propias de un subdesarrollo que se manifiesta en todos sus componentes, tienen que agregar la ambición insaciable de los países que detestan la hegemonía mundial. Quizás nada impide tanto un desarrollo armonioso y rápido de la Seguridad Social, como los intereses creados por las grandes potencias en todo el tercer y cuarto mundo. Frecuentemente los países subdesarrollados tienen que postergar sus planes de desarrollo para satisfacer los requerimientos de la

sociedad consumista e industrial.

Al presente, la Seguridad Social en el orbe, ha tenido como principales logros: a). - Procurar la protección integral y el desarrollo de amplísimas capas de la población en los países industrializados; b). - A nivel más modesto, atemperar las crisis que hacen inminente una guerra mundial; c). - Coadyuvar a la formación de una conciencia de solidaridad internacional; d). - En los países subdesarrollados, obrar como un importante paliativo en las tensiones sociales propias de estos países; - e). - Propiciar en éstos, el incipiente desarrollo de sus recursos; f). - Destacar con un planteamiento sistemático y permanente, sobre todo para los pueblos marginados, cuáles son los principales objetivos y mecanismos que permiten lograr un aprovechamiento óptimo de sus recursos, por medio de una satisfacción racional de las necesidades, un sano desarrollo de la población y una protección integral del hombre; g). - Favorecer en la mayor parte de las naciones el incremento gradual del espíritu comunitario y de participación social para la cabal solución de su problemática; h). - Convencimiento paulatino a los gobiernos para que amolden sus programas y políticas con un sentido eminentemente social; i). - Concientizar a la población y a sus gobiernos sobre la importancia en la preservación de la salud y el medio ambiente; j). - En significativos estratos de la población mundial, elevar los niveles de vida y las edades promedio de la población, dentro de un ambiente social, biológico y psíquico más decoroso y saludable; y, k). - Posibilitar, a mediano plazo, el surgimiento de una nueva sociedad, estructurada sobre bases económicas, sociales, políticas, jurídicas y filosóficas más justas, humanas y promisorias.

SEGUNDA PARTE

EL PLAN BEVERIDGE

Dentro del humanismo jurídico contemporáneo y el desarrollo del pensamiento social, quizás uno de los documentos de mayor claridad e influencia en la doctrina de la Seguridad Social, sea el Plan Beveridge.

El análisis de esta pieza maestra y fecunda exige remontarnos a la Inglaterra de la década de crisis 1930-40, cuando hubo cuantiosos pagos en efectivo a enormes legiones de desocupados y fué muy exiguo el esfuerzo para fomentar la ocupación. Situación explicable por el predominio de la creencia errónea de que ese sistema era más barato, pues se desconocían: el daño causado por la ociosidad, las ventajas que proporcionaban las inversiones en obras públicas (al multiplicar, muy por encima del personal fijo habitual, la cantidad de trabajadores empleados) y el valor permanente que las obras públicas representan para el país.

En los momentos anteriores al Plan Beveridge, dice Etala - (8) existía una legislación social, pero no una política social, pues el --disgregamiento y complejidad de la primera impedían una visión de conjunto. Además, muchas contingencias no habían merecido la atención del legislador y existía una gran falta de coordinación entre las normas vigentes. Empero, el Plan influyó profundamente en la elaboración de un sistema de Seguridad Social proponiendo el reemplazo de la asistencia --por el Seguro Social; al mismo tiempo que mantiene la iniciativa individual al lado del seguro obligatorio y colectivo, protege a la familia. Beveridge (9), inspirado en las teorías de Keynes, llega a la conclusión de que la Seguridad Social debe ser ubicada dentro de un conjunto de medidas económicas, en donde el Estado debe garantizar una seguridad elemental, derivada de una buena administración de justicia, y debe obtener una reforma estructural, indispensable para que exista la Seguridad Social. La cual deberá comprender, señala Getting (10), la seguridad del --empleo; seguridad de una actividad remunerada eliminando el paro forzoso; obtención de un salario mínimo y establecimiento de una organización que asegure el pleno empleo.

(8) Op. cit.

(9) Beveridge. - Social Insurance And Allies Services.

(10) Andre Getting: La Sécurité Sociale. - París 1960.

El 10 de junio de 1941, Arthur Greenwood, ministro sin cartera de Gran Bretaña, anunció ante la Cámara de los Comunes el acuerdo para reorganizar el funcionamiento del Seguro Social en Inglaterra. - Fué Sir William Beveridge, economista de gran personalidad y pilar de la Seguridad Social en el mundo quien presidió esta comisión, y planteó los principales puntos para la consecución de la Seguridad Social: - - - 1. - Identidad de cuotas o contribuciones, 2. - Identidad de prestaciones o subsidios, 3. - Unificación en los sistemas administrativos, 4. - Financiamiento autónomo, 5. - Protección a toda la población y 6. - Adecuado servicio a cada uno de los derechohabientes. Estas ideas pueden sintetizarse en el principio de Universalidad en el Seguro y en las cuotas y -- prestaciones.

Para Beveridge (11) el basamento del Instituto Nacional de Seguridad Social Británico era el principio de la Universalidad en el disfrute de los servicios a toda la población. El hacer extensivo el Seguro Social, desde un sólo y homogéneo grupo de personas que ganan un salario o un sueldo, hasta toda la población, sin distinción de edades y de ocupaciones, y aún cuando no tengan ocupación alguna, representa un cambio de gran importancia y considerable consecuencia.

Estas ideas se ejemplificaron en el trascendental documento - que presentó Sir William Beveridge al Gobierno Británico, el 20 de noviembre de 1942, al que llamó " Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos", plan formulado sobre la base de un examen profundo de los graves problemas existentes hasta entonces, y que llevaría a la transformación del sistema social en un régimen de Seguridad Social, capaz de proteger - en todos sus aspectos, la vida del hombre.

Para latinoamérica las bases de Seguridad Social de Sir W. Beveridge, no fueron un asunto privado de Inglaterra. Muchas de nuestras -- Leyes e instituciones tienen ahí su modelo de inspiración. Uno de sus tantos legados fué el reconocer a la Seguridad Social y Económica, como una garantía total de ingreso y empleo en la colectividad.

La Comisión de Estudio de Seguridad de Chile opinó sobre el - particular que " la Seguridad Social es la rama socioeconómica de un país, por la cual la comunidad protege a sus miembros asegurando las condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mejor productividad, más progreso y mayor bienestar común.

La aportación de Beveridge (12) tuvo un alcance universal, por-

(11) Beveridge W. Plan de Seguridad Social. - Inglaterra.

(12) Beveridge William. Unemployment. A Problem Of Industry. Ed. - 1909, Green Co. Lond.

que si bien es cierto que fué un plan para aplicarse exclusivamente al pueblo británico, no es menos cierto que sus lineamientos trascendieron el ámbito nacional, para convertirse en ejemplo de lo que otros países podían hacer en materia de Seguridad Social.

Los principales puntos del Plan Beveridge (13) son:

1. - Aprovechar las experiencias que en el pasado se hayan adquirido en materia de Seguridad Social.

2. - Considerar al Seguro Social como parte de una política del progreso social, ya que su pleno desarrollo puede garantizar la seguridad de la renta.

3. - La Seguridad Social ha de ser el resultado de la cooperación entre el Estado e individuo.

4. - Debe lograrse la unificación del Seguro Social en lo referente a la contribución, es decir, dar por cada asegurado el derecho a todos los beneficiarios, mediante una contribución semanal y un sólo documento.

5. - Debe conseguirse una administración unificada de Seguro y Asistencia Social, en un ministerio de Seguridad Social al alcance de todas las personas aseguradas.

6. - Los beneficios referentes al desempleo, a la invalidez, a la pensión de retiro y a la rehabilitación, deben ser otorgados sin tomar en cuenta los salarios o rentas obtenidos.

7. - Para los casos no cubiertos por el Seguro Social, se debe establecer un sistema nacional de Asistencia Social debidamente reglamentado.

8. - Debe admitirse que son objetivos de la Seguridad Social; -- (el término " Seguridad Social" se usa aquí para significar la seguridad de un ingreso que reemplace a los salarios cuando éstos quedan interrumpidos por desempleo, enfermedad, accidentes, etc.), sin los cuales no se puede construir ningún esquema satisfactorio, los siguientes:

a) Subsidio a la infancia hasta la edad de 15 años, o hasta los 16 si el beneficiario está totalmente ocupado en educarse;

(13) Op. cit.

b) Subsidio integral de salud y rehabilitación, a efecto de prevenir y tratar las enfermedades, así como restaurar la capacidad de trabajo. Todos los miembros de la comunidad deben gozar de estos servicios.

c) Evitar el desempleo masivo.

9. - Para alcanzar las metas anteriores, deberá optarse por una combinación de las tres formas siguientes: Seguridad Social (para las necesidades básicas), Asistencia Nacional (para casos esenciales) y Seguro Voluntario (como elemento adicional de las prevenciones básicas).

10. - La verdadera Seguridad Social no deberá consistir solamente en la lucha contra la necesidad creada por un ingreso insuficiente o faltante, única finalidad del Seguro Social, sino de toda una política social que abarque los cuidados a la familia, salud y vivienda, así como la educación de todos los ciudadanos y la política económica de pleno empleo.

El informe de Lord Beveridge con sus principios esenciales de Universalidad, unidad e integración es la armadura de una organización sencilla, coherente y completa de defensa contra los factores de la miseria.

Al hablar de los Seguros Sociales y los servicios conexos, Lord Beveridge (14) modificó los principios y orientaciones anteriores sobre protección social, idéntica labor realizaron los textos internacionales que generalizaron y dieron un sistema a la noción moderna de Seguridad Social y le aseguraron una difusión mundial.

Entre las causas de la inseguridad social, de acuerdo con las ideas del Plan Beveridge, tenemos: 1) paro, 2) incapacidad, 3) desaparición de los medios de ganarse la vida para las personas que dependen de un salario, 4) vejez, 5) enfermedad, 6) defunción, 7) familia numerosa y 8) necesidades del matrimonio.

El paro y la desaparición de los medios de producir, imposibilita al individuo para ganarse la vida, en una forma transitoria. Estas -- causas no son necesarias, ineludibles ni permanentes.

La enfermedad al igual que la incapacidad, son la invalidación permanente o temporal para la actividad de una persona físicamente apta, por enfermedad, tanto la contraída a consecuencia del trabajo o en ocasión

(14) Beveridge William H. Bases de la Seguridad Social. México.

de éste, por accidente o por causas ajenas al trabajo mismo y puede ser total o parcial, permanente o transitoria.

La defunción implica un gastos extraordinario y la imposibilidad o disminución de la satisfacción de las necesidades de las personas que dependen de la persona fallecida.

La vejez tiene similares consecuencias desde el punto de vis-ta económico que la defunción, la incapacitación total o parcial para obte-nes el diario sustento.

Las necesidades del matrimonio y la familia numerosa repre-sentan un aumento de gastos en la alimentación, curación, atención en ca-so de parto o enfermedad, etc.

En términos generales estas causas se clasifican en dos gru-pos: 1) las que disminuyen o anulan la posibilidad de satisfacer las dia--ri-as necesidades y 2) las que significan un crecimiento de la necesidad - sin un aumento equivalente de la percepción.

Ambas se identifican por su contingencia y su realización --- cierta y que son interminables en el tiempo, Pretendiendo precisarlas di-ríamos: son primarias, básicas, vitales, ciertas en su realización, in--ciertas en cuanto a tiempo, es decir son contingentes, generales y de base y forma biológicas, pero con repercusión económica.

La consecuencia inmediata de estas causas es que son previsi-bles, ya sea directamente por el individuo, por grupos de acción particu-lar o por una acción social o general que tiendan en común a restablecer la capacidad productora o a cubrir el déficit que representan.

De éste se colige que el Plan Beveridge de 1942 incluye entre otros conceptos, extensión del Seguro Social a la totalidad de la población; el reconocimiento de unidad funcional como garantía de los medios de exis-tencia y de la unidad inicial en los servicios de salud, preventivas y cura-tivas; el otorgamiento de prestaciones y asignaciones familiares; el mante-nimiento de los principios de seguro, en particular el de la cotización de - pleno empleo y de que la Seguridad Social es una parte de la lucha para la liberación de la necesidad y la provisión de servicios complementarios de asistencia social.

El Plan Beveridge perfila una visión integral de la Seguridad - Social, pues abarca una dimensión que realmente protege al hombre y con

tribuye a distribuir mejor el producto nacional de un país y eleva niveles de vida de la población.

El mundo de la postguerra contempló en este informe una plataforma inmensa de gran utilidad para los pueblos de la tierra. Su alcance universal y su influencia en el Derecho Social ha sido constante y elocuente.

Podemos aseverar, como lo hace Richardson (15) que se trata de un plan audaz, futurista, que quiere mejorar a este mundo de insatisfacciones, aprovechando plenamente la experiencia adquirida en el pasado, olvidando los intereses seccionales. Al demostrarse que la guerra abolió todas las fronteras y creó un movimiento revolucionario internacional, se aceptó que era el momento de adoptar medidas trascendentes y universales, acordes con la nueva filosofía social y humanista del pensamiento contemporáneo.

(15) Op. cit.

TERCERA PARTE

ALGUNAS TENDENCIAS, PROBLEMAS Y EXPERIENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA.

Con el Plan Beveridge quedó perfectamente establecida la necesidad de:

- a) Introducir el Seguro Social en forma gradual y sistemática a todas las regiones y zonas de un país.
- b) Extender el régimen al mayor número posible de sujetos.
- c) Considerar al Seguro Social como la iniciación de un sistema cuya culminación, al convertirse en un medio de protección integral, sería la Seguridad Social; y
- d) Precisar que el Seguro Social, en el desarrollo progresivo de un sistema nacional de Seguridad Social, depende de un plan legislativo a largo plazo, en el cual cada etapa debe estar orgánicamente relacionada con las demás.

Para el maestro Bernaldo de Quiróz (16) la recomendación de los expertos de que debe establecerse desde un comienzo la estructura de un plan integral de Seguro Social a largo plazo, realizable por etapas, ha tenido ya su influencia en varios países latinoamericanos. Algunos previeron la extensión gradual del Seguro Social, a sectores más amplios de trabajadores con la inclusión por etapas de otros riesgos, a medida que las circunstancias lo permitieran.

Es característica común de los movimientos latinoamericanos la tendencia a formar sistemas nacionales únicos para toda la población, sustituyendo a los sistemas parciales o profesionales; coordinando al mismo tiempo diferentes disposiciones legislativas, ampliando el campo de aplicación y mejorando la cuantía y duración de las prestaciones.

Los estudios hechos por la O.I.T., en el año de 1950, de-

(16) "Evolución y tendencias..." Op. cit.

mostraron que hay un gran desconcierto e incertidumbre en el contenido de los conceptos referentes a la Seguridad Social como son: personas protegidas; prestaciones médicas; tasas normales de las prestaciones en dinero; prestaciones familiares generales; duración de las prestaciones en dinero; requisitos para el Derecho a Prestaciones; derecho de apelación; recursos financieros y administración. Como ya se apuntó, este abigarramiento en la nomenclatura sobre Seguridad Social motivó la formulación de las Normas Mínimas de Seguridad Social (expresión que por sí misma parece ser contradictoria con la idea generalizada de Seguridad Social). En tales normas, recordaremos, se establecen normas mínimas y normas avanzadas de Seguridad Social, que no corresponden sino a situaciones del desenvolvimiento de los seguros sociales conforme al desarrollo del propio país, y a veces aluden a la introducción de ciertas medidas de carácter económico, conjuntamente con planes de acción y de proyección de los Seguros Sociales y de la Asistencia Social.

Lo anterior basta para decir que es difícil definir en algunos de nuestros países lo que se entiende por Seguridad Social; dada esta situación, ha parecido lógico esforzarse en conservar técnicas de seguros sociales mediante ampliaciones necesarias.

Dentro de ésta diversidad de tendencias en la aceptación de la Seguridad Social, aún existen varias tendencias definidas:

- a) Las que consideran a la Seguridad Social como la etapa final del Seguro Social integral. Por medio de una política expansionista de amplia cobertura que abarca no sólo los grupos y estamentos asalariados, sino a todos los trabajadores y ciudadanos e inclusive todos los residentes.
- b) El Seguro Social y la Asistencia Social son las partes formativas de la Seguridad Social.
- c) Las que consideran bajo el rubro de la Seguridad Social ideales a perseguir: la liberación del hombre de las amenazas a sus necesidades vitales; la cooperación plena, a través de complejos mecanismos económicos que permiten dirigir las situaciones políticas, sociales, demográficas y financieras del Estado; etc.

En los países subdesarrollados, la preservación y el robuste

cimiento de la salud implican una actividad múltiple y costosa, que sólo podrá ser lograda por medio de la plena coordinación o integración de las que operan en el campo de la salud. Por ello, tal fenómeno tendrá que ser una expresión de la política nacional para agrupar los recursos financieros, humanos y técnicos nacionales.

Como una muestra incipiente de tal tendencia podría citarse la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, que se estableció en México en 1965 (S.S.A.; I.M.S.S.; I.S.S.S.T.E.) con doce subcomisiones especializadas: Medicina Preventiva, Asistencia Médica, Rehabilitación, Investigación de la Salud, Educación Técnica y Profesional, Higiene Ambiental, Programas Específicos, Laboratorios, Bienestar Social, Recursos Materiales, Estadística y Productividad.

La Seguridad Social latinoamericana como política de Estado frecuentemente está dirigida por determinadas dependencias estatales: - Dirección de Seguro Social del Ministerio de Trabajo en Cuba, Secretaría de Estado de Seguridad Social del Ministerio de Bienestar Social en Argentina, etc.

La conveniencia de armonizar la Seguridad Social con la sociopolítica sobre planificación del desarrollo y bienestar del país, ha robustecido la representación estatal, que actúa con la obrero-patronal en los órganos superiores o directivos de la institución del Seguro Social, con participación de las dependencias públicas que tienen relación directa o indirecta con dicha política económico-social.

En lo referente a la solidaridad financiera en nuestras instituciones latinoamericanas, se observan múltiples disposiciones y actos que han transformado el proceder usual, elevando la cuantía límite de la contribución o sin ponerle límite, dedicando parte de ciertos aportes al aseguramiento de trabajadores con ganancias mínimas y estableciendo escalas móviles de cotización en el régimen de pensiones.

Así, diversas legislaciones fijan grupos de salarios para efectos de cotización, determinando topes máximos, el cual se lleva conforme al incremento de la ganancia que periódicamente se realice.

México en 1970 elevó el límite de la cotización de \$80.00 a \$250.00 diarios y posteriormente creó el grupo "W" para comprender salarios hasta diez veces mayores al mínimo del Distrito Federal, lo -

que permitió una gran captación de recursos e hizo más atractivo el sistema para los trabajadores de altos ingresos; ambos hechos propiciaron: la no limitación de la ganancia del trabajador para su contribución, robustecer la economía del sistema y, aumentar las prestaciones en dinero.

Legislaciones como las de Colombia y Costa Rica han dispuesto que el aporte del Estado se destine preferentemente a reforzar el financiamiento de las categorías de trabajadores de limitados ingresos, - principalmente los campesinos.

México en 1965 reformó su ley sobre Seguro Social, en acción de solidaridad cargó a la empresa urbana la mitad de la contribución estatal, cuyo porcentaje se quiso destinar preferentemente a los trabajadores agrícolas sin protección.

En Cuba la extensión del Seguro Social a los trabajadores - campesinos ha librado de cotizar a los de ganancias mínimas, cargando su financiamiento a la colectividad.

Recordemos sobre este punto que la determinación de un financiamiento de primas escalonadas en el régimen de pensiones, limita una capitalización excesiva y descarga en principio los costos de la contribución tripartita.

Por lo que toca al desarrollo de la substancialidad de la -- prestación económica en latinoamérica, cabe decir que entendemos a ésta como la prestación en dinero como medio para resarcir la pérdida o disminución de ingresos que sufra el asegurado; veremos que tal cuestión ha supuesto en la legislación comparada varias medidas para lograr la suficiencia, oportunidad y adecuación en el otorgamiento de la prestación económica. Por tal razón, la indemnización pecuniaria no debe ser un socorro sino un satisfactor, pues ese criterio permite elevar - los subsidios y pensiones determinadas inicialmente en cuantía mínima.

Así y todo, en nuestros países latinoamericanos, las sumas acordadas son menores que la ganancia habitual del asegurado al producirse el riesgo. Por ejemplo, las compensaciones totales, en la contingencia de maternidad, sólo le encontramos en determinadas legislaciones: Colombia, Cuba, Guatemala, Panamá y México; en la invalidez de los - casos por riesgo profesional, compensación total en Argentina y parcial en México, aunque en casos de gran incapacidad se incrementa hasta el 100%, como es el caso de Honduras y el 50% en Bolivia.

Sobre este hecho la devaluación monetaria, tan corriente en nuestros días, presenta un grave conflicto, al igual que el alza del costo de la vida en la substancialidad de la indemnización en dinero, cuestiones que imponen la revalorización periódica de las pensiones.

En todo lo relativo a la oportunidad de la prestación, se ha venido restringiendo la cotización previa. En México la reforma de 1949 y las de ésta década de los 70, redujeron las semanas cotizables exigibles en los casos de invalidez y de vejez. Algunos casos exceptúan del requisito citado: Cuba, Salvador, Venezuela - en la atención médica - pues se otorga la prestación en el momento en que se produce el estado de necesidad por el sólo hecho de estar asegurados.

En el contexto latinoamericano, por lo que respecta a la adecuación, en el caso de vejez se han elevado las edades mínimas de 50-55 a 60-65, como es el caso de Argentina. En ocasiones una disminución - en la edad de retiro es la pérdida del trabajo en edad avanzada, siempre que se tengan las cotizaciones requeridas en el seguro de vejez. Por ejemplo en México el seguro de cesantía en edad avanzada que origina - una indemnización muy substancial.

En la América Latina han sido adoptadas las formas de medicina estatal, atendiendo a las contingencias de enfermedad la preservación de la salud en su triple aspecto: preventivo, curativo y rehabilitador, no sólo al asegurado sino comprendiendo al núcleo familiar.

Empero, apunta Arce Cano (17), las fases del desarrollo de la Seguridad Social varían frecuentemente según los países y según las culturas, no pudiendo amalgamarse un concepto unificado en virtud de - esta dependencia regionalista.

Así, por ejemplo, el Seguro Social en México, es una creación muy reciente, comparado con muchos sistemas europeos y latinoamericanos. Sin embargo esta aparición tardía en algo ha favorecido, -- pues se aprovecharon experiencias de más de 60 años en la práctica de los seguros sociales. Situación que permitió evitar la repetición de algunos errores y realizar algunas innovaciones importantes, tanto en la estructura como en la organización de los Seguros Sociales. Gran motivo de satisfacción para los creadores de la Ley Mexicana del Seguro Social fué que la recomendación de la 26a. reunión (mayo de 1944) de la Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia se hizo bajo la influencia de esa ley. De la cual algunas legislaciones modernas han toma

(17) Op. cit.

do muchos de sus aspectos como modelo, tales como la de su creación (entidad descentralizada) en un sólo organismo encargado de la administración del Seguro Social: el Instituto Mexicano del Seguro Social. Desde el punto de vista administrativo y técnico se consolidó administrativamente todas las ramas del Seguro Social bajo una misma institución. Cuestión que presenta un problema muy grande en el camino de la integración de los sistemas de Seguridad Social de muchos países (múltiples instituciones y cajas locales, regionales y profesionales, para cada rama del Seguro Social).

Como solía decir el Ing. García Cruz (18), en México la ruta hacia la Seguridad Social se inició con avances importantes, asimilando valiosas tendencias para lograr la implantación en el ámbito nacional del Régimen del Seguro Social Obligatorio, con cobertura a los trabajadores urbanos y del campo, asalariados e independientes, incluyendo los de tipo familiar y los eventuales o temporales, a los domésticos y a los de tipo familiar, o sea, a todas las personas que forman la fuerza de trabajo y a sus familiares. Empero, no hay que olvidar que en México, dos grandes instituciones satisfacen las tres condiciones establecidas por la O.I.T., para que se les califique como regímenes de Seguridad Social: el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues son los únicos organismos organizadores y administradores que amparan contra las consecuencias económicas de ocho de los nueve tipos de régimen de Seguridad Social a los que se refiere el convenio 102 de la O.I.T., es decir, que sólo deja de cubrir prestaciones en caso de desempleo prolongado, pues el desempleo fraccionario lo protege previendo la conservación de derechos por un tiempo razonable.

La marcada orientación de ampliar la Seguridad Social a sectores de la población activa, que han permanecido marginados, la podemos apreciar: en el caso de Chile, que hizo extensiva la Seguridad Social a los sacerdotes del Clero Regular; en México, que por acuerdo - 1969 mejoró el Seguro Social relativo a los mineros y a las reformas - a la Ley del Seguro Social del 31 de diciembre de 1970 incorporó al régimen obligatorio a los trabajadores independientes, urbanos y regulares como artesanos, pequeños comerciantes, profesionales libres y similares que ya fueron contemplados en las reformas de 1959 (quedando pendiente a esa fecha el que fijaran las fechas y modalidades para su implantación). En Panamá, que por la Ley 72 de 28 de diciembre de 1967, creó un fondo especial para la Seguridad Social a los Periodistas; en Costa Rica que en julio de 1971 universalizó los Seguros Sociales de su país.

(18) Op. cit.

La tendencia de la generalización del Seguro Social ha permitido también en lo doctrinario que los países de América en forma total o parcial, cambien el sentido conmutativo del Seguro Social para llegar, con mayor o menor amplitud, al campo del principio distributivo de la Seguridad Social, produciéndose un desbordamiento en el campo de aplicación que estaba consignado en las primeras legislaciones; para pasar de la exclusiva protección de los asalariados hacia la Seguridad Social que dé cabida a todos los sectores de la población económicamente activa que viven del producto de su trabajo.

No es aventurado decir que la historia de la Seguridad Social en América, muestra en todos sus países una disparidad en cuanto a las prestaciones. En el campo de lo administrativo hay una diversificación en las estructuras encargadas de la aplicación de la Seguridad Social, lo que ha entorpecido los sistemas y ha perjudicado a las prestaciones mismas. Empero, en el campo normativo ha tenido acogida favorable la tendencia de la centralización administrativa. Algunos países han dado verdaderos pasos importantes en este sentido. También en lo normativo la unificación del Seguro Social, para evitar la proliferación de las instituciones ha avanzado, así por ejemplo la realizó Brasil en 1966, con la creación del Instituto de Previsión Social, el cual agrupa a las Instituciones de Jubilaciones y Pensiones que antes existían separadamente. Uruguay con la promulgación de la Constitución de 1967 estableció el Banco de Previsión Social con el carácter de autónomo, para coordinar las Cajas de Jubilación y Pensiones. Así, ha continuado la unificación con diversas peculiaridades en los demás países; Argentina con su Ley Orgánica del Ministerio de 1966 crea la Secretaría de Estado de Seguridad Social como órgano gestor de las Cajas de Previsión Social, y expide luego, en diciembre de 1967, la Ley que reestructura los Organismos de Conducción y Gestión, que integran el Sistema Nacional de Previsión; y, posteriormente, por resolución de enero de 1968, establece las normas de funcionamiento del Consejo Nacional de Previsión Social, para finalmente dar vivencia efectiva al Consejo Asesor de Seguridad Social, por Decreto de 2 de febrero de 1970.

En Ecuador se inició este proceso de unificación de los Organismos del Seguro Social en el año de 1963 y en 1970, con la expedición del Decreto Supremo No. 9 del 23 de junio de aquel año, que suprime el Instituto Nacional de Previsión. Con la promulgación del Decreto No. 40, que crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se alcanzó una verdadera unificación en los sistemas normativos del Seguro Social. Perú con los decretos expedidos en los años de 1969 y 1970 modifica la

estructura orgánica de los Seguros Sociales y consigue una coordinación entre las diversas Instituciones encargadas de la Seguridad Social en dicho país. Guatemala por acuerdo de septiembre de 1969, reorganiza el Ministerio de Salud Pública y de Asistencia Social con similar inspiración.

Tendencia muy caracterizada en los últimos años es aquella que se ha denominado "efectividad en la Seguridad Social", que tiene sus antecedentes en el informe de Lord Beveridge sobre los "Seguros Sociales y Seguros Conexos", basada en el concepto de una protección básicamente igualitaria, que se extienda a toda la población, y una a este afán, el otorgamiento de prestaciones mínimas y uniformes que justifiquen el principio de establecer la necesaria relación entre las obligaciones de la solidaridad colectiva y los seguros individuales, a fin de que estas distintas formas de responsabilidad puedan complementarse razonablemente. Tales tendencias aspiran a resolver las necesidades que tienen los asegurados en el cumplimiento de los fines de su vida. Por tanto, no debe ser 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" de la que habla el maestro Bernaldo de Quiróz (19), unida con la "generalización", orientan al Derecho Social contemporáneo que amplía los alcances de los actuales sistemas, y por ende, al Derecho de la Seguridad Social. Ambos significan 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. Dentro de esas tendencias se procura el alza de tasas de prestaciones, el aumento de los salarios mínimos imponibles y la revalorización de las pensiones de población pasiva y de los derechohabientes. Por lo mismo, la efectividad de la prestación ha de abarcar tanto a aquellas prestaciones que recibe el afiliado mientras está formando parte de la población económicamente activa, como aquellas que debe percibir cuando ya forme parte de ese gran conglomerado de población pasiva.

En estas dos fases de la efectividad de la Seguridad Social, tenemos que mencionar a la República Argentina que, en enero de 1968, estableció el subsidio familiar básico y por escolaridad, y que, por la Ley de 8 de noviembre de 1967, determinó el Seguro de Escolaridad para la Caja de Subsidios Familiares, que luego fueron modificados en -

(19) "Evolución y Tendencias" ... Op. cit.

septiembre de 1968, señalando nuevos tipos de subsidios familiares y por escolaridad, para ser reformados en diciembre del mismo año. Y, finalmente, por Decreto 4921, del 4 de septiembre de 1969, puesto en vigencia a partir del 1o. de enero de 1970, que incrementó las asignaciones familiares en un porcentaje más razonable en relación a las evidentes fluctuaciones económicas de la época. Incremento que significa un aumento de las asignaciones por matrimonio, por nacimiento de hijos, por asignación a los hijos, a familia numerosa, a escolaridad primaria, media y superior.

En octubre de 1969, la República de Argentina coincidentemente con esta tendencia estableció el coeficiente de morbilidad y aumentó las prestaciones mínimas para el año de 1970. En diciembre del mismo año, se legisló sobre las asignaciones familiares para efectivizar el pago de haberes y prestaciones anteriormente establecidas. Cosa igual realizó Colombia en 1969, con Decreto Supremo No. 3-69 que estableció el Seguro de Familia a cargo de la Caja Nacional del Seguro Social. Uruguay en enero de 1968, reglamentó el régimen de compensaciones por desempleo y, en octubre de 1969, ratificó la necesidad de hacer efectivo el beneficio de duplicación de la asignación familiar en caso de menores con diagnóstico de retardo mental. México, en diciembre de 1970 y en 1974 amplía las categorías de salario asegurable, mejora los subsidios de maternidad, de ayuda de matrimonio y de auxilio de funerales, así como la nuevos y numerosos grupos marginados, crea el seguro de guarderías para hijos de las madres trabajadoras y amplía sensiblemente en cantidad y calidad su régimen de prestaciones.

Con inspiración similar, a la de la creación del INFONAVIT en México, se atacó al grave problema de la vivienda popular, en Argentina, Brasil, Chile, Perú, Panamá y Ecuador, en tanto que en la República Dominicana se han incrementado las escuelas de formación laboral acelerada.

Varios países de América, siguiendo esta tendencia como lo describe Goñi Moreno (20) han aumentado las prestaciones en dinero hasta niveles aceptables, sobre todo el caso de salarios mínimos, como ha sucedido en Perú, Brasil, Bolivia, Colombia, Estados Unidos de América y México.

Se ha elevado también el subsidio por enfermedad alcanzando niveles que van de 70 a 75% del salario, con el deseo de proteger económicamente a los sectores asegurados de menos posibilidades económicas.

(20) José Ma. Goñi Moreno. Derecho de la Previsión Social-Buenos Aires.

Esta tendencia de la efectividad de las prestaciones, marcada por el maestro Bernaldo de Quiróz (21), se ha dejado notar también en las que se prestan a la población pasiva y a los derechohabientes. Sabiéndose que se ha traducido en la revalorización de las pensiones como tesis generalmente adoptada por varios países, entre los cuales podemos mencionar: Argentina, Uruguay, México y Ecuador. Este último, durante el sexenio 70-76, elevó las pensiones en el seguro de prestaciones diferidas, teniendo como base el salario mínimo vital vigente en la República. También, otros países se han preocupado de mejorar las diversas tasas de jubilaciones, ya sea en forma general o analizando distintos grupos o profesiones, como es el caso de: Argentina, con su régimen de jubilación especial para tareas insalubres y del personal embarcado que desempeñe su labor en función de dependencia; y - y el mismo país ha modificado el régimen jubilatorio para magistrados y funcionarios del poder judicial de la Nación; Ecuador con el decreto de agosto de 1966, que revisa las pensiones ordinaria y adicional; Uruguay en noviembre de 1968, modifica el régimen de aportaciones jubilares de los trabajadores agrícolas. Brasil, Estados Unidos, Colombia, Bolivia, Perú, Chile y México, han dictado similares regulaciones. Argentina en octubre de 1968, reglamenta la incompatibilidad de la jubilación de invalidez con cualquier actividad en relación de dependencia.

Los riesgos del trabajo y la jubilación por invalidez han sido motivo de fundamental preocupación en varias legislaciones americanas, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Chile. Con esta misma orientación se han realizado diversas revisiones y regulaciones en los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, en Costa Rica y el Salvador.

Bermudas con la nueva Ley sobre Seguridad Social de agosto de 1968, que reemplaza a la promulgada en 1965, adopta una verdadera disposición orgánica en materia de Seguridad Social, ya que protege tanto a los trabajadores asalariados como a los autónomos, desde los 16 hasta los 65 años de edad, que es el límite para la jubilación. En Venezuela se dictan normas para la tramitación de solicitudes que permiten la continuación facultativa del Seguro Social y en México se da atención en el I.M.S.S., a nuevos grupos laborales, tradicionalmente marginados.

El cuidado y la promoción de la salud como fundamento específico de una auténtica Seguridad Social que pregona Gaete Berrios -- (22), ha sido también una marcada tendencia. Se ha procurado que la sociedad haga efectivos los servicios médicos, para lo cual se han adop

(21) Evolución y Tendencias.-Op. cit.

(22) Alfredo Gaete Berrios.-Tratado del Derecho de la Seguridad Social Chilena.

tado modalidades de organización y funcionamiento que se han considerado las más adecuadas para el fin de conseguir una protección que se extienda no solamente al trabajador, sino también al núcleo familiar. La extensión de la protección en materia de salud, a los miembros de la familia se han iniciado en forma progresiva; en unos casos concretándose en las ciudades de mayor densidad de población económicamente activa, y en otros dedicando su esfuerzo a aquellos sitios en donde es palpable la mayor necesidad de estos servicios por no existir otros de carácter público y privado.

En este aspecto se ha tratado de cubrir no sólo la conservación y cuidado de la salud, sino también los riesgos y accidentes de trabajo, y aún se puede señalar, como marcada tendencia, la importancia que se está dando en la Seguridad Social de América, a la rehabilitación del asegurado para que deje de ser una carga de la sociedad y vuelva, dentro de las condiciones físicas, psicológicas y humanas, a convertirse en un elemento activo del progreso social.

Como especial preocupación y respuesta al problema del cuidado de la salud en Latinoamérica, tenemos la Comisión Coordinadora de Actividades de la Salud Pública y Asistencia Social; creada en México; el Servicio Unico de Salud de Venezuela; los Convenios de Coordinación entre los Ministerios de Salud Pública y las Instituciones de Seguridad Social de Costa Rica, Paraguay y Perú. En Brasil, con su Decreto de mayo de 1968, sobre Política Nacional de Salud, que se viene a cumplir y a dar efectividad con: el Decreto Ley de 1967, el convenio con el Instituto Nacional de Previsión y el Ministerio de Salud, de mayo o de 1968, y el Plan de Salud de Brasil de 1968. Se ha previsto también en Brasil el Plan Nacional de Salud de 1970.

Panamá en julio de 1968, crea un régimen Nacional de Seguro de Asistencia Médica, Costa Rica, en enero de 1969 por resolución de la Junta Directiva de la Caja Costarricense acordó reformar el Reglamento del Seguro de Enfermedad y Maternidad e inaugura el Hospital General de la Caja Costarricense en marzo de 1968; Guatemala modifica en mayo de 1967, el acuerdo No.410, que se refiere a la protección relativa a la enfermedad y maternidad; y el mismo país, por Acuerdo de Gobierno de septiembre de 1968, reorganiza el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Honduras, en enero de 1969, aprueba y promulga el Reglamento Sanitario de Saneamiento Ambiental. Paraguay, en noviembre de 1969, inaugura el Hospital Central del Instituto Nacional de Previsión Social. Uruguay, en septiembre de 1969, expide el Reglamento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre seguro de En

fermedad.

Colombia pone en marcha el Plan Nacional de Salud con el esfuerzo mancomunado de la Seguridad Social y del Ministerio de Salud. Los países centroamericanos, dando capital importancia a este aspecto de la Seguridad Social, concurren afanosos a la cita de mayo de 1970, en la Ciudad de Guatemala y firman acuerdos fundamentales sobre la coordinación de servicios de salud en Centroamérica y Panamá.

Varias reuniones, conferencias, cursos y capacitación profesional, se han realizado a fin de concentrar los medios más adecuados para impulsar la rehabilitación profesional, como parte fundamental de la Seguridad Social. Ese anhelo lo concretó Brasil en la Resolución de julio de 1968, que entró en vigor el 1.º de enero de 1969, que limita o amplía los recursos de la rehabilitación profesional exclusivamente a favor de los accidentes que originan prestaciones por incapacidad y a los accidentes de trabajo. Uruguay ha orientado esta aspiración con la creación de la Comisión Nacional de Rehabilitación Laboral, del 1.º de marzo del mismo año. Ecuador, en su proyecto de Código de Seguridad Social ha dejado debidamente establecida la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación Profesional.

Por lo que respecta a la ampliación hacia nuevos grupos, en México, se han incorporado al Régimen del Seguro Social, en 1972, los agentes de comercio, de seguros, viajantes, propagandistas o empresarios de ventas y otros semejantes. Lo cual está inspirado en la doctrina que admite el derecho de todo individuo a la salud y a la subsistencia. Criterio que facilita el aseguramiento de numerosas categorías laborales marginadas y evoluciona el concepto de trabajador en relación de dependencia y de trabajador autónomo. En México el Ejecutivo Federal puede a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social, basado en estadísticas financieras, económicas y sociales extender el Régimen de la Seguridad Social Obligatoria a las categorías de trabajadores independientes urbanos, artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y similares. Así como a los trabajadores del campo.

Estos avances en parte obedecen a que en México la reforma agraria y el régimen de Seguridad Social son consecuencias directas de su revolución. Son la experiencia de las grandes mayorías y una parte esencial del programa del Gobierno para implantar la justicia social. Esto no invalida el hecho de que ambos conceptos están supeditados al crecimiento económico, político y cultural del País; pues es claro que, al

igual que el nuestro, los regímenes de Seguridad Social se nutren de bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal; en cálculos matemáticos y actuariales y en compromisos derivados de resoluciones internacionales. Pero, en realidad son las necesidades de cada nación las que configuran las prestaciones en especie o en dinero y los servicios sociales específicos a las necesidades de la población de un país dado. Así, aunque todo país posea un sistema de Seguridad Social específico, siempre tendrá en relación a otros países un basamento similar, pero con alcances, programas y metas distintos.

Coincidente con el movimiento descrito por Richardson (23), acerca de la creciente tendencia mundial de postguerra de celebrar convenios de reciprocidad entre países, para que los trabajadores que van a trabajar a otro país, reciban parte de los beneficios de Seguridad Social, en Latinoamérica estos convenios han empezado a celebrarse, teniendo como modelo los beneficios extensivos del Servicio Sanitario Nacional Británico, a los visitantes del exterior.

Así, en Latinoamérica, en el campo de la reciprocidad de la Seguridad Social, se han celebrado varios convenios bilaterales o multilaterales, así como también varios países han ratificado algunos convenios Internacionales de Trabajo al respecto.

El Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja del Seguro Social de Panamá solemnizaron un Convenio Bilateral, el 25 de mayo de 1970, Ecuador y Colombia lo hicieron en enero de 1968. El Convenio Multilateral sobre Seguridad Social de octubre de 1968 para los países de Centro América lo suscribieron los Gobiernos de Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Ecuador celebró el 10. de abril de 1960, un Convenio con España, el mismo que para su real aplicación fué motivo de un Acuerdo Administrativo suscrito por representantes de los Gobiernos de 7 de julio de 1971.

La extensión del Seguro Social vertical se ha generalizado en América, porque cubre la mayor parte de las contingencias por medio de regímenes generales o específicos. El procedimiento de superación horizontal (incorporación de nuevos grupos de población) ha sido más lento y limitado, pues ha operado una selección geográfica y de categorías de trabajadores. Es importante destacar que el aumento de asegurados obtenido obedece, en gran parte, al aumento de empleos y no propiamente al aumento demográfico o al progreso económico.

(23) Op. cit.

Algunos países han logrado una aplicación nacional y otros se han circunscripto a las principales ciudades, observándose un criterio de aplicación en donde se encuentra mayor densidad demográfica e industrial, pues han sido descuidadas las áreas de pequeña escala en esos renglones. Así tenemos que México cubre todas las entidades federativas, pero en sólo 585 municipios, hasta 1970, (aquellos que tienen más de 10,000 habitantes), pues el resto aún está pendiente de incorporación.

Uno de los más grandes problemas de América Latina es el lento y limitado desarrollo de su población asegurada, lo cual se opone al principio de justicia social y no permite la total revalorización de los recursos humanos y desde luego un progreso positivo en el desarrollo económico.

La mitad de la población activa en América Latina está constituida por el sector rural, grupo que aún no recibe los beneficios de la Seguridad Social. Salvo los casos específicos de los trabajadores del café, del banano, de la caña de azúcar o de las zonas de regadío.

En Costa Rica la extensión del Seguro Social se ha ido aplicando a las áreas rurales en virtud de la extensión geográfica, acompañando paulatinamente los trabajadores agrícolas y ganaderos, sobre todo en la rama de enfermedad y maternidad. En Colombia el Seguro Social ha cubierto grandes explotaciones agrícolas de trabajadores asalariados permanentes. En México y Perú están incorporados al régimen los trabajadores rurales beneficiados por la Reforma Agraria. En el primero, recientemente se incorporaron 250,000 campesinos henequeneros en solidaridad con las instituciones de crédito agrícola a los que pertenecían y a las cuales se les atribuyó la condición patronal para efectos de cotización y liquidación de cuotas.

Las recientes Reformas Agrarias en América Latina no solo tienden al reparto de tierras y a la mayor protección agrícola, sino también al bienestar de la población campesina; ello ha influido en la coordinación de las autoridades agrícolas y del Seguro Social para contar con mayores recursos técnicos y económicos, tal es el caso del trabajo conjunto del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales y del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, y la protección de las comunidades indígenas en los países Andinos: Bolivia, Ecuador y Perú. Empero, no puede ignorarse que la mayoría de los beneficios, prestaciones y Servicios Sociales, dentro de los regímenes de Seguridad Social, constituyen un fenómeno reciente. Por lo tanto, estos rubros operan como una parte integrante fundamental de todo programa de Seguridad Social. Sin duda,

su presencia obra como acción complementaria a la de otros organismos del Sector Público y Privado.

En el año de 1952, en la XXXV Reunión de la O.I.T., al establecerse "La Norma Mínima de la Seguridad Social", se mencionaron algunos Servicios Sociales, tales como las Asignaciones y las Prestaciones Familiares, diferenciándolas de las prestaciones clásicas en especie y en dinero; y se establece que no sustituyen el Ingreso, sino que lo complementan y son recomendables para los países insuficientemente desarrollados con bajos niveles de vida.

En 1956, en la XXXIX Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptó la recomendación de proporcionar Servicios Sociales a los Trabajadores; las Resoluciones se refieren a la alimentación, el descanso, el recreo y el transporte.

Para el año de 1961, la propia Conferencia recomendó que los trabajadores gocen de un período adecuado de vacaciones pagadas para fines de reposo, recreación y desarrollo cultural, con el objeto de que su salud no sea afectada por el mayor ritmo de trabajo y el mayor riesgo de trastornos físicos, nerviosos y enfermedades que resultan de la fatiga física y mental que la industrialización de hoy motiva.

El Programa de Seguridad Social para América, adoptado por la O.I.T., VIII Conferencia de los Estados de América, Ottawa, 1968, en su parte primera sentó "La Seguridad Social debe ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución de la Renta Nacional".

La Asamblea General de la O.N. U., 1948, proclamó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; el Artículo 24 establece que "toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas". El Artículo 25 dice: "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; tienen asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por causas independientes de su voluntad.

Las Conferencias Regionales de la O.I.T., en los Estados de-

América manifestaron en 1939 una "fé inquebrantable en la cooperación internacional y en la necesidad imperiosa de garantizar la paz y la seguridad eliminando la guerra... haciendo que reine la justicia"; en 1949, emitieron resoluciones sobre condiciones de empleo de los trabajadores agrícolas de los países de América, adoptando planes de Seguridad Social que cubran los principales riesgos que amenacen la subsistencia de los trabajadores y sus familias, y planes que apliquen sistemáticamente y con la mayor amplitud posible, el principio de la ayuda mutua, para cubrir los estados de necesidad, para elevar la moral de los ciudadanos y para cimentar la estructura de la Sociedad misma.

La introducción de esos planes de Seguridad Social deberán -- acompañarse de medidas que mejoren la alimentación, prevengan las enfermedades, aumenten en general la producción y regulen la distribución de mercaderías; En 1952 la misma organización adoptó recomendaciones tendientes a acrecentar la eficacia de las medidas de la Seguridad, asentando que la Seguridad Social debe ser concebida y aplicada de tal manera que contribuya al bienestar general de la comunidad con programas paralelos de desarrollo económico, de defensa de la salud, de fomento de la educación, de suficiente producción de bienes y servicios. Recomiendan además la formulación de programas nacionales para la capacitación de los funcionarios y demás personal de los servicios.

La organización de los Estados Americanos, en la Conferencia celebrada en 1948 en Bogotá, expresó en su "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" que toda persona tiene derecho a la seguridad social, contrayendo el deber de cooperar con el Estado y la comunidad, en la asistencia y la seguridad sociales, de acuerdo con sus posibilidades y circunstancias, el Estado tiene el deber de la previsión y de la seguridad sociales.

En 1947 la Asociación Internacional de la Seguridad Social, en su VIII Asamblea General celebrada en Ginebra, adoptó la Resolución sobre la "Garantía de los Medios de Existencia" y resolvió a este respecto que "El campo de aplicación de la Seguridad Social debería ensancharse progresivamente, para asegurar a todo miembro de la población los medios de existencia, en caso de pérdida de estos medios, a consecuencia de la incapacidad de trabajo o de obtener un empleo remunerador o a consecuencia de la muerte del sostén de la familia; así como los medios que permitan a la familia conservar un nivel de vida que corresponde al nivel de vida medio de la población.

La A. I. S. S., en su XVI Asamblea General, llevada a cabo en -

Leningrado en el año de 1967, adoptó ciertas conclusiones en relación a los planes de asignaciones familiares y los Servicios Sociales que se expresan de la manera siguiente: " El fin de los Servicios Sociales es promover la adaptación de los individuos, grupos y comunidades a su ambiente social por medio del otorgamiento de Asistencia Personal, en especie o en dinero, contribuyendo la Seguridad Social y los Servicios Sociales a la promoción del bienestar social y particularmente, al mejoramiento de las familias en lo material, moral y condiciones psicológicas"

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, desde su primera reunión en Santiago de Chile en el año de 1942 considera: " Que la Libertad y Dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana. Que para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en funciones de una solidaridad organizada y que la aspiración de las Naciones Americanas es el mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y las familias. Por ello declara que la Sociedad debe encontrar, en el esfuerzo solidario de todas las Naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y ganar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

Que una política de Seguridad Social de América, debe promover las medidas necesarias destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

En Río de Janeiro, en el año de 1947, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su II Conferencia declaró que: " Es indispensable que se garantice a las Naciones de América de incipiente organización Industrial, condiciones tales de progreso y estabilidad económica, que les permitan sostener en escala creciente, amplios recursos de seguridad y protección social y disfrutar de un satisfactorio nivel de vida, de extensas posibilidades de empleo, medios suficientes para proporcionar las seguridades de una mejor salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación personal".

En su IV Conferencia, en la Ciudad de México en el año de 1952, recomendó: " Los Estados Americanos deberían instituir sistemas de prestaciones familiares o ampliar los ya existentes, coordinándolos con todas las formas de actividad tendientes a la protección integral de la familia. "

La VI Conferencia llevada a cabo en el año de 1960 y cuya declaración se conoce con el nombre de Carta de México, estableció en su Declaración: "Garantizar que cada ser humano pueda contar con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad; permitir el disfrute de los bienes materiales, culturales y sociales creados por la civilización; 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, su comunidad y su Nación; promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población; auspiciar y promover el conocimiento y el auge de los valores culturales y de una sana recreación; procurar que la prosperidad sea indivisible y comunmente compartida"; contribuir a que la distribución de los Ingresos Nacionales sea cada vez más equitativa según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo; e iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y en el de la comunidad en que habite.

En suma, en la Carta de México, estos puntos se consideran llamados a ampliar en la medida en que lo permitiesen las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los Seguros Sociales, hacia una concepción integral de la Seguridad Social, alentando a los nuevos factores de bienestar social en un ambiente de paz que permita avances constantes a un fortalecimiento de la Justicia Social, destino último de esta Declaración.

La VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Asunción de Paraguay en 1964, considera que "en la medida en que los Servicios Sociales se vinculen con el carácter de prestación a los Programas de Seguridad Social se fortalecerían los planes de Desarrollo Económico y Social, que al conocer las contingencias que impiden el Desarrollo Familiar por insuficiencias en los ingresos, alimentación, vestido, habitación, preparación para el trabajo y el bienestar social en general, "acuerda", que en la medida que vaya siendo factible, los miembros de la Conferencia deberán dar apoyo al mantenimiento y desarrollo de las prestaciones en Servicios Sociales, que siendo un complemento de los Seguros Sociales, constituyen una nueva rama de la Seguridad Social. Para su financiamiento cada país debería buscar el sistema más compatible con sus posibilidades y recursos.

La VIII Conferencia Interamericana celebrada en Panamá en el mes de febrero de 1968; al considerar, que las Prestaciones Sociales son -

un medio de incrementar y complementar las demás prestaciones concedidas por la Seguridad Social; al declarar que ejercen una acción preventiva en cuanto a la realización de un riesgo y capacitan al individuo para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo; al señalar que para el pleno conocimiento de sus fines deben aportarse medios económicos, tanto como prestaciones en especie, proporcionar servicios e impartir conocimientos, establece: Que las Instituciones de Seguridad Social, en la medida de sus posibilidades, acuerden determinadas prestaciones sociales o incrementen y perfeccionen las ya concedidas o celebren convenios de cooperación con otros organismos públicos privados; que se integre una nueva rama de la Seguridad Social y que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social prosiga el estudio de las Prestaciones Sociales, a fin de facilitar a las Instituciones la mejor forma para su estructuración y atribución."

El Presidente del Comité permanente Interamericano de Seguridad Social señaló que " La constancia en la formulación de nuestros ideales nos enaltece, pero no así la morosidad en la que durante mucho tiempo nos deleitamos con la sonoridad de las frases: sin educación democrática a todos los niveles, sin salud y sin bienestar social generalizado y compartido, todo progreso es ilusorio y toda multiplicación de bienes conspira a la larga contra la estabilidad y contra la autonomía de nuestras naciones. En el libre y fecundo intercambio de experiencias, encontramos motivos de reflexión y estímulos para continuar laborando en el servicio de nuestros pueblos y de acuerdo con las condiciones peculiares de cada país."

Las Resoluciones, recomendaciones y acuerdos de los organismos internacionales revelan fundamentalmente, desde la etapa en que solo surge una conciencia de la ampliación de las prestaciones básicas de los sistemas clásicos de la Seguridad Social, hasta la actualidad en que ya se distingue un esfuerzo por cubrir en forma integral los requerimientos del hombre, la necesidad de considerar a los Servicios Sociales como una rama más de la Seguridad Social, de acuerdo con la estructuración jurídica, administrativa y financiera de cada sistema.

DESCRIPCION DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD EN EL MUNDO.

Como simple enunciación se describen líneas abajo las características más significativas de algunos sistemas de seguridad en el mundo, que deben considerarse como representativos. Por tanto, la misma no pretende ser total o limitativa, ni menos aún plenamente vigente, en virtud de los frecuentes cambios que operan a diario a nivel nacional e internacional en la Seguridad Social.

a). - ALEMANIA OCCIDENTAL.

Dentro de las constituciones europeas modernas, la Carta Fundamental de la República Federal Alemana, del 7 de octubre de 1949, proclamó en su artículo 16 que... "todo trabajador tiene derecho al reposo, a las licencias anuales retribuidas, a la asistencia en caso de enfermedad y en la vejez"... "un instituto único de Seguros Sociales, con administración autónoma, a cargo de los mismos asegurados, servirá para amparar la salud y la capacidad de trabajo de la población trabajadora, la protección de la maternidad, la prevención de las consecuencias económicas derivadas de la vejez, invalidez, desocupación y otras vicisitudes de la vida".

Empero, dice Etala (24) para que se gestaran estas ideas, fué preciso que Alemania hubiera de pasar por una severa crisis en 1874, propiciadora de un proletariado hambriento y de un vertiginoso desarrollo sindical unido al partido social demócrata de posterior inspiración marxista.

Para contrarrestar estas corrientes el Canciller Bismarck resolvió favorecer el intervencionismo de Estado, preconizado por los economistas representativos del socialismo de cátedra. Realizando por medio del impuesto una redistribución del ingreso entre los ciudadanos. Su programa social data de 1881 y se realizó desde 1883 hasta 1889, por medio de diferentes leyes: seguro de enfermedad (1883); accidentes de trabajo (1884); y seguro de invalidez y vejez (1889).

(24) Op. Cit.

Desde 1884 existió la obligación de asegurar a sus trabajadores, para los patronos. La obra de Bismarck fué continuada entre 1890 y 1914 extendiéndose a otros grupos sociales, diferentes de los obreros ocupados por la industria. Así, se instituyó un seguro de muerte (derecho de sobrevivientes) pagándose rentas vitalicias (pensiones) o un pequeño capital en beneficio de sobrevivientes (1911). En la misma época se redactó el Código de Seguros Sociales. La inflación de la primera postguerra mundial y la devaluación de la moneda alemana, depreció los capitales de los seguros y provocó la sustitución del sistema financiero de capitalización por el sistema de reparto. En 1927 se instituyó el seguro de paro forzoso.

Desde 1957 rige un nuevo sistema de pensiones (jubilatorio), caracterizado, según Etala (25), por la movilidad del haber de los beneficiarios en función de la renta nacional y de la productividad. En 1954 se instituyeron las asignaciones familiares.

b). - ARGENTINA.

El Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública - - atiende en este país todos los aspectos de medicina preventiva, la higiene y la medicina del trabajo, la prestación médica en los seguros de accidente, maternidad, enfermedad y vejez, que corresponden a su jurisdicción, además, de la reeducación y readaptación de los enfermos inválidos y la protección médica de los menores y de las mujeres.

Existen también las Cajas Nacionales de Previsión que funcionan como organismos ejecutivos del sistema nacional de previsión, que tienen cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte. El campo de aplicación subjetiva es por sectores de trabajadores: bancarios, ferroviarios, etc. Existe además, una Caja de Maternidad, una de accidentes del trabajo y bienestar social -que cubre los riesgos de vejez, enfermedad, maternidad y de vivienda. Los servicios prestados en cualquier provincia, se reconocen y computan mediante convenios de reciprocidad en materia de previsión social para los trabajadores del país.

c). - AUSTRALIA.

Con su Ley de Servicios Sociales de 1947, enmendada - en 1958, Australia implantó un Régimen de Asistencia Social que pro

tege a personas de pocos recursos económicos, contra riesgos de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad.

Además, Australia (26) cuenta con un Servicio Público Nacional para la maternidad, asignaciones familiares y asistencia sanitaria que protegen a toda la población. En 1959 la Ley sobre los Servicios Sociales fué enmendada para aumentar los topes máximos de las pensiones. La Ley de 1960 redujo las categorías de pensiones de viudez. En 1959 la Ley sobre la Salud Nacional y los Infortunios de Trabajo, surgieron como excepciones al sistema general de gestión por el Ministerio de Servicios Sociales, ya que eran administrados por oficinas aseguradoras estatales y privadas. Hay por tanto, un sistema de unificación parcial con cobertura de riesgos completa, pero limitada la protección a una parte de la sociedad.

d). - BELGICA.

A través de su Oficina Nacional de Seguridad Social, Bélgica desde 1944 atiende el Seguro Obligatorio de enfermedad, - maternidad, desempleo y el fondo de asistencia a los desocupados. Actualmente se ha ampliado hasta cubrir: vejez - muerte; enfermedad - invalidez, maternidad, y desempleo y subsidios familiares. Existe también el Seguro Facultativo en los accidentes de trabajo y enfermedad profesional a cargo de compañías privadas. Además, posteriormente se crearon las Cajas Mutuales u organismos oficiales, con una contribución de carácter obligatorio al fondo de garantía. En 1960 se unificaron y revaloraron las pensiones, las prestaciones y las indemnizaciones y se promulgó una ley para favorecer a las personas que trabajan por cuenta propia, por medio de - un nuevo régimen de pensiones de retiro y de viudez.

e). - BRASIL.

Este país de Sudamérica, con su Constitución del 18 de septiembre de 1946, reservó al Congreso Nacional la facultad de legislar para toda la Unión (Estados Unidos del Brasil), "sobre normas generales de Seguro y Previsión Social" (Artículo 5o. no. XV letra b) "sin perjuicio de la legislación estadual supletoria o complementaria". Sin embargo, el poder ejecutivo desempeña - una importante acción propulsora y orientadora en materia de pre-

visión social, con su facultad de iniciativa de las Leyes. Salvo en casos de "competencia exclusiva" (en los cuales no se involucran los del Régimen Social) tiene gran ingerencia en la vida social de la Unión.

En su legislación social postula la higiene y seguridad en el trabajo; el derecho de la mujer grávida al descanso, antes y después del parto, sin pérdida del empleo y del salario; la asistencia sanitaria, inclusive hospitalaria y médica preventiva al trabajador y a la mujer grávida; la asistencia a los desocupados; la previsión mediante contribución de la Unión, del empleador y del empleado, en favor de la maternidad y contra las consecuencias de la enfermedad.

Goñi Moreno (27) destaca la multiplicidad, en cuanto hace a la gestión, de organismos encargados de la Seguridad Social, pues éstos están organizados en atención a categorías profesionales y cubren los riesgos de: enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y funeral. Los requisitos para el otorgamiento de los beneficios varían de un organismo a otro. También, existen los Servicios Públicos subsidiarios, encargados de la instrucción, alimentación, protección a la maternidad y la infancia, asistencia médica domiciliaria urgente, elevación del nivel de vida del trabajador y la vivienda. En 1960 se fijaron como metas inmediatas de los planes de Seguridad Social asegurar a los beneficiarios los medios de subsistencia, por edad avanzada, incapacidad, jubilación, prisión o muerte de aquellos de quienes dependían económicamente y servicios de salud y bienestar.

f). - CANADA.

En 1908 se creó un régimen de rentas vitalicias para los ancianos de la población asalariada en general. En 1924 se organizó uno similar a favor de los burócratas. En 1940 se implantó el seguro obligatorio de desocupación.

En la época de la II Guerra Mundial el Dr. L.C. Marsh (28) postuló las bases de un sistema de Seguridad Social, en un informe sometido al Gobierno, el cual tuvo una repercusión mundial. Esta declaración general acerca de las necesidades de la población propugnaba por: a). -Un programa de inversión nacional pa

(27) Goñi Moreno. - Previsión Social.

(28) L.C. Marsh. - Plan de Seguridad Social en Canadá. -Rev. - Int. del Trab. 1943. -Montreal.

ra el fomento del empleo, colocación y asistencia de cesantía; b). - Asignaciones familiares; c). - Seguro de enfermedad que otorgue plena asistencia médica; d). - Pensiones de incapacidad, viudez, vejez y orfandad; e). - Seguro de cesantía y de enfermedad obligatorio al menos para los asalariados de la industria y regiones urbanas; y, f). - Compensación por accidentes industriales y enfermedades profesionales.

Este plan influyó en la creación y reforma de los seguros en Canadá, motivando que en 1944 se estableciera un régimen de subsidios familiares; en 1945 un régimen de indemnizaciones por accidentes del trabajo en favor de los marinos mercantes, y en 1947 otro parecido para el personal civil del Estado Federal, complementario del sistema provincial, que en 1947 se robusteció con el Seguro Hospitalario.

La dirección y vigilancia de la Seguridad Social en Canadá está a cargo de tres Departamentos de Estado:

a). - Departamento de Finanzas (1927) y Dirección del Tesoro. Supervisa la economía y finanzas del sistema y está vinculado en la administración de la Ley del Retiro del Servicio Civil.

b). - El Departamento del Trabajo (1900), que tiene ingerencia sobre: la Ley del Retiro Gubernamental; el Seguro de Desocupación; las indemnizaciones por accidentes a los marinos y a los servicios del gobierno.

c). - El Departamento de Salud y Bienestar Social (1944) que interviene en todos los asuntos sobre los cuales el Parlamento Federal tenga jurisdicción y administre en forma directa los subsidios familiares.

Sus dos funciones, sanitaria y de bienestar, las cumple en el primer caso a través de la Dirección de Servicio Sanitario, la Dirección de Servicios Sanitarios para los Indios, la División de Alimentación, la División de Medicinas y el Directorio de Estudios del Seguro Sanitario, y, en el segundo caso, por conducto de la División de Subsidios Familiares, la División de Pensiones a la Vejez y la División de Aptitud Física.

Además, en el orden federal existen: La Comisión del Seguro de Desocupación (1944), la Dirección de Indemnizaciones a

los marinos mercantes (1945) y diversos departamentos gubernamentales (administrados por la Comisión del Seguro de Desocupación) que tienen a su cargo el régimen de rentas vitalicias del servicio civil y gubernativas, de los subsidios familiares y de las indemnizaciones por accidentes del trabajo para empleados del gobierno federal.

La complejidad del sistema canadiense obedece a la multiplicidad de organismos y la bifurcación entre regímenes federales y provinciales. Tal distinción no solo se refiere al criterio regional sino que también atiende a la extensión y financiamiento de los sistemas; por ejemplo, entre los regímenes federales encontramos el Seguro de Desocupación; el de Accidentes del Trabajo de los marinos mercantes; las rentas vitalicias gubernamentales; los subsidios familiares, y el de accidentes del trabajo para empleados del gobierno federal. En cambio, los regímenes provinciales cubren: accidentes del trabajo (casi a todas las categorías de trabajadores asalariados); Seguro Hospitalario de Saskatchewan (obligatorio para casi todos sus habitantes) y el seguro hospitalario de la Columbia Británica, que comprende con carácter obligatorio a todos los habitantes.

Cabe agregar que la dirección y vigilancia de los regímenes de salud pública y asistencia médica es ejercida en las provincias por las Reparticiones Supervisoras Provinciales y los organismos de aplicación son las Reparticiones Provinciales de Seguridad Social, de representación tripartita.

g). - COSTA RICA.

La Constitución del 7 de diciembre de 1871, de Costa Rica, en múltiples ocasiones modificada y adicionada, dedica su sección tercera a la cuestión social, que fuera incorporada por la ley del 2 de julio de 1943, en su título III, que se refiere a las garantías sociales. En su artículo 51 dispone que "El Estado procurará el mayor bienestar de los costarricenses, protegiendo de modo especial a la familia, base de la Nación, asegurando el amparo a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido, y organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. El artículo 52 declara "El trabajo es un deber social y gozará de la protección de las leyes, con el objeto de que su cumplimiento dé al individuo derecho a una existencia digna y acorde con sus esfuerzos y aptitudes".

El artículo 53 señala "que todo trabajador manual o intelectual tendrá derecho a un sueldo o salario mínimo que cubra las necesidades de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual será fijado periódicamente, atendiendo a las modalidades de su trabajo y a las particulares condiciones de cada región, y de cada actividad intelectual, industrial, ganadera o agrícola". El artículo 63 del propio ordenamiento dice: "se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, los patronos y los trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y gobierno de los Seguros Sociales estará a cargo de una institución permanente, con esfera de acción propia llamada Caja Costarricense del Seguro Social, que desempeñará sus funciones con absoluta independencia del Poder Ejecutivo. Los fondos y reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, y su manejo será hecho por la Caja, de acuerdo con su ley constitutiva. Los seguros contra riesgos profesionales será de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales".

h). - CHECOSLOVAQUIA.

En su Constitución del 9 de marzo de 1948, Checoslovaquia declara en su artículo 29 "cada uno tiene derecho a la protección de la salud. Todos los ciudadanos tienen derecho a atención médica y a una renta en caso de vejez, incapacidad para el trabajo o imposibilidad de ganarse la vida. Las mujeres tienen derecho a atención especial en caso de gravidez y maternidad. Los niños y los jóvenes tienen todas las facilidades para un pleno desarrollo físico y mental.

Tales derechos están garantizados por las leyes de Seguro Nacional y por los Servicios de la Sanidad Pública y del Bienestar Social. La protección de la vida y de la salud del trabajo estará asegurada por el control del Estado y por las disposiciones sobre las medidas de seguridad a adoptar en los lugares del trabajo".

i). - CHILE.

En su Constitución del 18 de septiembre de 1925, reformada en 1943, ahora plenamente desconocida por el gorilato en el

poder. Chile demuestra cierta parquedad en sus disposiciones relativas a la previsión, seguridad y asistencia sociales. En su capítulo de Garantías asegura "la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia"... "la ley regulará esta organización". Agregando que "ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas"... "es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país". A cuyo efecto "deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad".

En Chile, el Ministerio de Salud Pública y Previsión Social tiene a su cargo el desarrollo de los planes de Seguridad Social, principalmente en lo que respecta a la Salud Pública de los trabajadores y a los Servicios Sociales de Asistencia y Previsión Social. Además de su función tuitiva tiene a su cargo la coordinación de los diversos organismos de gestión. Existe también la Superintendencia de Seguridad, con funciones de fiscalización sobre instituciones de Previsión Social del país: Servicio Social; Servicio Nacional de Salud; Servicio Médico Nacional de Empleados; Caja de Accidentes del Trabajo de las Compañías de Seguros; Caja de Previsión; etc. Además, se cuenta con un régimen de asignaciones familiares. Su sistema tiende a una coordinación pero aún, como señala Goñi Moreno (29) son muy diversas las cotizaciones y la cobertura de las contingencias.

j). - ESPAÑA .

En su Constitución del 16 de julio de 1945 en su artículo 28, España señala que: "el Estado español garantiza la seguridad de los trabajadores que se encuentran en estado de necesidad y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez; muerte; enfermedad; maternidad; accidentes del trabajo; invalidez; desocupación y otros riesgos que son objeto de los Seguros Sociales".

Según refiere Etala (30) en España existen dos regímenes esenciales de Seguridad Social, uno general o nacional y otro de tipo profesional, gestionado por las ramas económicas y las mutualidades laborales (los antiguos Montepíos).

(29) Op. Cit.

(30) Op. Cit.

El sistema nacional protege a los trabajadores por cuenta ajena. La gestión y organización recaen en un órgano central, sin que sea una unificación, pues ésta solo se manifiesta en la recaudación de seguros y subsidios unificados, realizando mediante cuota única y global para ciertos riesgos: enfermedad, maternidad, vejez-invalidez y subsidios familiares, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, seguro de paro técnico y seguro escolar.

El mutualismo laboral se integra por una diversidad de prestaciones, algunas paralelas a las del seguro general, tienen además, carácter obligatorio en cada sector de la economía y solo exceptúa a los trabajadores independientes.

La ley de 1958 extendió la cobertura a los empleados estatales. Actualmente cubre con carácter obligatorio las pensiones de vejez, invalidez y enfermedad, las asignaciones familiares y los accidentes de trabajo. En 1959 se pretendió incorporar al servicio doméstico y en 1960 se previó asistencia especial para los emigrantes y programas de rehabilitación. En España existe pues un sistema de coordinación, con cobertura de riesgos bastante amplia, aunque existen limitaciones de carácter subjetivo para el campo de aplicación y hay una marcada tendencia a la unidad y uniformidad del sistema.

k). - ESTADOS UNIDOS.

La Constitución Norteamericana de 1787 del 17 de septiembre, estuvo inspirada en los rígidos conceptos del individualismo y por lo mismo dejó a la legislación común y los acuerdos privados la solución de las cuestiones de orden social. Su exordio se limita a señalar el bienestar general en la forma declarativa harto frecuente en muchas constituciones latinoamericanas posteriores. Muchas de las enmiendas que ha sufrido se han dirigido a la estructura institucional del país y a subordinar ciertas libertades a razones de interés nacional o colectivo. Pero ninguna de ellas introduce los principios básicos de una legislación social.

El Estado Norteamericano ha tenido desde hace mucho tiempo una gran preocupación para proteger a sus servidores en edad avanzada, pues se ha sentido obligado hacia esta población pasiva que por mucho tiempo le sirvió. En 1883 se creó un régimen de retiro para los funcionarios y empleados del gobierno federal, el cual se transformó en 1920 y 1935 hasta lograr su configuración actual en la Comisión del Servicio Civil. En 1911 WISCONSIN, instituyó un régimen tendiente a la reparación e indemnización de los accidentes de trabajo.

En los años paulativos hasta 1948 se logró la cobertura de ese riesgo en todo el territorio del país. En 1916 el Gobierno Federal creó la Oficina de Indemnización a los Empleados. En 1932 WISCONSIN instituyó por primera vez el seguro de desocupación y fué el antecedente inmediato de la Social Security Act. del 14 de agosto de 1935, avocada a resolver el problema económico planteado por los subsidios por desocupación mediante un impuesto especial que abonan los empleadores. Este régimen abarcó con posterioridad toda la nación. El control del Social Security Board sobre la Ley de Seguridad Social permitió un vasto plan de seguros sociales para proteger de las contingencias principales al trabajador y su familia. Posteriormente se transformó en la Social Security Administration en 1946 de estructura más compleja y ambiciosa. En 1937 el Railroad Retirement Board significó el más completo y avanzado de los sistemas integrales de previsión social para los ferrocarrileros.

La "Social Security Act." comprendió varios regímenes: Federal de Seguros Sociales Obligatorios de vejez y muerte; Federal Estatal de paro, y Asistencia Social a los viejos, huérfanos y ciegos; empero no implantó un régimen orgánico de Seguridad Social, a la manera de modelo británico o canadiense.

En 1946 se creó la Agencia Federal de Seguridad Social y la Administración de Seguridad Social. En 1953 les substituyó el Ministerio de Salud, Educación y Bienestar. En 1942 se creó el seguro de enfermedad con la Rhode Island Cash Sickness Compensation, que se extendiera prontamente a California, New Jersey, New York y Washington.

En el orden federal la "Federal Security Agency" (1939), posteriormente "Department of Health, Education and Welfare" (1953), y el "Department of Labor" (1913), tuvieron a su cargo la orientación, dirección superior y vigilancia de los organismos previsionales en la Unión, a nivel federal. La primera, u Oficina Federal de Seguridad, agrupó en diferentes organismos de seguridad del Gobierno Federal y tuvo por finalidad promover la Seguridad Social y económica, la capacidad educativa y la salud de la población, a través de la administración de Seguridad Social, el Servicio de Salud Pública, la Oficina de Educación, la Oficina de Rehabilitación y Medicamentos, etc. El Departamento de Trabajo, procura mantener, promover y desarrollar el bienestar de los asalariados, con un criterio previsional, para mejorar, además sus condiciones de empleo y su capacitación. Su Oficina de Seguridad

del Empleo (Bureau of Employment Security) controla el Seguro de Desocupación, su Oficina de Indemnización a los Empleados (Bureau of Employee's Compensation) le competen los regímenes de indemnizaciones por accidentes del trabajo para el personal del Gobierno Federal, trabajadores portuarios y empleados privados del Distrito de Columbia, y su Oficina de Stándares de Trabajo (Bureau of Labor Standards) provee de información técnica y promueve la seguridad y salubridad industriales.

Los organismos de aplicación federal son: Administración de Seguridad Social (vejez y supervivencia); la Dirección de Retiro Ferroviario (Seguro Ferroviario); Comisión del Servicio Civil (Retiros del servicio civil); Oficina de Indemnizaciones a los Empleados (Accidentes al personal del servicio civil y algunos sectores privados). Los de aplicación estadual son: Reparticiones del Seguro de Accidentes del Trabajo (Seguro de Accidentes del Trabajo y Reparticiones del Seguro de Enfermedad (con administración y cobertura de contingencia muy amplia y diversa).

Entre los regímenes nacionales están: Seguros de vejez y supervivencia (casi a todos los asalariados; al personal de las instituciones de beneficencia y al de localidades sin seguro de retiro; al personal del servicio civil a nivel federal y estadual; temporarios y accidentales del campo y empleados ocasionales e independientes); retiro ferroviario (a todo el trabajador, en forma obligatoria, que esté relacionado con el sistema ferroviario); retiro del servicio civil (funcionarios y empleados del gobierno federal y del gobierno del Distrito de Columbia); accidentes de trabajo de los empleados civiles (funcionarios, empleados y obreros de las reparticiones y dependencias del gobierno federal, así como los trabajadores portuarios y los pertenecientes a las empresas que se encargan de la conservación y construcción de las bases de defensa).

Entre los regímenes estaduales están: seguro de desocupación (asegura obligatoriamente a todos los asalariados del país, salvo los agrícolas, los de empresas no lucrativas y ferroviarios. Con inclusión mínima del personal doméstico, de empleados familiares y del personal gubernativo estadual); accidentes del trabajo (trabajadores de la industria y el comercio, principalmente de actividades peligrosas); seguro de enfermedad (a todas las personas comprendidas por el seguro de desocupación, con exclusión de los trabajadores agrícolas, gubernativos, servicio doméstico, empleados familiares, de instituciones de beneficencia y no lucrativos, así como, la de algunas industrias, los ferroviarios y los de pequeños empresarios).

Con un enfoque distinto Augusto García (31) afirma que el sistema norteamericano comprende: a). - Un régimen de seguro obligatorio: federal de vejez y muerte; federal - estatal de paro; federal de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y particular para marinos y ferroviarios; b). - Un sistema de Asistencia Social para viejos, inválidos, ciegos y necesitados en general; y, c). - Un régimen integral de pensiones.

El financiamiento para el de vejez y muerte está a cargo de los patrones, sobre un porcentaje salarial; el de paro y accidentes es patronal y el de Asistencia Social es gubernamental, federal y estadual. La American Association for Social Security pretende implantar un régimen de amplia Asistencia Social con marcada tendencia a la unificación de los Seguros Sociales, pero serias limitantes culturales, ideológicas, políticas, económicas y geográficas lo han impedido. No obstante en la pasada década se incrementaron los beneficios en el seguro de vejez, invalidez y sobrevivientes, el de los ferroviarios y, en igual forma, la Asistencia Social o pública y la asistencia médica. Además, el seguro de desempleo se ha extendido a gran número de trabajadores no comprendidos en el servicio civil.

Por tanto, este panorama de la legislación social estadounidense, es de gran multiplicidad y variedad, pero con tendencia a una integración unitaria mayormente coordinada.

1). - FRANCIA .

En su Constitución sancionada el 29 de septiembre de 1946, Francia en su Declaración de Derechos expresa que cada cual tiene el deber de trabajar y el derecho de obtener un empleo y que "ninguno puede ser humillado en el trabajo y en el empleo a causa de su origen, de sus opiniones y de sus creencias". Se garantiza "a todos, y especialmente al niño, a la madre y a los trabajadores ancianos, la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y las vacaciones"... "todo ser humano que por su edad, por su estado físico o mental o por su situación económica, se encuentre en la imposibilidad de trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad adecuados medios de existencia". Además, se proclama "la solidaridad e igualdad de todos los franceses frente a las cargas resultantes de calamidades nacionales".

En la legislación social francesa ha merecido especial atención al régimen jubilatorio, extendido a vastos sectores. Origi

(31) Fernando Augusto García García. -Fundamento Etico de la Seguridad Social. U.N.A.M. 1968

nalmente manejado por las Cajas de Gestión Gremial, de carácter público y que administraron los haberes de retiro y las pensiones de supervivencia.

Hasta 1928 se aplican los Seguros Sociales en Francia, - aunque, como lo hemos visto, había antecedentes importantes como: la Caja de inválidos de la marina, las cajas de retiro de los mineros, los empleados públicos y los ferroviarios. En 1928 se dictó la ley - sobre jubilaciones para trabajadores del comercio y rurales, con - aportes y beneficios exiguos y sin tener la característica de la obligatoriedad. Contra esta ley de 1928 se realizó una intensa campaña en contra. Los trabajadores rurales insistieron en la sobrevivencia de sus mutualidades en lugar del nuevo sistema sumamente oneroso. Se criticó la socialización y burocratización de la medicina. Los empresarios protestaron por las cargas financieras impuestas, y las mutualidades manifestaron gran temor por la competencia.

Ante las presiones se modificó la ley en 1930, simplificando el sistema así: rebaja los aportes; aumenta la contribución del - Estado; crea un sistema especial para los agricultores; a los médicos se les pagaría directamente por los clientes, guardando cierto paralelo con el sistema anglo-americano; y las mutualidades podrían constituirse en cajas especiales.

En 1941 se amplían los beneficios a nuevas categorías de asegurados. En 1942 se sustituyó el sistema de capitalización por el de reparto.

Hasta entonces el sistema de Seguro Social no se había dividido en ramas, pues hubo una sola cotización o aporte para el conjunto de riesgos, salvo: el accidente de trabajo que fué responsabilidad de la empresa, el riesgo de paro forzoso (debido a su difícil aseguramiento), y las asignaciones familiares, cuya legislación data de 1932. Existió un principio de interprofesionalidad, o de solidaridad entre los asegurados de todas las actividades (salvo la agrícola). Para evitar una gran intromisión estatal se aceptó que las Cajas de Seguridad pudieran ser creadas por particulares, las mutualidades y los sindicatos; dejándose al afiliado en libertad de escoger la Caja. - Incluso algunas instituciones patronales se transformaron en cajas de seguros.

La Ordenanza del 4 de octubre de 1945 fué la plataforma de la Seguridad Social en Francia, la cual tuvo entre sus propósitos: garantizar a los trabajadores y sus familiares contra los riesgos de toda naturaleza susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de ga-

nancia, y cubrir las cargas de la maternidad y de familia.

La organización adoptada logró cierta unidad administrativa que aseguró el otorgamiento de las prestaciones, previstas en la legislación sobre Seguros Sociales: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, asignaciones familiares y salario único. Las cajas de Seguridad Social atendieron los Seguros Sociales y los accidentes del trabajo, y las Cajas de Asignaciones Familiares continuaron con esta prestación. Con la Ordenanza del 19 de octubre de 1945 se legisla sobre el seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

La Ley del 22 de mayo de 1946 pretendió generalizar progresivamente la Seguridad Social, aplicándola a toda la población, pero tuvo poco éxito. En cambio se logró la extensión de las asignaciones familiares que por ley del 22 de agosto de 1946, comprendió a toda la población. El 30 de octubre de 1946 la legislación de Seguridad Social sobre accidentes de trabajo abolió el principio de la responsabilidad patronal y adopta la incumbencia de la reparación a la Caja de Seguridad Social, cuya obligación no se explica en razón de responsabilidad, sino por la técnica misma del seguro y el principio de Solidaridad Social.

Antes de 1945 predominó una gran multiplicidad y variedad en las instituciones de Seguridad Social para atender las diferentes contingencias. Existió en ese entonces una gran pluralidad de principios y entidades gestoras. El plan de Seguridad Social - aprobado en 1945 buscó la unidad de seguros, la unificación de servicios y la extensión de los mismos a nuevos beneficiarios. Aspirando ampliar el ámbito de cobertura de los riesgos y lograr una recaudación y financiamiento común. Vino a suprimir las antiguas Cajas Sociales y Subsidios Familiares, creando una red de Cajas Únicas que atienden a los asegurados, por localidades. Amparándoles contra la mayor parte de los riesgos, por medio de los Seguros Sociales y los subsidios familiares, y protegiéndoles de accidentes y enfermedades laborales.

De 1948 a 1960 hubo numerosas reformas administrativas y financieras y la implantación de regímenes especiales. El 31 de diciembre de 1958, por lo que respecta al seguro de paro forzoso, se creó un sistema de asignaciones especiales, en virtud de un convenio colectivo entre las organizaciones obreras y patronales, que amparó a los trabajadores sin empleo, de la industria o del comercio.

En 1960, el 12 de mayo, se modificó sensiblemente la organización administrativa de las Cajas.

Al uniformarse la legislación sobre Seguridad Social, se deja la administración en entes gestores especializados. En 1960 se redujo el poder de los consejos de administración de los organismos de seguridad, supeditando cada vez más a los directores a un control más rígido. Paralelamente se buscó fusionar las Cajas Regionales de Seguridad Social con las Regionales de Vejez. En el sistema francés confluyen en el plan de Seguridad Social las asignaciones familiares, los Seguros Sociales y los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pero aún hasta la década pasada no se ha logrado perfeccionar la protección contra el paro y un plan de pleno empleo. Por tanto, existe una unificación parcial, con cierta uniformidad en la legislación, en el régimen financiero, en la jurisdicción y en el control.

m). - FINLANDIA.

De acuerdo a Venturi (32) su sistema de Seguridad Social comprende: un régimen nacional de pensiones de invalidez y vejez, y prestación única para funeral, seguro obligatorio para todos los ciudadanos. En algunas características de Asistencia Social, administrado por el Instituto de Pensiones Nacionales. Hay un servicio público nacional destinado a la maternidad y las asignaciones familiares.

Pese a la multiplicidad de los organismos gestores hay una gran tendencia uniformadora que tiende a darle carácter nacional y obligatorio a un régimen general de seguro de enfermedad, maternidad y paro.

El seguro de desempleo es administrado por Cajas Voluntarias, algunas con subvención pública.

n). - GRAN BRETAÑA.

En complemento a lo ya escrito sobre el Plan Beveridge líneas atrás, podemos decir que en Inglaterra el advenimiento de la Seguridad Social se debió en parte a la influencia ejercida por la Asistencia Pública y Privada. En este campo los organismos religiosos tuvieron gran predominio para garantizar a los asalariados

(32) Augusto Venturi. - El fundamento científico de la Seguridad Social. Milán 1954.

contra los perjuicios que la industrialización y la urbanización causaban.

Las Friendly Societies, las organizaciones sindicales y las cooperativas llenaron parcialmente las carencias de otros medios de protección.

Desde 1897 la legislación sobre accidentes de trabajo otorgó un privilegio legal al trabajador sobre el patrimonio empresarial para el cobro de la indemnización debida.

Desde 1908 se cubrió la contingencia de vejez por instituciones de Asistencia a cargo del Estado. Otorgándose beneficios a mayores de 70 años indigentes.

El 16 de diciembre de 1911 se dictó la National Insurance Act., que instituyó además del Seguro de enfermedad e invalidez, el de paro forzoso. En 1925 se instituyeron los seguros de vejez.

El sistema de Seguros Sociales Británico anterior a la II Guerra Mundial está concebido como un complemento o correctivo de las insuficientes provisiones individuales o de grupos.

De la multiplicidad de Seguros Sociales hasta antes de la II Guerra Mundial, con el Plan Beveridge se llegó a la unificación del sistema, pues se observó una tendencia a la universalidad del campo de aplicación, acompañada de la uniformidad de los derechos y obligaciones de todos los sujetos protegidos. Partiendo de la base no contributiva de la Asistencia Social, se busca la igualdad de la tasa de beneficio de subsistencia y de la tasa de contribución, por medio de la unificación de la responsabilidad administrativa y la coexistencia del régimen contributivo del Seguro Social y del servicio nacional de salud.

Diferentes leyes que datan de 1954, 1960 y 1961, han introducido diversas modificaciones y han aumentado las tasas de la Asistencia Nacional.

Aunque el sistema es de una unificación casi total, en la mayoría de los riesgos y uniforme en las cuotas y prestaciones, - aun no tiene una dirección única y carece de un plan de pleno empleo.

n). - GRECIA.

Desde 1934 existe el Instituto de Seguro Social que prote-

gía a la mayoría de los trabajadores en las contingencias de invalidez, vejez, muerte; enfermedad, maternidad; accidentes de trabajo; y enfermedades profesionales y desempleo. En 1951 se unifica y amplía el sistema, se revisan las aportaciones y los beneficios, y se confía la gestión al Instituto de Seguros Sociales, incorporando múltiples organismos de Seguro Social, de principios, técnicas, reglamentación y objetivos diversos. En 1960 se ampara al personal doméstico y se crea un nuevo régimen de asignaciones familiares y se legisla sobre el seguro de desempleo.

o). - GUATEMALA.

Su Constitución del 11 de marzo de 1945, en la sección I de su capítulo II, establece los principios de su legislación en materia de garantías sociales. En su artículo 58 tales principios se condensan al mencionar que aseguran "protección a la mujer y al menor trabajadores, regulando las condiciones en que deben prestar sus servicios"... "la no distinción entre casadas y solteras para los efectos del trabajo"; regulación por la ley de "la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le podrá exigir trabajo que requiera esfuerzo físico considerable durante los tres meses anteriores al alumbramiento"... "el descanso forzoso y remunerado a las madres trabajadoras, un mes antes y cuarenta y cinco días después del parto" y períodos de descanso extraordinario para la época de lactancia"... "las medidas de Asistencia y Previsión Social necesarias para los trabajadores"... "las condiciones de seguridad e higiene en que debe prestarse el trabajo"... "medidas sobre higiene industrial y salubridad en los establecimientos de trabajo y la obligación patronal de adoptar medidas preventivas contra accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo".

El artículo 60 establece la responsabilidad patronal, incluso en el caso de intermediación en los accidentes y enfermedades profesionales, con salvedad en los casos de intención manifiesta, embriaguez del trabajador o que éste hubiera sufrido el accidente en algún trabajo que realizara por cuenta del patrón en su casa, o bien, que la causa sea una fuerza extraña al trabajo. Además estipula que "la indemnización correspondiente se graduará en la ley, según que haya traído como consecuencia la muerte o alguna incapacidad".

El artículo 63 establece el Seguro Social obligatorio, determinando que: a). - La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor; b). - Comprenderá, por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo; y, c). - Al pago de la prima del seguro contribuirán los patrones, los obreros y el Estado.

p). - ITALIA .

En su Constitución del 10. de enero de 1948 se establece en su artículo 40. que "la República reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promueve las condiciones que hacen efectivo este derecho"... "Cada ciudadano tiene el deber de desarrollar según sus propias habilidades y la propia elección, una actividad o una función que contribuya al progreso material y espiritual de la sociedad".

El artículo 38 estatuye: "todo ciudadano inhábil para el trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir tiene el derecho al mantenimiento y Asistencia Social. Los trabajadores tienen derecho a que sean provistos y asegurados los medios necesarios a sus exigencias de vida en caso de accidente, enfermedad, invalidez, vejez y desocupación involuntaria. Los inhábiles o incapacitados parcialmente tienen derecho a la educación y a orientación profesional. A los fines previstos en este artículo se crean los organismos e institutos designados e integrados por el Estado. La asistencia privada es libre".

En Italia la legislación sobre Seguridad Social comprende un régimen principal y general, acompañado por numerosos regímenes particulares, cuyas cargas y prestaciones son diversas. Existen los siguientes organismos: El Instituto Nacional de la Previsión Social (vejez, invalidez, muerte y desocupación); la Caja de Asignaciones Familiares, otros regímenes menores; el Instituto Nacional del Seguro (enfermedad y maternidad para empresas privadas); la Entidad Nacional de Previsión y Asistencia de los empleados públicos; el Instituto Nacional de Asistencia de los Dependientes de Entidades Locales; la Entidad Nacional de Previsión de los Dependientes de Entidades de Derecho Público; el Instituto Nacional del Seguro contra los infortunios del trabajo (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).

En las últimas dos décadas ha habido un sensible aumento en las prestaciones a los asegurados, con una mayor protección de la población.

El sistema se encuentra afectado por la multiplicidad legislativa, institucional y financiera. También existe gran diversidad en las prestaciones otorgadas y en los sistemas creados para su otorgamiento. Se impone como forzosa una tendencia uniformadora que coordine e integre pronto los servicios.

9).- PARAGUAY.

Su Constitución del 10 de julio de 1940 contiene en su preámbulo una referencia declarativa respecto de la finalidad de "promover el bienestar".

Posteriormente en su artículo 11 señala que "el cuidado de la salud de la población y la asistencia sanitaria social, así como la educación moral, espiritual y física de la juventud, son deberes fundamentales del Estado". En el 14 se proscribe "la explotación del hombre por el hombre" y "para asegurar a todo trabajador un nivel de vida compatible con la dignidad humana" preceptúa que "el régimen de contratos de trabajo y los Seguros Sociales y las condiciones de seguridad e higiene de los establecimientos, estará bajo la vigilancia y fiscalización del Estado".

En la sección relativa al régimen social, se trata ampliamente los tópicos de Seguridad y Asistencia Sociales. Así dispone que "la ley regulará el seguro obligatorio de enfermedad, accidentes, paro forzoso, invalidez, vejez, maternidad y muerte; los desahucios e indemnizaciones a empleados y obreros, el trabajo de las mujeres y los menores, la jornada máxima, el salario mínimo, el descanso dominical y de los días feriados, las vacaciones anuales y puerperales con goce de salario, la asistencia médica e higiénica y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores".

En el artículo 125 se establece que "el Estado dictará medidas protectoras de la salud y de la vida de los obreros, empleados y trabajadores campesinos; velará porque éstos tengan viviendas salubres y promoverá la edificación de casas baratas; velará igualmente por la educación técnica de los trabajadores manuales". . . . "las autoridades controlarán, asimismo, las condiciones de seguri-

dad y salubridad públicas dentro de las que deberán ejercerse las profesiones o los oficios, así como las labores en el campo y en las minas.

En el artículo 130 se señala que la Asistencia Social es una función del Estado. La Ley precisará las condiciones de esa asistencia. La sanitaria de carácter coercitiva y obligatoria.

r). - PERU .

En su Constitución de 1933, modificada en varias ocasiones, el artículo 45 estipula: "El Estado favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas, y legislará sobre los demás aspectos de las relaciones entre aquellos y éstos, y sobre la defensa de empleados y trabajadores en general".

El artículo 48 dice: "La ley establecerá un régimen de previsión contra las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte, y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de seguros, y, las cooperativas.

s). - U. R. S. S.

El artículo 120 de la Constitución soviética, vigente desde el 5 de diciembre de 1936, dispone que los ciudadanos "tienen el derecho a la seguridad económica en la vejez, así como en los casos de enfermedad o de pérdida de la capacidad laboral" ... "estos derechos están garantizados por el amplio desarrollo de los Seguros Sociales para los trabajadores a cargo del Estado, de la atención médica gratuita y por la institución o beneficio de los trabajadores, de una amplia red de institutos sanitarios.

Para Bruno Biondo (33) este sistema de cobertura integral, con excepción, por razones evidentes, del riesgo de paro, prevé las causas y consecuencias del evento y atiende a la necesidad con un criterio preventivo.

(33) Bruno Biondo. - La Seguridad Social en el Mundo. Trento, 1954.

El sistema soviético de Seguridad Social protege a toda la población activa y en ciertas prestaciones ampara a toda la población.

Su sistema de protección se agrupa en tres ramas principales: a). - eventos temporales; b). - eventos permanentes; y, c). - asistencia sanitaria. Las cuales cubren los principales riesgos sociales: accidentes, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Además existen ramas menores, más específicas, que dan protección a los miembros de los koljoses y a los de las cooperativas artesanales, que además amparan a la familia y promueven la asistencia pública.

Generalmente el financiamiento es a cargo del Estado, cuando se trata de servicios a beneficio de todos los ciudadanos, pero en razón de la especialización de la materia existe cierta descentralización en la administración de las finanzas.

La administración en el caso de los eventos temporales se confía a los sindicatos, pero lo normal es que recaiga en los órganos estatales.

La protección a la familia es relevante, sin desconocer sus propósitos demográficos y se tiene especial cuidado en los sistemas de rehabilitación y reeducación profesional de carácter postcurativo.

t). - POLONIA .

Su Constitución aprobada en 1952 proclama en su artículo 60: "Los ciudadanos tienen derecho a la protección sanitaria y a la asistencia en caso de enfermedad o incapacidad para el trabajo. Para la realización siempre más vasta de este derecho contribuyen: a). - el desarrollo de los Seguros Sociales de los obreros y trabajadores intelectuales en caso de enfermedad, de vejez y de incapacidad para el trabajo y también para el desarrollo de las diversas formas de Asistencia Social; b). - el desarrollo de la protección sanitaria organizada por el Estado, y el mejoramiento de las condiciones higiénicas de la ciudad y la campiña, por medio de una vasta acción para prevenir y combatir el paludismo, el acceso siempre más amplio a la asistencia médica gratuita, la ampliación de los hospitales, sanatorios, dispensarios, servicios sanitarios rurales y la protección de los inválidos.

El artículo 66 dispone... "la mujer goza de los mismos derechos que el hombre en todos los campos de la vida pública, política, económica, social y cultural".

u). - URUGUAY.

Su Constitución del 27 de marzo de 1938, con su reforma del 29 de noviembre de 1942, establece las bases para la legislación en materia de Seguridad y Previsión Sociales. Su artículo 43 dispone que "el Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país".

El artículo 44 dispone que "la ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones.

El artículo 58 dice: "Las jubilaciones generales y Seguros Sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patrones, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, de ocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente.

La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales".

v). - VENEZUELA.

Su Constitución del 5 de julio de 1947, en su artículo 51 prescribe:

"El Estado velará por el mantenimiento de la salud pública. Todos los habitantes de la República tienen el derecho a la protección de su salud.

El Estado establecerá los servicios necesarios para la prevención y tratamiento de las enfermedades."

El artículo 52 declara que "los habitantes de la Repúbli

ca tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos derive"... "el Estado establecerá, en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la -- construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles.

"Puede definirse, pues, la justicia como el principio de una sociedad - compuesta de diferentes tipos de - hombres que se han unido bajo el impulso de su necesidad recíproca y - que por su combinación en una sociedad y su concentración en sus diversas funciones han constituido un todo que es perfecto por ser el producto y la imagen de la totalidad - de la mente humana"

P l a t ó n .

C A P I T U L O V I I

MEXICO Y SU NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

MEXICO Y SU NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

De manera muy sumaria puede argüirse que la legislación sobre Seguridad Social, obedeció en México, en sus primeras etapas a las siguientes razones de orden económico.

Con los fondos del Seguro Social la Nación podría ayudarse para integrar su economía con recursos genuinamente mexicanos:

Las reservas técnicas y los créditos del Seguro Social constituirían una fuerza económica poderosa para consolidar la situación financiera de las instituciones creadas y promovidas al amparo de las ideas que engendró la Revolución social del país.

El país necesitaba recursos para extender un crédito e impulsar el desarrollo de sus líneas industriales más indispensables para completar su régimen económico.

La República atravesaba por un período de inflación monetaria, que era preciso evitar, retirando dinero de la circulación, mediante las reservas matemáticas que se formarían con el Seguro Social, para proyectarse hacia el futuro con mayor probabilidad de éxito y establecerse con datos obtenidos en los períodos álgidos de crisis. Tomando en consideración naturalmente suficientes márgenes de seguridad para compensar las devaluaciones a que están expuestas las reservas económicas del Seguro Obligatorio.

En México era y es tradicional el concepto de que la industria no se desarrolla por el infraconsumo de la población, y que éste no puede aumentarse por el bajo nivel de los salarios, los que tampoco están en condiciones de elevarse por la baja capacidad económica de la industria. Este es un círculo vicioso que se rompería con el aumento del poder adquisitivo de la población trabajadora, que procuraría lógicamente la derrama de los beneficios del Seguro Social.

Con el funcionamiento de un régimen de Seguro Social eficiente se conseguiría un incremento en el rendimiento del trabajo, en el volumen de la producción y en el poder adquisitivo de la población trabajadora.

La implantación del Seguro Social Obligatorio era motivo de orden y de tranquilidad pública. Las aportaciones que hicieran al seguro las empresas serían cantidades fijas que permitirían hacer provisiones, planteando con relativa seguridad la organización financiera de las empresas.

Entre las razones de orden social operaron:

El Seguro Social constituía el medio más eficaz de la previsión para disminuir los altos coeficientes, morbilidad, mortalidad y mendicidad, tan agudos en México.

Tenía, además, como función fundamental, reducir los efectos económicos derivados de los siniestros a que estaba sujeta la población económicamente débil y su establecimiento implicaba ayuda al trabajador en la invalidez, en la vejez, en la muerte y en los períodos de enfermedad.

El Seguro constituía un medio poderoso para elevar el nivel social de la población obrera e incrementar su índice de paz y de bienestar social - pues era un valioso auxiliar para mejorar cualitativa y cuantitativamente la riqueza humana de la nación, y en la mayor parte de las naciones se había extendido vertiginosamente el Seguro Social y era urgente que México se colocara a la altura de este principio civilizador universal.

Además, hubo diferentes razones de orden político que contribuyeron, como son:

El gobierno de la República necesitaba cumplir con los compromisos adquiridos en la Fracción XXIX del artículo 123 Constitucional; en el artículo VII Transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros; en el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 22 del Capítulo de Trabajo y Previsión Social del Seguro, en el Plan Sexenal y en el Considerando Sexto del Acuerdo Presidencial de 2 de junio de 1941.

Era preciso establecer el Seguro como medio tranquilizador en las relaciones obrero-patronales y satisfacer las ansias de esos dos factores de la producción, que en diferentes reuniones habían llegado a concluir exigiendo demandando del Estado la implantación inmediata del Seguro Social. La paz tenía su mayor garantía en la justicia social.

México, como miembro de la Oficina Internacional del Trabajo, había suscrito los convenios y recomendaciones aprobadas en las Conferencias Internacionales, y aunque el Congreso Mexicano no había ratificado la aprobación de muchos de estos convenios, no dejaba de constituir una obligación moral para la nación atender las múltiples recomendaciones y

convenios que insistentemente venía haciendo la O. I. T.

La Ley Federal del Trabajo constituía un Código mínimo que había sido rebasado en muchos puntos por los Contratos Colectivos de Trabajo, los cuales se revisaban cada dos años, provocando gran agitación obrero-patronal. Estos conflictos terminaban generalmente contratando prestaciones utópicas, porque como no se obligaban a las empresas a integrar las reservas técnicas de garantía correspondientes, en el momento de exigir el cumplimiento, siempre alegaban incapacidad económica para cumplir con las obligaciones contraídas. En estas condiciones, era urgente establecer el Seguro Social para descargar de muchas prestaciones a los Contratos Colectivos, garantizando los derechos adquiridos por los trabajadores, y

Las condiciones políticas engendradas por la Segunda Guerra Mundial, - habían establecido en la Carta del Atlántico la obligación de las naciones a velar por la seguridad de los pueblos y a eso tendían: la Reforma del General Manuel Avila Camacho en México; el Plan Beveridge en la Gran Bretaña; el Plan del Dr. Marsh en el Canadá; el Plan de los Estados Unidos de América; la Reforma gestada en Brasil, Argentina y Australia, etc.

Después de superar miles de problemas un Anteproyecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sobre la Ley del Seguro Social pasó, para su estudio y revisión a las Cámaras de Diputados y Senadores y viendo éstos que ya no debía retrasarse más, tan necesaria iniciativa, es aprobada al fin, naciendo así por primera vez en México la legislación respectiva, pero ya con bases fijas y para bien de la colectividad formada por la clase trabajadora económicamente débil, Ley que entró en vigor en 1944.

Conciente de que existen otros organismos e instrumentos legales relativos a la Seguridad Social en México, me atrevo a circunscribirme al Instituto Mexicano del Seguro Social y su nueva Ley por considerar que son lo más importante y representativo del sistema en nuestro país.

En este nuevo instrumento, nuestra reciente Ley del Seguro Social, expedida el 26 de febrero de 1973, se ha integrado el concepto de solidaridad como base del bienestar compartido. Vino a suplir la relación contractual (de remembranza civilista), para adecuar la responsabilidad colectiva de la sociedad. Viene a ser un "instrumento de auténtica política social que garantiza un equilibrado desarrollo económico y social, por conducto de una distribución equitativa de la renta nacional", acorde con lo prescrito por la Declaración de Otawa, de la VI Conferencia de los Estados de América miembros de la O. I. T. Aunque bien es cierto que falta mucho para que este derecho inalienable del hombre, como lo reconoce la ONU, rebase el ámbito nacional y se subsuma en el concepto de la solidaridad internacional.

Para el siempre bien recordado Maestro J. Bernaldo de Quiroz (1) éste concepto de la solidaridad, se ha convertido en esencia de la propia Seguridad Social, infiltrándose en todo su radio de acción: unificación de contingencias, universalización de la población, integridad de las prestaciones, distribución de cargas económicas entre cargas afectadas, y colaboración del Estado, capital y trabajo en el Régimen Tripartita.

La nueva Ley del Seguro Social de México cubre las mismas contingencias que el convenio 102 sobre Norma Mínima, que ratificara ante la O.I.T. nuestro país en 1961. O sea, cubre los estados de necesidad que merman o impiden la ganancia, afectan la salud o implican cargas familiares. Su aplicación fué inmediata apartándose del sistema frecuente de extensión paulatina.

El Maestro Bernaldo de Quiroz (2) respecto a las contingencias cubiertas destaca principalmente la reparación del daño en el empleo, como rama específica que a la vez garantiza la indemnización pecuniaria y procura una medicina integral, por medio de un sistema de financiamiento autónomo y objetivo. En correlación con los índices de frecuencia y gravedad de riesgo y las medidas de higiene y prevención de la empresa.

Esta ubicación en una rama del régimen general del Seguro Social y ese financiamiento impulsor de la prevención, datan en Latinoamérica desde 1943 con su implantación por México. En su extensión paulatina al resto de los países tuvo especial importancia la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en Río de Janeiro en 1947, cuando el I.M.S.S. presentó su ponencia sobre "Riesgo Profesional". La nueva terminología referente al accidente de trabajo y enfermedad profesional, sustituidas por el de riesgo de trabajo, se quita los ropajes de relación salarial o de dependencia para abarcar a más trabajadores, incluyendo a los independientes, en base a un riesgo socialmente creado y compartido.

Así, al darse un caso de siniestro, el mecanismo de la solidaridad social auxilia y protege al ser humano afectado en su salud y sus ingresos, ya sea un trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual.

En materia de riesgos la nueva Ley otorga el derecho a la rehabilitación; otorgamiento del subsidio en dinero al asegurado en tanto no es dado de alta o se declare su incapacidad, parcial o total; aumento de las pensiones por incapacidad total, manteniendo el principio de otorgar mayor cuantía a los asegurados de bajo salario, sin descuidar los de grupos superiores;

(1) J. Bernaldo de Quiroz. La Nueva Ley del Seguro Social, en Relación a la Norma Internacional. Bol. de Información Jurídica # 4; 1973. IMSS.

(2) Ibidem.

aumento proporcional de las pensiones por incapacidad permanente parcial; mejoramiento de la pensión de viudez, elevándose hasta el 40% de la que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad permanente total; incremento a la pensión de orfandad que se encuentren totalmente incapacitados hasta su recuperación; ampliación de los gastos de funeral desde \$ 1,500.00 hasta \$ 12,000.00. Además de la revaluación de las pensiones por incapacidad permanente, total o parcial (hasta el 50%) para compensar el deterioro de su poder de compra.

En la nueva Ley la base para la Clasificación de las Empresas, en razón a su actividad y grado de riesgo, se hace en forma directa a la frecuencia y gravedad de los siniestros, permitiendo el cálculo inmediato y sistemático de la prima que por este concepto habrá de pagar el patrón. Además se legisla sobre la procedencia e integración de los capitales constitutivos, tradicionalmente controvertidos y establece la coordinación entre el IMSS y la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de prevención de riesgos de trabajo.

Por lo que respecta a las asignaciones familiares, la protección que se realiza es indirecta y complementaria, sin llegar a una integridad que libere de cargos al hogar y sin estructurar una rama en especial, sino a través de aumentos en cuantía y conceptos a las pensiones a la esposa, hijos o ascendientes del pensionado y a través de las prestaciones sociales por medio de los servicios a la familia y a la juventud, que procura darles a estos sectores una mejor salud física y mental y a procurar su adiestramiento. Acorde con lo dispuesto por la la. Conferencia Interamericana de Seguridad Social "Cada país debe conservar, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de las generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".

Cabría apuntar que en México los centros de capacitación profesionales a cargo del Estado, pero especialmente los del IMSS, operan como oficinas de colocación, a través de varios sistemas de capacitación y orientación profesional.

La nueva Ley del Seguro Social, al dar cabida al Seguro de Guarderías, las acoge como una contingencia específica, con un financiamiento propio en base a solidaridad, y garantiza los menores la alimentación, aseo, salud y educación y permite a la madre una mayor tranquilidad y le facilita concurrir en igualdad de circunstancias a los centros de trabajo. Su financiamiento resulta de un por ciento de salario con el que se grava a la empresa, pero respecto a todos sus trabajadores, facilitando la dilución del costo que paga la empresa, sin que se traduzca en una discriminación del empleo femenino.

Con la creación del Seguro de Guarderías, la nueva Ley, hace factible los deseos tan antiguos de nuestra Constitución y Ley del Trabajo de proteger

al menor y coadyuvar a la madre trabajadora en el cuidado y educación de sus hijos. Su creación representa que la madre pueda cumplir con su función laboral sin desatender sus obligaciones maternas. Además, significa la aceptación plena y favorable de la participación creciente de la mujer en el proceso económico.

Este servicio habrá de otorgarse a los menores comprendidos entre los 43 días y los 4 años de edad, cuando se inicia en su educación pre-escolar. Por esta Ley el IMSS se obliga en un término de cuatro años a establecer en toda la República el número total de guarderías requeridas, convenientemente localizadas y de preferencia en los lugares en donde ya esté operando el seguro obligatorio urbano. El financiamiento previsto sobre el 1% del salario pagado a los trabajadores por la empresa, se integrará así: en 1974 un tercio del 1%, incrementándose a dos tercios en 1975, hasta complementar la prima en 1976.

Al igual que en México en Latinoamérica no es común el seguro de desempleo totalmente estructurado. La protección es parcial e indirecta, complementada por la legislación laboral relativa a las indemnizaciones por despido injusto y la estabilidad en el empleo. Empero, es obvio que el substratum son las limitantes económicas y políticas de nuestros pueblos.

En caso de la pérdida del empleo, nuestra Ley permite la conservación del derecho a las prestaciones en forma proporcional a las cotizaciones impuestas y permitiendo el pago posterior de las cuotas obreropatronales. Además, estableciendo un seguro de cesantía en edad avanzada, en caso de haber cotizado 500 semanas y cumplido 60 años.

La nueva Ley del Seguro Social pretender llegar a cubrir todos los sectores e individuos de la sociedad, sin constreñirse a los núcleos económicamente productivos, sino desea alcanzar los grupos marginados y amparar paulatinamente todos los riesgos vitales, por medio de la solidaridad nacional. Dentro del seguro obligatorio caben todas las personas bajo relación laboral, en su acepción más amplia y cuya remuneración puede comprender pagos en efectivo, prestaciones en especie y servicios. Al incluir las prestaciones en especie y en dinero en el salario integral se evitarán las simulaciones que reducen las cotizaciones, en perjuicio del trabajador y la institución. Se desea lograr una mayor recaudación en beneficio de los propios trabajadores. Para el pago de cuotas, el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, se ha tomado el salario integrado como base de cotización. La inclusión llegó hasta sectores tradicionalmente reacios o difícilmente incorporables: gerentes, comisionistas, agentes de comercio, deportistas y artistas profesionales.

Con la nueva Ley se facilitó la continuación voluntaria en el régimen obligatorio de quienes dejaron de pertenecer al mismo pero que desean continuar. Para ello se fijó un mínimo de 50 semanas de cotización anterior. Además, se autorizó la inscripción en el mismo grupo de salario, o bien, el inmediato inferior o superior. Así mismo, se permitió la continuación voluntaria en el seguro de Enfermedades y Maternidad, aunque no hubiese unidades médicas en la localidad de residencia por subsanarse con los me-

dios actuales de comunicación este impedimento. La continuación puede ser también, en forma paralela o indistinta, en el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, a elección del asegurado.

Por otra parte se permite la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, con lo cual se abre la puerta a numerosos grupos y personas no amparados por el sistema.

Dentro de las formas especiales de aseguramiento, se contempló núcleos desde siempre excluidos: trabajadores domésticos, a domicilio; los de industrias familiares y los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados; los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; así como a los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio. Por medio de un seguro voluntario que habrá de convertirse con el tiempo en un seguro obligatorio.

La cooperación de grupo que tienen ciertos trabajadores pertenecientes a organizaciones, sociedades, fideicomisos, grupos, uniones, cooperativas o comunidades y que operan en determinadas explotaciones agrícolas, forestales agropecuarias, industriales y comerciales, permitirá a la nueva Ley su aseguramiento (tan difícil en los trabajadores autónomos y de los campesinos, asalariados o independientes) pues a tales asociaciones laborales de explotación, crédito o producción se les dió el carácter de patrón, facilitándose la recaudación y la afiliación.

En el caso de los trabajadores domésticos se permite tan solo su baja con la terminación de su relación de trabajo con el patrón, previo aviso al Instituto. A los de industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, cuando dejen de cubrir dos bimestres de cotización se les suspenderán las prestaciones relativas, activándose el procedimiento administrativo de ejecución, pero sin que ésto cause la baja del asegurado. Además respecto a los trabajadores de industrias familiares o independientes, se establece que su incorporación podrá ser individual, previa solicitud del interesado. Incorporación que también se hará posible llevarla al cabo por medio de las empresas, instituciones de crédito o autoridades con quienes tengan relación comercial o jurídica derivada de su actividad. Quedando éstas como retenedoras y responsables de las cuotas relativas.

Esta extensión al campo, es un gran avance en la universalización de la población amparada, que ya incluye a los tabacaleros; henequeneros, ixtleiros, coperos, algodoneros, cafetaleros, plataneros, etc. La confluencia e interrelación de las ramas del Derecho Social y nuestro constitucionalismo social se hicieron evidentes con la extensión que logró esta Ley al campo hacia los ejidatarios, en plena concurrencia y colaboración con la reforma agraria y los organismos con ella relacionados. El beneficio a estos sectores no sólo ha sido tan solo la retribución o agrupamiento de tierras, el otorgamiento de créditos o la intensificación de los cultivos o la producción, sino, además, la protección del que trabaja la tierra. Ya la Conferencia Internacional del Trabajo en 1965 determinó, a este respecto, que los niveles de vida de los trabajadores campesinos y las medidas de intensificación de cultivos, así como las obras que rompan la infraestructura del medio, lo-

grarán el desarrollo de la comunidad propiciarán la extensión del Seguro Social a los trabajadores rurales.

Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, podrán inscribirse directamente, teniendo derecho a los seguros de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad e Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, cubriendo íntegramente la cuota obrero-patronal, cotizando en un grupo de salario superior al de su trabajador de mayor ingreso.

Para la inscripción de los trabajadores de la Federación, los Estados, los Municipios y los organismos o instituciones descentralizados, que no sean sujetos de las leyes de Seguridad Social, se incorporarán voluntariamente, previa solicitud de la autoridad respectiva.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio, trata de lograr un equilibrio entre el tipo de prestaciones a concederse y la cotización necesaria, a base de cálculos actuariales de amplia aceptación y sin afectar los derechos de los otros asegurados. Es uno de los casos más claros de la ley de la universalización del sistema, con una amplia extensión vertical y horizontal.

Los Seguros Facultativos y Adicionales que trata la nueva Ley permiten, en el primer caso, proporcionar prestaciones en especie en el seguro de Enfermedades y Maternidad a personas no sujetas al aseguramiento, así como a familiares de quienes sí lo son, pero no están protegidos. Los Seguros Adicionales permiten al IMSS, en caso de que se le soliciten, otorgar las prestaciones económicas suplementarias, en el ramo de Riesgos de Trabajo e Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, que los trabajadores han obtenido con motivo de la revisión periódica de sus contratos colectivos de trabajo y los contratos ley. Al respecto el Instituto queda facultado para fijar las primas y modalidades del Seguro Adicional, de acuerdo a los riesgos y prestaciones comprendidas y las valuaciones actuariales respectivas.

El convenio 102 de la O. I. T. sobre norma mínima de Seguridad Social determina que las personas comprendidas deberán ser, por lo menos, el 50% de los asalariados o el 20% de la población económicamente activa. En México más de 680 municipios están comprendidos, casi todos los que tienen más de 30,000 habitantes, y cubre a los trabajadores de la industria, el comercio, transporte y banca, logrando los porcentajes apuntados. Incluso afirma Bernaldo de Quiroz (3), en Latinoamérica es la tasa más alta de población amparada; en cuanto a una sola institución "en cobertura de regímenes tanto biológicos como profesionales, llegando a suponer un índice (a 1973) de 4,000,000 de asegurados activos, 9,000,000 de beneficiarios y un total de 13,000,000 de derechohabientes". Cifra que actualmente rebasa los 16,000,000, a lo que hay que agregar la población protegida por prestaciones de trabajo contractuales, en el caso de servicio público como es el caso de la industria petroquímica, eléctrica, ferrocarrilera, cinematográfica, etc. con más de 300,000 trabajadores

y, desde luego, la población amparada por el Estado a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, con más de 3,500,000 de derechohabientes.

Así mismo, la nueva Ley ha elevado y mejorado las prestaciones en dinero, acercándolas al concepto de substancialidad y a la ganancia habitual. Llegando a compensar con subsidios del 100% en la maternidad e incapacidad temporal debida a riesgo del trabajo. El convenio 102 fija indemnizaciones en dinero según contingencias en porcentaje del salario, que teniendo en cuenta al individuo, cónyuge y dos hijos supone el 40% en la invalidez, el 45% en la enfermedad, el 50% en la incapacidad profesional, el 45% en la maternidad, habida cuenta solo la trabajadora, y atribuyendo a los sobrevivientes, considerando viuda con dos hijos, el 40%. En la nueva Ley, las pensiones por incapacidad permanente llegan hasta el 80% del salario promedio de cotización. Cuando el riesgo de trabajo es por falta inexcusable del patrón se incrementa con cargo a éste aquel porcentaje, mejorando al trabajador y fomentando la prevención.

Las indemnizaciones restantes han sido incrementadas, rebasando los porcentajes exigidos en el convenio 102. En el caso de las pensiones de Invalidez y Vejez se incrementan por tiempo de aseguramiento, alcanzando hasta el 75% del salario base, bonificándose un 15% en caso de esposa, hijos o padres a cargo y en 20% cuando la salud del pensionado requiera asistencia permanente. Así mismo, se adopta un sistema de redistribución de ingresos, incrementando las pensiones de salarios bajos y aumentando moderadamente las de los altos. Con la nueva Ley se amplían los servicios médicos a los hijos de asegurados hasta los 21 años cuando realicen estudios en el sistema educativo nacional, con las ventajas evidentes para el trabajador. También se amplía la protección a los hijos de 25 años de los pensionados por Invalidez, Vejez o Cesantía en Edad Avanzada, si son estudiantes o sin límite en caso de que se encuentren incapacitados, en tanto sigan disfrutando de las asignaciones familiares. Además, se eleva la cuantía del subsidio al asegurado hospitalizado que no tiene beneficiarios del 50% anterior al 100% y, se elimina la obligación del pensionado de pagar la cuota del seguro de Enfermedades y Maternidad para disfrutar de esas prestaciones. También se adecúan los subsidios por maternidad para evitar reducciones en perjuicio de la trabajadora. Empero, cuando este subsidio no puede otorgar se por no llenarse los requisitos, se establece a cargo del patrón el pago del salario íntegro.

En los casos de huelga el IMSS continuará otorgando, con la nueva Ley, los servicios médicos a los trabajadores y sus beneficiarios, robusteciendo así, el derecho de huelga.

La Norma Mínima fija requisitos previos a las prestaciones en dinero, determinando períodos de cotización en la rama de enfermedad-maternidad, determinable por cada país, Y en cuanto a la rama de pensiones no profesionales, de invalidez y vejez fija 15 y 30 años respectivamente,

reducibles a 5 y 15, en cada caso, cuando se atribuye una pensión reducida. En nuestro nuevo régimen se han disminuido los plazos de espera para el resarcimiento económico y social: tan sólo 4 semanas de cotización en la enfermedad, 150 en la invalidez-muerte y 500 en la vejez.

Si la Norma Mínima acuerda un límite de 26 semanas, prorrogables, - para la continuidad de la prestación médica y la prestación económica, nuestra nueva Ley amplía considerablemente esos plazos, deseosa de lograr la recuperación de la salud y la capacidad de trabajo, pero sin descuidar la continuidad en el caso de pasar la enfermedad a la invalidez y de la temporalidad de ésta a la incapacidad permanente. El convenio multicitado fija una atención médica general, especializada, a domicilio, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica extendida al cónyuge e hijos, cuyo objetivo es el de conservar, robustecer y mejorar la salud.

Nuestra Ley se adecúa perfectamente a este marco legal, al otorgar una atención médica integral (preventiva, curativa y rehabilitadora) a la familia, tanto de asegurados como de pensionados, con inclusión no onerosa de los ascendientes que estén a su cargo. Ya la Declaración de Oaxtepec, en México en 1969, reconocía: "... los sistemas de Seguridad Social basados en la solidaridad colectiva organizada, constituyen de manera potencial a los objetivos de una política integrada de salud".

Sin elevar la prima que equivale al 6% de los salarios y data desde 1943, en el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, se mejoraron sustancialmente las prestaciones relativas. La nueva Ley con estos incrementos opera en realidad un auténtico sistema de redistribución de ingresos, llegando a otorgar a los trabajadores con tres décadas de servicio y 65 años de edad un 75% del salario. Dentro de las nuevas asignaciones familiares se dá a la esposa o concubina el 15% de la cuantía de la pensión y se establece un 10% para el padre y la madre del pensionado si dependieran económicamente de él y éste no tuviese esposa o concubina, ni hijos con derecho a recibirla. Al pensionado por invalidez, vejez ó cesantía en edad avanzada se le dá una ayuda asistencial igual al 15% de la pensión cuando no tiene familiares derecho habientes, reduciéndose al 10% cuando halla un ascendiente con derecho a asignación. Estas ayudas y asignaciones otorgan una significativa mejora al pensionado y su familia.

El tope mínimo de las pensiones se aumentó a \$ 600.00 mensuales y dispone su revisión cada cinco años. Además de procurarse el disfrute de varias pensiones en caso de concurrencia de éstas y se amplía el margen para su disfrute, del 80% al 100% del salario mayor base del cálculo de sus cuantías. Además se determina que los asegurados que dejen de pertenecer al seguro obligatorio, conservarán sus derechos en el ramo de prestaciones diferidas por un período igual a la cuarta parte del tiempo cotizado sin ser menor aquél a doce meses.

La coordinación del IMSS y la Secretaría de Salubridad y Asistencia pre vista por la Ley en el ramo de la medicina preventiva, es una expresión más de la solidaridad pretendida, que llega a proteger a la población rural, suburbana y rural tradicionalmente marginada, sin detenerse ante los impedimentos financieros que representaban. Con la ayuda de la Federación ambos otorgan a estos grupos asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en forma gratuita, compensables con aportaciones en efectivo o con trabajos personales que beneficien a su propia comunidad, coadyuvando al Estado en el desarrollo general del país.

Con estos servicios sociales, la Ley multicitada instituye la solidaridad nacional que trasciende los reductos clásicos de las formas tradicionales del seguro, mediante las cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento. Esta extensión a los núcleos más urgidos, con atención médica, farmacéutica, e incluso hospitalaria, se prevé que sea acorde con los recursos y necesidades de la región y, desde luego, con los fondos que para este efecto provea la Federación y, necesariamente, con los que cuente el Instituto.

Quizás pudiera ésto parecer una interferencia entre el ámbito asistencial y el de Seguridad Social, pero no hay tal, simplemente hay una concurrencia de ambos en la resolución de una necesidad y problema vital de la comunidad. Por sí solo, cualesquiera de estos sectores no podría resolver la magnitud de los problemas de la comunidad.

Bien señala la exposición de motivos de la nueva Ley, al precisar: "El tránsito del régimen de seguros sociales al de Seguridad Social no puede realizarse súbitamente, menos aún en un país que inicia apenas su proceso de desarrollo; pero no podemos mantener cerrado en la práctica el acceso a los beneficios del sistema, porque ésto sería prolongar y agudizar el esquema de una sociedad dual, en que algunos grupos, incluidos en procesos económicos más modernos, diferencian rápidamente sus condiciones de vida de una mayoría de la población cuya marginación parece inalterable".

En el artículo 234 señala nuevos programas a seguir por el Instituto, a través de las prestaciones sociales que fomentan la salud, previenen las enfermedades y accidentes y contribuyen a mejorar la vida de la población, y que son:

Promoción de la salud, a través de cursos directos o medios masivos de comunicación; educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios; mejoramiento de la vivienda y la alimentación; desarrollo de actividades culturales y deportivas y de aquéllas que evitan el ocio; regularización del estado civil; adiestramiento laboral; creación de centros vacacionales y de readaptación y de velatorios; mejoramiento del hogar con un adecuado aprovechamiento de los recursos y una mejora de las relaciones humanas, y con el desarrollo de unidades habitacionales adecuadas.

El convenio 102 establece que no deben atribuirse a los asalariados más del 50% de los recursos de la institución, previendo que las prestaciones y la administración se financien colectivamente sin recargar a las clases económicamente débiles. En México el capital soporta la mayor carga de las cotizaciones. Estas y la del Estado aligeran las de los asegurados. La patronal concurre mayoritariamente al soportar las correspondientes a los salarios mínimos, la prima del riesgo de trabajo y la de las guarderías infantiles. Además, su proporción en el costo de las otras contingencias es la mayor de las partes cotizantes; en cifras globales 12.22% a la empresa, 3.75% al trabajador y 1.88% el Estado (casi el 20% de las cuotas patronales), sobre el salario base cotizable del trabajador.

En el caso de no existencia del patrón o cuando el trabajador es económicamente muy débil, caso del campesino, la aportación del Estado es la mitad del financiamiento requerido. Por ejemplo, la incorporación de los henequeneros y tabacaleros donde las sociedades aportan el 50% y el resto el Estado.

Se adoptó, además, la dinámica de ingresos y cotizaciones como la fórmula la más apropiada para los seguros sociales y para toda proyección futura de la Institución. Procurando mantener la correspondencia entre los salarios, las cotizaciones y las prestaciones.

Acorde con la tendencia europea de no poner un máximo a la ganancia del trabajador para efectos de aseguramiento, nuestra legislación ya prevé un tope máximo de aseguramiento de \$ 280.00 hasta 10 veces el salario mínimo en la capital del país, lo cual es más acorde con la movilidad salarial y al financiamiento dinámico y automático, sobre todo, supera la rigidez y nociva estabilidad del sistema puro de grupos de cotización, permitiendo el aumento en las prestaciones en dinero para los asegurados de cotización y participación económica elevada. O sea, se evita la apertura súbita de grupos y se sistematiza el ajuste periódico de las prestaciones económicas. Las pensiones quedarán sujetas a revisiones periódicas y automáticas cada 5 años en un 10% si son menores al salario mínimo capitalino y un 5% si no lo fueren.

Además, se precisan los criterios para determinar el grupo de cotización del asalariado y la forma de cubrir las cuotas según el salario percibido y la naturaleza fija o variable de éste.

El Maestro Bernaldo de Quiroz (4) nos dice: "Es digno de mención, que la nueva Ley no ha aumentado las cotizaciones propias de las ramas del Seguro Social que determina el régimen general, que vienen a ser de las más bajas en la legislación comparada".

(4) Op. Cit.

El artículo 37 de la nueva Ley precisa las bases de cotización en los casos de ausencias de los trabajadores, a fin de resolver equitativamente para éstos, los empresarios y el IMSS este problema, largamente debatido, sin comprometer las finanzas de este último. En el artículo 39, con un criterio acumulativo y liberatorio acuerda que los patrones coticen separadamente cuando sus trabajadores presten servicios en varias empresas. Así las prestaciones serán proporcionales a la suma de los ingresos reales obtenidos. En idéntico sentido se prevé el cambio de gru po automático con motivo de las revisiones al salario mínimo.

El carácter colegiado de la administración del IMSS, con representación tripartita y paritaria de sus órganos superiores: Asamblea General, Consejo Técnico y Comisión de Vigilancia es acorde con el convenio 102 que dispone que cuando la administración no está confiada a una institución a cargo directo del poder público, debe incluirse en la gestión de la Seguridad Social representantes de los trabajadores, de los empleadores y de las autoridades. Criterio congruente con la estructura de la O. I. T. que integra sus órganos deliberativos y ejecutivos en representación tripartita de Estado, capital y trabajo. Tal situación en el IMSS y su nueva Ley, constituyen una democratización en las funciones y en la socialización o humanización de nuestras leyes. Es un movimiento que se transforma en doctrina jurídica para dar un sentido mayormente social a toda nuestra legislación.

En su artículo 240 la nueva Ley establece prolijamente todas las atribuciones del Instituto, salvando antiguas lagunas e imprecisiones. En el 241 alude a la ayuda que para cumplir sus funciones deberán otorgarle las autoridades locales y federales y, el acceso que podrá tener el Instituto a toda clase de información de las oficinas públicas, de no existir prohibición legal alguna.

Su artículo 242 señala como recursos del Instituto "I. Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado; II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan sus bienes; III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y IV. Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos".

El 245 de la propia Ley determina que las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. Y, su artículo 246, señala como órganos superiores del Instituto: "I. La Asamblea General; II. El Consejo Técnico; III. La Comisión de Vigilancia; y la Dirección General.

Con la nueva Ley la organización, atribuciones y funciones del IMSS conservan los lineamientos y ventajas de la Ley anterior, pero superan y mejoran la estructura para un mejor funcionamiento. Procurando lograr con una estructura económica más sólida resolver los problemas de la insuficiencia de la capacidad instalada en sus unidades de servicio y la demanda

derivada de las nuevas incorporaciones. Reducción para la cual se ha adoptado una capacidad de disposición y utilización de los recursos más flexibles, un mayor número de instalaciones y una mejor aplicación de las inversiones rentables.

Además de declarar el artículo 244 de la nueva Ley la inembargabilidad de los bienes del Instituto, por su solvencia económica y moral y dado su carácter no lucrativo, se le libera de constituir depósitos o fianzas, aún en juicio de amparo. Además la Ley en su artículo 243 exenta de impuestos al Instituto, sobre su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad. Además del Impuesto del Timbre y franqueo postal. Sometiéndolo a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos.

En lo relativo a los procedimientos y la prescripción se sistematiza todo el material anteriormente disperso. Consignando que en caso de controversia sobre las prestaciones, en beneficio de los asegurados y sus beneficiarios, los interesados podrán acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de acudir al Consejo Técnico del propio Instituto.

Además, se determina que el derecho al otorgamiento de una pensión, - ayuda asistencial o asignación familiar es inextinguible. En los casos en los cuales los trabajadores de una empresa reciban sus bienes, en pago de prestaciones de carácter contractual, por laudo o resolución de la autoridad del trabajo, no se considerará como sustitución patronal, liberándoles de toda la responsabilidad que esto implica. Permitiendo además que éstos continúen dentro del régimen obligatorio, ya sea como cooperativa de producción o como administración obrera legalmente constituida.

Además, este capítulo de la nueva Ley precisa conceptos y situaciones - largamente debatidas acerca de prescripción; sustitución patronal; prelación de créditos; procedimiento administrativo de ejecución y responsabilidad de los funcionarios encargados del mismo; elementos y términos - aplicables en el caso de una pensión; modificaciones, rechazos e impugnaciones de las pensiones; devolución de cuotas enteradas sin justificación. También señala que prescribe en un año la obligación del Instituto para: el pago de cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial; los subsidios por incapacidad para el trabajo y por maternidad; la ayuda para gastos de funeral y los finiquitos que establece la Ley. En seis meses la de dote matrimonial, contados a partir de la fecha del enlace.

Podemos expresar de manera sintética que con su nueva Ley el Régimen del Seguro Social Mexicano es un intento de crear una nueva legislación social, que amplíe su campo de acción a la comunidad en general cubriendo una gran diversidad de contingencias para abolir los males sociales, en -- cualquier momento de la existencia, influyendo directamente sobre el nivel de vida. Sus prestaciones significan, además, un complemento real del salario, proporcionando bienes y servicios a amplios sectores de la población, sobre todo a aquella que no tiene base económica que la sustente. Jurídica -- mente tiene el carácter de imperativa y sin embargo significa un compromiso moral de justicia social ineludible cuyo otorgamiento imprime al Seguro-- Social tradicional la nueva fisonomía de Seguridad Social.

Con el convencimiento de que en nuestro medio no se pueden lograr todos sus altos objetivos, si no se busca la satisfacción de las necesidades -- más elementales de la colectividad, es aconsejable hacer un esfuerzo para -- que la mayor parte de sus postulados sea posible que lleguen a tener un ca -- rácter impercedero dentro del marco de nuestra organización. Recordando que todos estos propósitos han sido recomendados en las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

A guisa de resumen se puede decir que los beneficios y prestaciones del Seguro Social Mexicano son importantísimos instrumentos de ayuda y -- promoción educacional para procurar que la población alcance mejores niveles de vida. La Seguridad Social al fomentar la convivencia humana sin distinción de personas, busca la participación de la comunidad con sentido de -- solidaridad y responsabilidad creciente; logrando en la población un mejo-- ramiento substancial en su salud física, mental y social, disminuyendo las enfermedades y previniendo los estados de invalidez por accidente o riesgos de trabajo. Así, coadyuva a disminuir o aun a evitar el retardo y el ausen -- tismo del trabajador a su centro laboral y protege el salario del trabajador, equilibrando su presupuesto hogareño, además consolida y educa a la fami -- lia mejorando su productividad. Es decir, da al régimen de Seguridad So -- cial un sentido de previsión social dentro de un espíritu de justicia social y de respeto a la dignidad humana.

"Permíteme, Padre, que mi patria se despierte en ese cielo donde nada teme el alma, y se lleva erguida la cabeza; donde el saber es libre;...
¡Permíteme, Padre mío, que mi patria se despierte en ese cielo de libertad!

R. Tagore. Ofrenda Lírica.

C A P I T U L O V I I I

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL TERCER MUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL TERCER MUNDO

La Seguridad Social en los lejanos tiempos del siglo XIX contempló la humanización de la legislación laboral, con la cual permaneció por tantas décadas identificada y siguió al movimiento obrero cuando éste se despojó de las vestimentas y ataduras civilistas. También surgió con la nueva postura filosófica, política y jurídica para tratar el fenómeno humano dentro de un contexto social. La Seguridad Social desterró el desinterés absoluto por el hombre en poco más de una centuria y logró hacer del hombre el centro y fin de la vida social. Así el Estado, en el Derecho Social contemporáneo, devino en una creación al servicio del hombre, en una garantía del microcosmos autárquico que le permite gozar de plena libertad para lograrse a sí mismo, sin más limitaciones que la idéntica libertad de los demás; pues la garantía de la máxima libertad es el fin del Estado y del derecho, pero no en el sentido de un liberalismo a ultranza, pues el Derecho Social realmente - permite nivelar las diferentes situaciones para facilitar la realización de lo que durante siglos se ha intentado: - la igualdad humana.

La integración de la legislación social es un legado del siglo XX a las generaciones futuras. Su inclusión en las leyes contemporáneas ha sido decisiva en la democra

tización de la vida social y en la humanización de los principios económicos. Su esencia y objetivos son inseparables de la idea democrática de igualdad entre los hombres. En su conformación han jugado un papel importante el Intervencionismo y el Socialismo de Estado, el Marxismo y la Doctrina Social Católica y, sobre todo, el Humanismo Jurídico.

La Seguridad Social en la II Guerra Mundial se nutrió de nuevos conceptos objetivos y valores para combatir la inseguridad, eliminar la desigualdad y obtener una paz duradera. Múltiples corrientes se preocuparon por el hombre y el progreso social, pues hubo un gran convencimiento de que la inseguridad y las injusticias son los gérmenes de la inconfirmitad y la beligerancia.

La Seguridad Social renunció desde su inicio a toda postura pasiva y expectante, convencida de que es uno de los medios más indicados para elevar los índices de nivel de vida colectivo y de los pocos instrumentos viables para lograr el pleno desarrollo económico y social. En la etapa actual se busca superar los factores negativos que se observan en la infraestructura económica, en las presiones sociales y en la renuencia de la iniciativa privada, pero tan sólo como objetivos inmediatos, pues la finalidad última es transformar el orden existente.

La evolución de la Seguridad Social ha tenido gran bipolaridad y ha acusado movimientos dialécticos agudos, de un individualismo recalciante, se ha pasado a la solidaridad; de la responsabilidad personal, a la colectiva; del amparo de contingencias aisladas, a la protección social de un gran conjunto de las mismas; de la defensa gregaria, a la seguridad de toda la población; de la relación de dependencia laboral, al principio de universalidad; de fronteras estrechas y lentitud en los avances, a una profusión de marcas internacionales.

Dentro de esta corriente evolutiva, en tiempos más cercanos, se ha provocado el fenómeno de la seguridad colectiva extendida a toda la población. Para Etala (1), la protección a toda la comunidad tiene sus antecedentes más inmediatos en las siguientes causas:

- a).- De orden social: las enormes legiones de no asalariados indefensos;
- b).- De orden económico: la depreciación monetaria, las dos conflagraciones mundiales y la crisis económica que arrastró a la indigencia a miles de seres;
- c).- De orden técnico: la restricción a ciertos grupos plan

(1) J.J. Etala.-Derecho de la Seguridad Social. Ed. 1966. Buenos Aires.

tea problemas insolubles para su control y encuadramiento dentro de los grupos sociales, y, además, por la gran movilidad de las personas de una actividad a otra; y,

- d).- De orden político: la actitud estatal de hacer efectivo el principio de universalidad que está inspirado en un mínimo ético de justicia social, que trata de impedir un lucro dispendioso ante una carencia de lo estricto, para otorgar a las generaciones futuras un mundo más digno, equilibrado y armonioso.

A la luz de estos conceptos, la Seguridad Social se configura como un agente de cambio y como un derecho de la clase explotada, conquistado históricamente frente al Estado y el Capital y obtenido no a modo de un obsequio de la clase-pudiente para apaciguar su propia conciencia, sino como un logro del proletariado en la marcha por sacudir y desterrar las esferas discriminatorias de la sociedad.

Es imprescindible precisar que la Seguridad Social no escapa al proceso de coordinación interdisciplinaria y por tanto, dentro del proceso dialéctico de transformación de la sociedad, sólo puede constituirse en uno de los gestores más importantes del bien común cuando su coordinación con otras disciplinas afines, con sus objetivos o contenido, es plena y dirigida. Solo tal hipótesis permitirá la extensión de los beneficios a las clases desposeídas y menesterosas. Será hasta entonces cuando los beneficios no se restrinjan a la fuerza laboral, toda vez que esta actividad motora de coordinación consolidará un sistema renuente a los sectores privilegiados y ajeno a vivir a expensas de los más débiles.

Por estas razones, no puede soslayarse el valor excepcional e inmensurable de la Seguridad Social en la política. Su acción como instrumento para prevenir o remediar la inestabilidad y convulsiones, frecuentemente pasa ignorado. Empero, toda su energía incide notoriamente sobre las raíces de las graves discrepancias entre el desarrollo económico y el social. La Seguridad Social tiende a evitar o aliviar las contradicciones por medio de la distribución equitativa del ingreso nacional, el bienestar y la satisfacción de las grandes mayorías; procurando en todo instante la garantía de la tranquilidad social y de la estabilidad política. Su expansión hacia toda la población, la consolidación y ampliación de sus servicios y prestaciones, constituyen el basamento más sólido de las instituciones políticas, jurídicas y sociales, y la realidad más tangible de la democracia que ha logrado la li-

bertad con dignidad y bienestar.

Cuando el hombre vive sin esperanza y con destino incierto, cuando solo es un guarismo de la estadística económica y social, la Seguridad Social interviene para evitar los distingos, para mejorar sus condiciones existenciales y elevar los niveles intelectuales y materiales de la población.- Estas ideas fundamentan la universalidad del sistema y la profusión de sus prestaciones, pues son la estructura misma de una organización social en la que impera la justicia, la salud y la igualdad humana.

En la polarización de las concepciones de la Seguridad Social, los seguidores de las posturas radicales afirman que su función en el tercer mundo y en las naciones industriales capitalistas, ha sido retardataria de un cambio estructural, pues ha obrado como paliativo y amortiguador de las crisis y contradicciones del sistema capitalista.

Ningún conocedor de la Seguridad Social puede apartarse de la cruenta realidad contemporánea y dejarse seducir - tan solo por la hermosura de sus objetivos y sus ideales. - Cualquier conciencia despejada reconoce las graves dificultades que tendría que arrostrar el tercer mundo y las pocas posibilidades de éxito para lograr un cambio estructural y trascendente en todo el orden social.

Es inútil ignorar el desarrollo inusitado de un militarismo que atenta contra todas las libertades y defiende un mundo podrido, en aras de perpetuar un neocoloniaje oprobioso y nefasto. La experiencia de los países subdesarrollados, principalmente de los latinoamericanos, de un creciente militarismo, acompañado de un decaimiento de las instituciones democráticas, representa uno de los mayores escollos históricos en el proceso de socialización mundial. El imperialismo está dispuesto a todas las injusticias, golpes de estado y guerras posibles, con tal de perpetuar la sumisión y esclavitud de los pueblos. Su afán de riqueza y poder no conocen otros límites y normas que no sean la explotación irracional del hombre y el aplastamiento de cualquier insurrección contra su imperio expoliador. Será difícil poder romper los eslabones de la gran cadena capitalista. El subdesarrollo con el fortalecimiento de las dictaduras militaristas y el abuso obsesivo del imperialismo- hace palidecer las perspectivas de la Seguridad Social en el tercer mundo. Como fenómeno integral mientras múltiples carencias y limitaciones son un indicador invaluable y natural del estancamiento social de - -

nuestros pueblos. Además, son el ejemplo más vivo e inmediato para evaluar la real influencia de la Seguridad Social en el contexto del subdesarrollo.

No obstante las apasionadas y muy explicables aseveraciones de los apolo~~g~~istas del desarrollo y progreso tercermundista, y sin deseo de ignorar las muchas transformaciones logradas, es evidente que nuestros pueblos no han podido incorporar a los miles de seres de las sociedades arcaicas que conviven en su seno. Estas culturas primitivas, no en el sentido peyorativo, sino en el de desarrollo social, constituyen uno de los distingos constantes del subdesarrollo. Su presencia se traduce en un sistema de infraestructuración rígida que se manifiesta en una cultura prefabricada -de una generación, a todas las posteriores- sin innovaciones trascendentes y graduales; sistema social y normativo hermético y estático -de fuertes lazos sanguíneos y poco propenso a la movilidad de grupos-; fuerte arraigo de explicaciones del mundo a través de creencias mágicas, míticas y religiosas, que devienen en un fatalismo ancestral, en la sacralización de la norma prohibida y en una gran resistencia al cambio y al progreso; recursos materiales consumidos irracionalmente que se extinguen día a día y de los que se ven frecuentemente despojados; ignorancia perpetuada, sin algún viso de mejora o acercamiento a la técnica y la ciencia; población de salud precaria, donde reina el hambre y todas las tesituras del coloniaje explotador.

La estructura cíclica de nuestras sociedades reliquias son el campo ideal para el apogeo de los círculos viciosos de la acumulación de pobreza, ignorancia, injusticias, atomismos y cacicazgos. Pocos seres hay en el mundo tan sujetos al abuso, despojo y vejación, como nuestros pueblos primitivos y marginados. Muchas generaciones habrán de pasar para que vislumbren un dejo de civilización.

Sería irrisorio pretender resolver auténticamente las crisis y el problema indígena, con los únicos medios que tiene a su alcance la Seguridad Social. De tal magnitud es la cuestión que solo un cambio estructural profundo podrá dar solución a esta vergüenza de nuestro tiempo. La única alternativa de nuestros pueblos para borrar tanta iniquidad y desigualdades es que logren una transformación estructural que implique todos los sectores sociales.

Una inmensa mayoría de latinoamericanos, al igual que cientos de millones de seres en el mundo, esquematizan de he

cho una cultura tradicional de tintes medievales, en curiosa mixtura con el liberalismo individualista, caracterizada por una racionalización sistematizada de la cosmovisión religiosa y la presencia constante de costumbres seculares mantenidas durante siglos. Factores que en su conjunto dan lugar a una concepción estática de la vida que tiende a hacerse regionalista. Sin que demeriten estos asertos la existencia de una legislación política y social muy avanzada. La comunidad tradicionalista latinoamericana hace remembranza en su estructura del sistema feudal. La coexistencia de las autoridades religiosas con las políticas, sobre todo en las provincias de nuestros pueblos latinos, están basados en la propiedad de la tierra. El sistema del latifundio de los principales o hacendados de la región explican el pauperismo de la población rural de ellos dependiente. El sistema sigue líneas feudales de centralización de poderes en función de la propiedad de la tierra.

En la sociedad tradicionalista que nos ocupa predomina el ámbito regionalista, donde cada comunidad rural se circunscribe en una mayor. Las relaciones sociales principales son de tipo primario o de familia extensa con marcadas funciones patriarcales o matriarcales. Las principales instituciones son formalistas: desde la familia extensa a la iglesia, la hacienda y la Municipalidad o Comuna. La división del trabajo tiene el sistema de adscripción de roles y status, de acuerdo al sexo, edad y ocupación del padre. El sistema de relaciones sociales impide la intromisión artificial de influencias extratradicionales y procura la estabilidad tradicional por medio de una dinámica circular que no permite salir de sí misma. El predominio de la religión y de la costumbre tradicional, son la expresión de las instituciones y formalismos inmutables que favorecen la concentración del poder en el terrateniente y los hacendados y la acentuación del statu quo.

En los países latinoamericanos las sociedades arcaicas y tradicionales coexisten con las sociedades industriales y cosmopolitas de las grandes ciudades. Los medios de comunicación y el ejemplo constante del progreso material, generado por éstas, invaden a las primeras, produciendo un rompimiento brusco y extralógico del sistema tradicional y arcaico, que rebasa las barreras de su propia cultura y de su mecánica social. Los efectos son cruentos, hasta en tanto no se logra rehacer el nuevo marco cultural y social que sustituya al antiguo puesto en crisis. La coyuntura socio-cultural, provocada por la ruptura del equilibrio -

tradicional y los deseos de restaurarlo o destruirlo, ha provocado ineluctablemente en nuestras sociedades la aparición de procesos anacrónicos, más o menos durables, que serán sustituidos por procesos revolucionarios indefinidos y caóticos hasta alcanzar un proceso infraestructural a partir de la revolución o del cambio estructural.

La crisis social de la sociedad moderna es el caldo de cultivo indispensable para los efervescentes cambios pseudo-revolucionarios. Igualmente, la crisis cultural, con su agnosticismo religioso, deviene en un relativismo de valores circunstanciales y en el escepticismo filosófico. Sin embargo, estas crisis constantes provocan nuevas búsquedas culturales que abren una y otra vez la esperanza de la proyección trascendente del hombre.

Para Leñero y Trueba (2), en Latinoamérica y en la mayor parte de los países no alineados, la coexistencia de la sociedad arcaica con la tradicional y modernizante, es un hecho evidente e innegable. Toda política de desarrollo y, por ende, de Seguridad Social, tendiente a eliminar el subdesarrollo, no puede soslayar la realidad lacerante de que nuestros indígenas latinoamericanos claman por formas de vida superiores y tradicionales. Los medios rurales mayoritarios exigen un impulso de superación a todo el orden tradicionalista. En cambio, los medios urbanos más importantes piden una dinámica más coherente con su desarrollo socio-cultural.

Contrarrestando al molde arcaico y tradicional, la sociedad moderna latinoamericana tiende a ser una sociedad laica, racionalista y experimental, que centra la explicación de la vida en el hombre. Se perfila como una sociedad antropocéntrica, relativa y circunstancial, con una perspectiva de interpretación valorativa y dinámica. Poco a poco, acepta que el hombre tiene un valor proporcional a su poder creador de elementos materiales o ideales y no en razón a su sexo, edad o extracción. La elección vocacional sustituye a la adscripción fatalista y la proyección nacionalista y universal sustituye a la regional y local.

Los aspectos culturales y sociales se ven deteriorados por anacronismos y desconexiones lógicas. Como reacción al dogma surge la enorme inestabilidad cultural y se crea una cultura de masas que con el carácter mecánico del

(2) Luis Leñero y José Trueba D.- Desarrollo Social. La Participación del Pueblo en el Desarrollo. IMESAC.- México. 1970

automatismo social confluye en una despersonalización del individuo. La infinita división del trabajo solo se doblega ante la productividad y ante el sustrato de enajenación que se disfraza bajo el velo de comodidad, eficiencia, necesidad y utilidad. Se crea una cultura de falsas aspiraciones y de valores distorsionados. Lo real es lo ideal, -diría Herbert Marcuse (3), refiriéndose al hecho de que en esta sociedad estereotipada y de cosificación, el hombre vive en un mundo cronometrado, en el cual el concepto de necesidad creada, artificial y falsa, impone su funcionalidad a otro tipo de obligaciones y valores morales. Hay un mecanismo despersonalizador que atenta contra la propia identidad y coadyuva a la enajenación humana. La divergencia de obligaciones y la indefinición de las pautas de comportamiento conducen a un estado de anomía.

Coincidiendo con Ortega y Gasset (4) es dable sostener que en esta sociedad la invención de bienes y necesidades, el gran dinamismo y los efectos multiplicadores se reconocen por su prisa pero no por su sentido. La explosión demográfica y la reproducción de bienes para una sociedad de subconsumo, son paralelas a la reproducción y -sustitución de los valores culturales, las ideas, las sensaciones, los miedos y las responsabilidades. Las actitudes se adaptan con velocidad al esnobismo. También la movilidad social es intensa: viajes, migraciones, ascensos y descensos en la escala social, cambios en los grupos y en las ideologías.

El marco internacional y pluralista de la sociedad -latinoamericana moderna otorga la sensación de libertad, -falsa en el fondo, que ha logrado superar los lazos y tabús ancestrales. Sin embargo, solo hay una sustitución, -pues las relaciones humanas predominantes son las secundarias -automáticas, funcionales y no personalizadas- que -tienden a la masificación del hombre descrita por Ortega y Gasset.

El subdesarrollo económico de Latinoamérica, como -complejo y fenómeno estructural, trae aparejado el subdesarrollo cultural, social, político y religioso. Al fenómeno de la pobreza, le sigue el de la falta de técnica, ciencia y educación y a éste el de la carencia de satisfactores y la baja productividad. A la falta de inversiones y capital se agregan la dependencia y la rapiña neocolonia--

(3) Herbert Marcuse.- El Hombre Unidimensional.

(4) J. Ortega y Gasset.- La Rebelión de las Masas.

lista. Nuestros países son pobres porque no pueden romper el círculo de enriquecimiento de unos cuantos a costa de una pobreza creciente.

En los países subdesarrollados, la Seguridad Social tiene como limitante la rigidez e insuficiencia de la infraestructura económica, aún cuando el país cuente con bastantes y riquísimos recursos naturales y con una población joven y presta para el trabajo, no existe un basamento que permita la explotación racional de los recursos y la dignificación de la mano de obra con una política de pleno empleo. Los recursos naturales, aptos para una explotación económica favorable, requieren e implican fuertes inversiones que no pueden ser solventadas por la pobreza del país, o que bien, tienen que ceder las inversiones ante la tensión de necesidades vitales.

Para el tercer mundo el fenómeno de la explosión demográfica se está cirniendo como un fantasma cuyas calamidades son mal definidas. Paradójicamente a las vastas extensiones y recursos de los pueblos subdesarrollados se opone un exiguo índice de habitantes por kilómetro cuadrado. La concentración en determinados ramos económicos está supeditada a los factores de la edad, el sexo y el estado civil. El incremento y decremento de la población ha sufrido trastornos muy significativos en las últimas décadas; la tasa de crecimiento de la población está en razón proporcional con el aumento de la natalidad y la disminución de la mortalidad, así como con el movimiento social provocado por las migraciones e inmigraciones. La corriente antimaltusiana, basada en principios morales, políticos y económicos ha propugnado por el libre crecimiento de la población donde la planeación y el control no deben intervenir y la corriente opuesta que fundamenta el desarrollo económico de un pueblo en la planificación de su reproducción, ajustada a los límites de su capacidad de producción económica.

Es indudable que en el subdesarrollo económico la ca rrencia y rigidez de la infraestructura material y el fenómeno demográfico sin planificación racional, son los dos integrantes más poderosos en el desarrollo futuro de la Se guridad Social en los países pobres. Estos dos factores son los condicionantes a resolver para poder superar el es tancamiento de nuestros pueblos y poder propiciar planes de gran envergadura.

La Seguridad Social en el tercer mundo choca con una economía precapitalista cuyo enfoque principal es la supervivencia fisiológica, en virtud de que carece de técnica y mercados y tiene que restringirse al ámbito local. Sin embargo, ante esta cruda realidad, tenemos los oasis de abundancia en los países del tercer mundo, concentrados en los poseedores del capital, en unas cuantas manos. En quienes concentran todo el ingreso para darle un curso al exterior, siguiendo a los capitales e intereses extranjeros.

El trabajador no tiene otro capital que su trabajo y otro mercado que el autoconsumo, en cambio los que aportan el capital a la producción, son los que reciben los más grandes beneficios. A nivel nacional los mercados son débiles e impotentes ante los productos importados del extranjero. El sistema precapitalista propicia el agio y perjudica a los desposeídos. La carencia de tecnología hace ilusoria cualquier exportación en gran volumen y determina que los países pobres sean los proveedores de materias primas y productos agrícolas a precios muy bajos y con cuyo producto se habrán de obtener los productos elaborados de los países industrializados. Los programas de Seguridad Social se ven atados por un sistema que fomenta la explotación del prójimo y que propicia grandes abusos por parte de las clases acomodadas. Las reivindicaciones sociales que mueven a las mayorías han provocado los programas de Seguridad Social contemporáneos pero los logros alcanzados aún distan enormemente de los objetivos a conseguir.

Ningún programa de Seguridad Social es ajeno al fenómeno de la desocupación en el tercer mundo. Los bajos salarios y el ahorro exiguo determinan la carencia de capital nacional y la ausencia de inversiones y fuentes de trabajo. El capital del sector capitalista tiende a fugarse de los países pobres en la medida de que sus ingresos aumentan. Con gran tristeza los ideólogos de la Seguridad Social tienen que supeditar los objetivos más vastos y generosos a la realidad económica y social de los pueblos y a la dependencia que éstos tienen con respecto a los países desarrollados.

En la superación del subdesarrollo en Latinoamérica los programas de Seguridad Social se han visto limitados - en la mayoría de los casos, a aliviar las necesidades de algunos de los grupos rurales y urbanos marginados. Su acción ha logrado atenuar los excesos e injusticias del sistema, pero atacando sus efectos, no sus causas.

El desarrollo de la Seguridad Social en el tercer mundo aún no ha alcanzado los niveles deseados y representativos que le permitirán incidir sobre el proceso de infraestructuración. La población amparada dista mucho del concepto universalista. Los beneficios y prestaciones, sometidos a las presiones y barreras políticas, económicas y sociales del sistema capitalista, frecuentemente tienen que ceder y postergar la instauración de un sistema de cobertura integral.

Ante este subdesarrollo, la misión de la Seguridad Social es coadyuvar al provocamiento de la coyuntura del sistema, es decir, a propiciar un proceso vivo de desarrollo en el que la economía y la situación social de la población logren una dinámica ascendente que favorezcan la producción y el consumo de satisfactores con una distribución cada vez más equitativa del ingreso nacional e internacional, todo ello con una disminución racional del trabajo humano y un aumento de la seguridad material y espiritual del hombre.

Pocos factores son tan crueles y antitéticos para la Seguridad Social como el subdesarrollo político del tercer mundo. La dictadura ha tomado carta de naturalización en los países pobres, propiciando una gran desarticulación de los poderes múltiples de toda sociedad organizada. La gran discordancia de las fuerzas de la dinámica social les hace nulas como causas de desarrollo. La imposición producida por las desviaciones electorales tienen grandes fertilizantes en las deficiencias de la administración pública, en el regionalismo o localismo anárquico, en los cacicazgos y en la excesiva concentración del poder en determinadas zonas.

El subdesarrollo de la infraestructura cultural limita gravemente la capacidad directiva o de gobierno de una sociedad y ponen una barrera infranqueable a los procesos de politización y desarrollo, pues impide una adecuada participación y responsabilización de la infraestructura material y económica, limita todo proceso de superación social y de unidad en función de un plan nacional de desarrollo.

El sistema político es determinante, en todos los países, del alcance y realizaciones de los programas de Seguridad Social. El proceso político en el tercer mundo está acompañado de un aparato jurídico integrado en mu---

chas ocasiones por leyes obsoletas y desajustadas a las necesidades de una sociedad urgida de desarrollo. Las constantes reformas legales que tratan de solucionar - los problemas atendiendo a los efectos sin modificar - las causas son el mejor síntoma de la necesidad que tienen los gobiernos de los países pobres para poder encontrar formas de conducción social que no se vean obstaculizadas por los brotes de rebeldía o insurrección de - los grupos oprimidos.

El subdesarrollo político y social de nuestros - pueblos tiene su mejor paladín en la dependencia extranjera, pues curiosamente esta situación siempre está relacionada con un status de rigidez en la política mundial que se solaza con la unidad social de la pobreza - en el país y en el desinterés de las mayorías por cuestiones de gobierno. El proceso de inanición y estancamiento político de nuestros pueblos es una de las mejores garantías de la supervivencia del imperialismo. Ante esto, toca a la Seguridad Social proporcionar una - concientización de la comunidad para dar a las mayorías desheredadas un sentido dialéctico auténtico. La Seguridad Social tiene compromiso ante la historia de ayudar a las masas despojadas y darles plena conciencia de que son el único factor de cambio en el anquilosamiento de la cultura contemporánea.

En la sociedad sin clases, en pleno bienestar y - libre de antagonismos, la política de bienestar social- como parte esencial de la gestión pública- ha demostrado la benevolencia de la Seguridad Social en todas las funciones y actividades de los hombres. La Seguridad Social ha venido a mostrarse en nuestro siglo como una de las partes imprescindibles de la Administración Pública, sus logros por doquier hacen avisorar nuevas esperanzas para nuestras naciones en desarrollo. La conciencia de que puede y debe forjarse un mundo más libre y justo seguirá alentando todas las luchas e intentos - para implantar e imponer los sistemas de Seguridad Social en todos los pueblos, con una cobertura integral - tanto en población como en prestaciones.

Así, la Seguridad Social se muestra como uno de - los instrumentos más importantes de la política social- para liberar a los pueblos del peligro de la indigencia. Como nueva expresión del conocimiento y como producto - de la eterna lucha contra la miseria viene a recibir, -

en una asimilación transformadora, todos los elementos positivos de los antiguos sistemas y formas de protección, mismos que por todos los medios desearon superar los conflictos y contradicciones de la sociedad, pero se vieron impotentes y doblegadas por la magnitud del fenómeno de la inseguridad; puebas de ello son el tercer mundo, la explosión del proletariado industrial y las legiones campesinas inactivas. Por todo esto, el advenimiento de la Seguridad Social se ha significado como la única solución verdadera al antagonismo inmemorial de los hombres, dado que postula una razón humanista mucho más amplia y profunda.

"La historia es poco más que el registro de los crímenes, las fechorías, insensateces e infortunios de la Humanidad"

Edward Gibbon

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

1. La inseguridad ha sido una constante de la historia humana. Toda cultura ha contribuido a enriquecer los sistemas de protección contra las contingencias. En un largo proceso evolutivo se han ido perfeccionando los mecanismos de subsistencia hasta aflorar en los modernos sistemas de seguridad colectiva.
2. El progreso intelectual y material ha sido paralelo a la seguridad del hombre. Su capacidad creadora se ha liberado a medida que se ha dominado a la necesidad. Empero, todo esquema de bienestar es dinámico y acorde al espectro cultural sobre el que incide. Su acción aglutina los valores más positivos de la comunidad y los convierte en un nuevo y superior modelo de organización social. Como ideal ético del humanismo, tiene validez universal en sus principios y procura una existencia plena y digna para el hombre, a través de las más diversas técnicas de protección y desarrollo integral. La Seguridad Social es la única garantía de la supervivencia del hombre y la única solución posible, para poder entregar a las nuevas generaciones una sociedad justa, racional y promisoría. Su esencia constituye la integración de un derecho fundamental y primigenio del hombre para ejercer su libertad y dignificar su existencia.
3. La Seguridad Social tiene sus raíces en los tiempos más remotos. La preocupación por el bienestar huma

no es inmemorial. Sin embargo, es hasta nuestros días cuando viene a mostrarse como un poderoso sistema de transformación del orden social. Su acción posibilita el nacimiento de una nueva sociedad, -- trascendente y genuinamente humanista, ya que su acción no se limita a los puntos jurídicos, sociales, políticos y económicos existentes. Como la expresión más perfecta del Derecho Social viene a romper con el egoísmo liberal e individualista. Su afán solidario rompe todo ideal de lucro o marginación, y su filosofía logra hacer del hombre el centro y fin de la vida social.

4. La Seguridad Social como uno de los principales -- agentes de cambio, postula la protección y seguridad integral de la comunidad, a través de: la redistribución de la riqueza, la abolición de los estados de necesidad, una nueva organización social, el desarrollo de nuevas potencialidades productivas y un sentido social a toda actividad humana. Sin embargo, su extensión y beneficio solo se harán posibles en los pueblos marginados a través de un cambio estructural profundo, que logre romper la rigidez e insuficiencia de la infraestructura económica. Mientras tanto, la Seguridad Social no debe de tenerse en el estanco del subdesarrollo. Debe tomar gradualmente posiciones y reivindicar cuanto sea posible a las masas, pues su acción posibilita la formación de una conciencia social y dialéctica para transformar el sistema, ya no hay que esperar a la caída de éste para empezar la tarea. Por momentos que sean los logros, hay que empezar la lucha.
5. En el advenimiento de la Seguridad Social mucho influyó el fracaso de la legislación civil y el desarrollo del Derecho del Trabajo. De un Derecho tradicionalista e individual se pasó a un enfoque netamente colectivo y humanista. No obstante, fuentes de igual rango las encontramos en las más diversas ciencias, dado que se trata de un complejo multidisciplinario con un encuadramiento jurídico muy particular.
6. Frecuentemente los más diversos vocablos se confunden o asimilan con el de Seguridad Social, sin precisar ni su naturaleza, ni su propósito. Su concepción no puede ser definitiva ni inmutable. Sin em-

bargo, siempre tendrá por sujetos al hombre y su sociedad y por objeto el desarrollo trascendental de ambos. La Seguridad Social es un sistema político, social, económico, jurídico y administrativo integral, que tiende en todo momento y por los más vastos medios y conocimientos a dar al hombre y a la comunidad una protección ideal, trascendente y generalizada, un amparo común que busca armonizar la seguridad individual y la colectiva.

Por tanto, no es una juxtaposición de sistemas diversos e independientes, sino una unidad fundamental, cuya acción transformadora se hace posible merced a sus principios de universalidad, integralidad, solidaridad, unidad y subsidiariedad.

7. La Seguridad Social tiene distingos propios que no le permiten asimilarle a otras formas de protección, bien sean antiguas o recientes, lo cual no resta que aproveche las características más positivas de algunas de ellas. Recientemente la Previsión Social, el Bienestar Social y el Seguro Social, hicieron factible su generalización. Su aparición es el resultado de la evolución de las formas de protección. Con un nuevo sentido y filosofía, logra plasmar un eficiente aparato redistribuidor que asegura los beneficios de una existencia decorosa y suficiente, a través de un bienestar uniforme y general. Al fundamentar la vida colectiva, al eliminar la imprevisión y al exigir la planificación integral, crea un basamento que da cabida a los más altos valores. Por ahora, en la mayor parte de los pueblos, su desarrollo aún está en ciernes; falta un largo proceso por recorrer. La Seguridad Social no puede reconocer otro fin que armonizar al hombre con su medio y reconciliarle consigo mismo.
8. Del Derecho Social, como disciplina autónoma del Derecho Público o Privado, forman parte el Derecho Laboral, Asistencial, Agrario, de Seguridad Social, Económico, Cultural y Educativo y los Convenios Internacionales de carácter social. Del mismo se destaca: su referencia a grupos sociales, de carácter tuitivo y reivindicador, su basamento socioeconómico y su personificación en múltiples sistemas e instituciones tendientes a regular y transformar a la sociedad, dentro de una política de plena coordinación y justicia. El sentido colectivista del Derecho Social ya ha hecho sentir su influencia, a ni -

vel internacional, en las más diversas expresiones de la legislación. La plena instauración del Derecho Social superará las diferencias históricas entre los grupos sociales. Su función integradora, solidaria y dialéctica, conciliará los avances económicos, tecnológicos, sociales, jurídicos y políticos con las formas reales de vida. Su importancia sólo es equiparable a los cambios logrados en los momentos históricos más trascendentes de nuestra civilización.

9. La Seguridad ha pasado una fase de simbiosis muy importante con la legislación laboral, la Previsión Social y el Seguro Social. Al reconocer al trabajo como el noble y principal factor que genera todo cambio en nuestra civilización, le reconoce su carácter enaltecedor y le despoja de todo sentido mercantilista y expoliador. Lo que el Derecho Laboral ha querido para los hombres que ponen su energía de trabajo a disposición de la empresa privada, lo propone la Seguridad Social, entre otras metas, para todos los hombres. Hay una firme tendencia del Derecho de la Seguridad Social de no ser tan sólo un derecho gremial, sino para constituir la legislación más avanzada del mundo e integrar un derecho del hombre y no sólo del ciudadano nacional. Día llegará en que ya hablemos de un sistema mundial de Seguridad Social.
10. Las modernas declaraciones de derechos del hombre que reconocen la existencia de derechos sociales y económicos emergieron embrionariamente de textos políticos fundamentales que vislumbraron conceptos universales y básicos de la Seguridad Social. Estas nuevas declaraciones conciben al hombre en sociedad, en íntima participación con la familia y el Estado, superando a las antiguas concepciones individualistas o laborales. La profusión de resoluciones, leyes, reglamentos, recomendaciones y convenios en el campo de la Seguridad Social, son la mejor prueba de que aún no existe una forma final del sistema; no obstante, se hace factible lo que antes, tan sólo, deseó una ley natural.
11. El nuevo Constitucionalismo Social de nuestro siglo procuró severos cambios en la legislación mundial que frenarían la garantía de la utilidad particular en favor de la colectiva, dentro de un marco de justicia social. En muchos pueblos se eliminaron o li

mitaron los derechos absolutos de la propiedad y -- los afanes expoliadores de la burguesía, en un intento al conciliar al trabajo y al capital con el interés general de la comunidad. Así, se ha pasado de un derecho protector de los económicamente débiles, a una facultad de éstos para exigir su cumplimiento por parte del Estado. Dentro de aquél el Derecho Social puede proyectarse a toda la sociedad humana, condicionando todas sus costumbres, derechos e instituciones. Logrando, en primera instancia, la convivencia armónica de la sociedad, para -- ulteriormente propiciar su radical transformación.

12. El fenómeno económico es piedra angular para comprender todo proceso de evolución de la Seguridad Social y del Derecho Social. Normalmente la financiación de ésta, se traduce en un mejoramiento en la salud general y en las condiciones de vida. Su respaldo al proceso productivo no se deja llevar por el utilitarismo. Así, su acción: evita los trastornos que producen los accidentes o las enfermedades; estabiliza el núcleo familiar; aumenta la productividad y la eficiencia; aminora el ausentismo, la incapacidad laboral y la insalubridad; obra como contenedor inflacionario; abate la mortalidad y eleva los índices de vida; califica la mano de obra; genera importantísimas transferencias económicas; absorbe y recicla cuantiosos y muy diversos recursos, activando el proceso económico; mantiene y mejora el poder adquisitivo; interviene decisivamente en los procesos redistribuidores del ingreso; incide en el flujo de egresos y en la inversión a nivel de las reservas, etc. En suma, favorece nuevas y positivas necesidades materiales y espirituales entre los sectores mayoritarios de la población posibilitando el progreso integral de la comunidad.

13. La Seguridad Social ha tenido especial importancia en la transformación de una sociedad regida por las altas finanzas y la política económica de tintes monopolistas y de marginación masiva. Si se eliminaran los gastos bélicos, pasaría, junto con la educación, a representar el mayor gasto público erogado para crear un nuevo orden social.

Dentro de la Seguridad Social el problema de las -- transferencias tiene amplias repercusiones, bien -- sea al presente o al futuro. Su capacidad financie

ra garantiza un porvenir con mayor capacidad productiva y mejores niveles de vida. Una mayor tecnología y una amplia infraestructura que permitirá a las nuevas generaciones aprovechar óptimamente sus recursos. La clave está en una muy cuidadosa y productiva inversión de las reservas que permita aumentar y redistribuir la riqueza, dentro de una planeación rigurosa y constante. Por lo tanto, todo régimen de beneficios deberá supeditarse a un sano desarrollo del sistema.

14. El carácter público de las cuotas o aportaciones para la Seguridad Social, se identifica en México con el carácter de organismo fiscal autónomo que se concede al Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, a la luz de la legislación vigente, aquellas no pueden entenderse como impuestos, derechos, productos o aprovechamientos. Ante este problema varios tratadistas han optado por la figura de la contribución especial, no sin reconocer que es urgente modificar el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación para incluir este tipo de crédito en su clasificación correcta.

En la legislación extranjera se ha agregado a los impuestos, tasas y contribuciones especiales la categoría de los recursos parafiscales, que agrupa numerosos tributos exigidos por organismos públicos o semipúblicos que, con independencia de las rentas generales del Estado, se destinan a financiar sus actividades específicas.

15. La aportación estatal a los esquemas de Seguridad Social deberá ser directamente proporcional al tamaño de las diferencias socioeconómicas de la comunidad; pues en una sociedad homogénea no será tan significativa. Así, en un sistema tripartita, bipartita o de impuestos sufragados por los beneficiarios o la población, el prorrateo será uniforme.

A nivel internacional muchos Estados han optado por una administración indirecta del organismo público avocado a la Seguridad Social. Dotado como ente autárquico y sujeto titular de derechos y obligaciones. Su autonomía explica que reciba sus atribuciones de la ley y no de un superior jerárquico y que pueda ejercer actos de imperio, así como realizar la gestión de intereses relativos a intereses públicos.

16. La Seguridad Social a nivel mundial ha contribuido a la protección integral y al desarrollo de amplias capas de la población en los países industrializados, a la atenuación de las causas de conflicto bélico; a la formación de una conciencia de solidaridad internacional y a paliar las graves tensiones sociales en los pueblos marginados; destacando, con un planteamiento sistemático y permanente, los principales objetivos y mecanismos que permiten el aprovechamiento óptimo de los recursos por medio de una satisfacción racional de las necesidades, un sano desarrollo de la población y una protección integral del hombre. Así mismo, ha logrado un convencimiento gradual de los Estados para que amolden sus programas y políticas a un sentido eminentemente social. Concientizando a la población y a los gobiernos sobre la importancia de la salud y el medio ambiente. Es innegable su influjo en la elevación de los niveles y condiciones de vida de millones de seres. No es temerario decir que ha abierto un sendero hacia una nueva sociedad, estructurada sobre bases cualitativa y cuantitativamente superiores.
17. El Plan Beveridge extiende el Seguro Social a toda la población y reconoce la unidad funcional como garantía de los medios de existencia, con una unificación de los servicios de salud-preventivos y curativos-. Posibilita el otorgamiento de prestaciones y asignaciones familiares, a la par que posibilita la política del pleno empleo -como parte de la lucha para la liberación de la necesidad- y la provisión de servicios complementarios de asistencia social. Sin duda es un documento fundamental en la realización de la Seguridad Social. Sus alcances han sido universales y visionarios. Toda la legislación social contemporánea le ha tomado como inspiración.
18. A partir del Plan Beveridge se aceptó la introducción del Seguro Social, gradual y sistemática, a todos los lugares y estratos de un país. Considerándose como la iniciación de un complejo proceso que culmina en la protección integral de la Seguridad Social. Proceso que en buena medida depende de un plan legislativo a largo plazo, perfectamente estructurado y con objetivos concatenados y precisos.

19. En Latinoamérica la tendencia hacia la Seguridad Social se ha expresado a través de la extensión gradual de los Seguros Sociales hacia toda la población, en sustitución de los sistemas parciales o proporcionales, con una amplia coordinación legislativa y una mejor cobertura del campo de aplicación que también incide sobre la cuantía y duración de las prestaciones. Sin embargo, los logros evaluados en su conjunto, aún son modestos e incipientes. A lo cual cabría agregar el notorio abigarramiento que se observa en la estructura, régimen de prestaciones y requisitos, finalidades, etc. Aún falta mucho por hacer para lograr entrar a un régimen de pleno de Seguridad Social. A su consecución, sin duda, favorece la tendencia de utilización administrativa que evita el dispendio e incoordinación que representa la atomización o proliferación de los servicios. Las principales orientaciones para la obtención de tal cambio son: a) Integridad administrativa, preferentemente a través de la figura de la descentralización, con representación del Estado, el Capital y el Trabajo; - b) Plena coordinación con los sectores implicados en la política social; c) Robustecimiento de la solidaridad financiera; d) Substancialidad, oportunidad y adecuación del régimen de prestaciones; - e) Extensión y generalización del régimen de prestaciones y de los sectores amparados; f) Efectividad del sistema y de sus prestaciones; y g) Mejoramiento cualitativo de los niveles de vida y de la salud integral de la población.

Es obvia la dificultad que para lo anterior representa el limitado y lento desarrollo de nuestros pueblos latinoamericanos. Son tantas las carencias y tan pequeñas las posibilidades de un cambio estructural que habremos de limitar, por un buen tiempo, nuestros deseos de ver plasmados planes de Seguridad Social de gran envergadura, que garanticen un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la riqueza.

Mientras en nuestro pueblo no se empiecen a instrumentar seriamente las medidas que exige un programa de Seguridad Social, será muy difícil garantizar condiciones de progreso y estabilidad económica, que se traduzcan en una política de pleno empleo y mejor salud, alimentación, vivienda y educación.

20. La Ley del Seguro Social de México, expedida el 26

de febrero de 1973; integra el concepto de solida- ridad como base del bienestar compartido y se agre- ga a los principales instrumentos de política so- cial del Estado Mexicano. En su texto se plasman- las ideas de unificación de contingencias, univer- salización de la población, integridad de las pres- taciones, distribución de cargas económicas y - coordinación tripartita. Asimismo se adecúa al - convenio 102 sobre Norma Mínima de la O.T.I., al - cubrir los estados de necesidad que afectan los in- gresos y la salud o implican cargas familiares. - En el ramo de Riesgos de Trabajo garantiza la in- demnización pecuniaria y procura una medicina ínte- gral, la correlación a los índices de frecuencia y gravedad de riesgo y las necesidades de higiene y prevención de la empresa. Además, se provee un am- plio sistema de rehabilitación. Respecto al régi- men de prestaciones diferidas ofrece un amplio es- pectro que incluye importantes mejoras para los de- rechos habientes. En materia de asignaciones fami- liares se dan importantes pasos para llegar a la - integridad que libere de cargos al hogar. Respecto a la capacitación profesional se amplían las posi- bilidades y niveles de colocación y coordinación - con las dependencias y sectores involucrados.

Como innovación muy importante se crea el Seguro - de Guarderías que garantiza a las madres trabajado- ras la alimentación, salud, aseo, educación y - bienestar de los menores beneficiarios.

Respecto al desempleo la protección es parcial e in- directa y complementada por la legislación laboral, quedando en espera de mejores coyunturas socioeco- nómicas. No obstante, se pretende alcanzar una - gran progresividad en la protección de la población a través de la solidaridad nacional. Importantes- reformas al régimen financiero pretenden elevar la cuantía de las prestaciones, incorporar a nuevos - grupos y asegurar los volúmenes financieros requere- ridos por el IMSS. En la legislación comparada - las cotizaciones son de las mas bajas, no obstante el volumen y calidad de las prestaciones.

Con un nuevo esquema se incorpora la dinámica de - ingresos y cotizaciones, procurando mantener la co- rrespondencia entre salarios, cotizaciones y pres- taciones, para favorecer las proyecciones económi- cas de la institución.

Referente a la continuación o incorporación volun- taria en el régimen obligatorio se facilitaron am-

bas considerablemente. Además, se permitió el acceso a grupos tradicionalmente marginados de trabajadores domésticos, independientes, profesionales, artesanos, no asalariados, ejidatarios, comuneros, patrones, personas físicas, etc. A diversas asociaciones laborales de explotación, crédito o producción se les dió el carácter de patrón para facilitar su ingreso y control por el sistema. Lo anterior exigió una gran variedad de modalidades, tanto para su incorporación como para el disfrute de la prestación y la obtención de su recaudación correspondiente.

La extensión del sistema al campo incluyó grupos tan importantes como los tabacaleros, henequeneros, ixtleros, copreros, algodoneros, cafetaleros, plataneros, etc. y previó diversos mecanismos que permitirán la ampliación gradual del sistema. La coordinación del sector salud y la Federación permitirá el paulatino servicio de asistencia médica a la población rural y suburbana, compensable con aportaciones en efectivo o trabajos personales para la comunidad.

Queda prevista la incorporación de los trabajadores de la Federación, estados, municipios y sector paraestatal, que no sean sujetos de las leyes de Seguridad Social. En los Seguros Facultativos y Adicionales la Institución ha encontrado una importante vía para incorporar a grupos difícilmente captables o bien para ensanchar el régimen de prestaciones.

El Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, contempla interesantes mecanismos redistribuidores; mejora sensiblemente el régimen de prestaciones y facilita su disfrute a través de modificaciones substanciales que mejoran las pensiones, amplían los beneficiarios y condicionan favorablemente los tiempos requeridos. Por otra parte, en los casos de huelga se garantiza el servicio médico y la continuidad de importantísimas prestaciones y en lo que hace al seguro de enfermedades y maternidad se ofrece una medicina integral (preventiva, curativa y rehabilitadora) en condiciones muy ventajosas para su goce por parte de la población beneficiaria, pues además de la medicina general incluye servicios quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos, para el núcleo familiar

La nueva Ley del Seguro Social pretende resolver a través de mecanismos redistribuidores de ingreso y

de solidaridad nacional, las hondas contradicciones de una sociedad dual, a fin de favorecer el tránsito hacia la Seguridad Social. Para este objetivo destacan los nuevos programas a través de las prestaciones sociales (difusión de la salud e higiene, mejoramiento de la vivienda y la alimentación; fomento cultural, del deporte y del esparcimiento - creativo; adiestramiento laboral; regularización civil; centros vacacionales; mejora de relaciones humanas, etc.).

Amen de dar salida al problema del ausentismo y su cotización, resuelve la concurrencia salarial y de cuotas en el caso de trabajadores con diversos empleos simultáneos. En el ámbito administrativo: se robustece al modelo colegiado y democrático, se resuelven viejas discrepancias terminológicas y procesales y se precisan ampliamente las atribuciones del Instituto y los niveles de coordinación -- con otras autoridades. Además, se determinan los recursos del Instituto, sus órganos superiores, su situación y privilegios fiscales y procesales.

En suma, se asimila la legislación anterior, pero superándola, tanto técnica como administrativamente. Dando mejor respuesta al problema de la insuficiencia de la capacidad instalada y la sobre demanda de servicios; con una concepción superior del manejo e inversión de los recursos. La ampliación de las prestaciones y de los grupos protegidos, tiene como objetivo fundamental aliviar las diferencias sociales y elevar el nivel de vida de la población, con un creciente sentido de solidaridad, responsabilidad y justicia social.

21.

La magnitud de los problemas y contradicciones del subdesarrollo hacen necesaria la realización de profundos cambios estructurales para poder hablar de una auténtica política de Seguridad Social en nuestros pueblos. Aún estamos en un régimen de asistencia, previsión y Seguro Sociales, mayor o menormente extendidos, que tienen que coexistir con la polarización de una sociedad de opulencia y marginación.

El subdesarrollo técnico y socioeconómico se ve presentado por: baja de productividad, carencia de satisfactores, sobrepoblación, concentraciones demográficas insanas, despolitización masiva, falta de planeación e inversiones positivas; ausencia de mecanismos democráticos y frecuentes desvíos electorales.

Así, es explicable que en el tercer mundo existan intereses muy definidos que harán lo imposible para seguir oponiéndose al desarrollo integral de los planes de Seguridad Social; pues tal solución les eliminaría al borrar las contradicciones del sistema. Por ahora, tienen que supeditarse los objetivos mas vastos y generosos a la realidad económica y social de los pueblos, aliviando, tan sólo, las necesidades de algunos sectores, y paliando otros muchos.

Ante esto, la misión de la Seguridad Social, es coadyuvar al cambio dialéctico del sistema, favoreciendo un proceso vivo de desarrollo en el que la economía y la situación social de la población logre en una dinámica ascendente que favorezca la producción y el consumo racional, con una participación en la riqueza y el trabajo equitativos. Así, aquella tiene el compromiso histórico de sacar las conciencias de las masas despojadas para darles plena conciencia de que son el único y posible factor de cambio en el anquilosamiento actual. El ideal de un mundo libre y justo seguirá alentando toda lucha por imponer un sistema de pleno bienestar en el que la Seguridad Social sea la única premisa que justifique la existencia misma del Estado y que resuelva de fondo el antagonismo inmemorial entre los hombres.

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

1. AISS y CISS. - "Desarrollo y tendencias de la Seguridad Social". (Publicación conjunta AISS y CISS, Méx. 1963).
2. ALONSO GARCIA, MANUEL. - "Derecho del Trabajo". - Barcelona. 1960.
3. ANTOKOLETZ, DANIEL. - "Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social".
4. - ARCE CANO, GUSTAVO. - " De los Seguros Sociales a la Seguridad Social" - Ed. Porrúa. México. 1972.
5. ARISTOTELES. - "La Política". - Ed. Iberia.
6. ARREDONDO MUÑOZ LEDO, PROF. B. - "Introducción a las - Ciencias Sociales". - México. -1970.
7. AZNAR, SEVERINO. - "Los Seguros Sociales en España".
8. BARNES, H. E. - "Historia de la Economía del Mundo Occidental". C.R.
9. BARNES Y BECKER. - "Historia del Pensamiento Social".
10. BERLIRI, A. - "Principios de Derecho Tributario". Vol. 1, Ed. de Derecho Financiero. Madrid 1964.

11. BERNALDO DE QUIROZ, LIC. JUAN.- "Desarroll os recientes de la Seguridad Social en América". - 1968- 1971.- IX Conf. In teramericana de Seguridad Social. - Quito, Ecuador. 1971. u
12. BERNALDO DE QUIROZ, LIC. JUAN.- "Evolución de la Segu- ridad Social en América". I. M. S. S.
13. BERNALDO DE QUIROZ , LIC. JUAN.- "Evolución y Tendencias de la Seguridad Social en las Américas".- C. I. S. S. 1971. México.
14. BEVERIDGE, WILLIAM H. - " Bases de la Seguridad Social".- - México.
15. BEVERIDGE, WILLIAM H. - "Plan de Seguridad Social".- In- glaterra.
16. BEVERIDGE, WILLIAM H. - "Social Insurance And Allies Services".
17. BEVERIDGE, WILLIAM H. - "Unemployment. A Problem of Industry". Ed. 1909, Green Co. London.
18. BIONDO, BRUNO.- "La Seguridad Social en el Mundo". Trento, 1954,
19. BONILLA MARIN, G. - "Teoría del Seguro Social".
20. BORSI, HUMBERTO Y PERGOLES, FERRUCCIO.- "Trattato di Diritto del Lavoro".
21. BOWEN, ALFREDO.- Cuaderno No. 8 de la C. I. S. . S Diciembre 1951. Chile.
22. BUFILL, MARTI.- "Derecho Social".-Madrid. 1954

23. BURGOA, IGNACIO.- "Las Garantías Individuales". Ed. Porrúa. México.
24. BUSTOS, DR. JULIO.- "La Seguridad Social en el Derecho Mexicano, 1965.
25. CABANELLAS, DR. GUILLERMO.- "Hacia un Estatuto del Trabajo". Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VII.
26. CALLEJA DE LA CUESTA, PABLO.- "Derecho Social".
- 27.- CASSIDY, HARRY M.- "Social Security and Reconstruction in Canada, Toronto". The Ryerson Press, 1943.
28. CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917.
29. CORDINI, M. A.- "Temas sobre el Derecho de la Seguridad Social. Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social".
30. CUEVA, DR. MARIO DE LA.- "Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Porrúa. México 1969.
31. CUEVA, DR. MARIO DE LA.- Prólogo a "Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa" de C. Sánchez Viamonte.- México 1956.
32. CUEVA, DR. MARIO DE LA.- Prólogo a "Declaraciones de Derechos Sociales". Liberación Felipe Remolina. México 1974.
33. DEJARDIN, J.- "La Organización de Servicios Médicos en la Seguridad Social".
34. DE QUIROZ, B.- "La Nueva Ley del Seguro Social, en relación a la Norma Internacional". Bol. de Información Jurídica # 4, 1973 IMSS.

35. DESALVO CRESTE, FERNANDO. - "Financiamiento de la Seguridad Social". 1961.
36. DEVEALI. - "Tratado de Derecho del Trabajo".
37. DOUBLET, JACQUES. - "Los Derechos Humanos y la Seguridad Social". Rev. de Seguridad Social No. 58-59. 1959.
38. DURAND. - "La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale. - París. 1953
39. ENGELS. - "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado" Ed. en Lenguas Extranjeras. Moscú.
40. "Estudio de Política Coordinada sobre los Niveles de Vida Familiares, Doc. de la O.N.U. E./CM. 5/321.
41. ETALA, JUAN JOSE. - "Derecho de la Seguridad Social". Editor. 1966. Buenos Aires.
42. FONROUGE, GIULIANI. - "Derecho Financiero". Ed. Depalma. - Buenos Aires. 1965.
43. FERRARI, PROF. FRANCISCO DE. - "Los Principios de la Seguridad Social". Buenos Aires. 1972.
44. FLEINER, FRITZ. - "Derecho Administrativo".
45. GAETE BERRIOS, ALFREDO. - "Tratado del Derecho de la Seguridad Social Chilena".
46. GARCIA CRUZ, ING. - "La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política". México.

47. GARZA, SERGIO F. DE LA.- "Derecho Financiero Mexicano". Ed. Porrúa, México. 1968.
48. GARCIA CRUZ, ING. MANUEL.- "Concepto de la Seguridad Social en América". Boletín de la A.I.S.S. Jun. 1955.
49. GARCIA GARCIA, FERNANDO A.- "Fundamentos Eticos de la Seguridad Social".-UNAM. 1968.
- 50.- GARCIA OVIEDO, CARLOS.- "Tratado Elemental de Derecho Social". EPES. Madrid.
51. GERIG, DANIEL S.- "Los Planes de Seguridad Social en Países - Poco Desarrollados". Rev, Seguridad Social. Mayo 1954.
52. GETTING, ANDRE.- "La Sécurité Sociale". París. 1960.
53. GIANNINI, A.D.- "Instituciones de Derecho Tributario". Ed. Derecho Financiero, Madrid. 1957.
54. GOMES DE SOUZA.- "Compendio de Legislación Tributaria". Estado de México.
55. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, DR. FCC. XAVIER.- "Curso de Seguridad Social". Ed. Univ. de Nuevo León. Méx. 1960.
56. GOÑI MORENO, JOSE MA.- "Derecho de la Precisión Social". Ediar, S.A. Editores.- 1956. Buenos Aires.
57. GOÑI MORENO, JOSE MA.- "Previsión Social"
58. GRIZIOTTI, B.- "Principios de Ciencia de las Finanzas". Ed. Depalma. Buenos Aires. 1959.

59. GURVITCH, G. - "La Declaration des Droits Sociaux"
60. GURVITCH, G. - "L'idée du Droit Social",
61. HEMARD. - "Traité Theorique et Practique d' Assurances",
62. HERNANDEZ MARQUEZ, MIGUEL. - "Tratado Elemental de Derecho del Trabajo".
63. I. M. S. S. , "México y la Seguridad Social" 1952.
64. JELLINEK. - Cit. por Dr. Mario de la Cueva
65. JUANO, MANUEL DE. - "Finanzas y Derecho Tributario"
Ed. Molachino. Rosario, Arg. 1963.
66. KANT, MANUEL. - "Metaffsica de las Costumbres"
67. KOVALEVSKI. - "Tableau des Origenes et de l'évolution de la Famille et de la Propiété. 1890.
68. KRCTOSCHIN. - "Instituciones de Derecho del Trabajo".
69. KROTOSCHIN. - "Tendencias Actuales en el Derecho del Trabajo".
70. LAROQUE, PIERRE. - "Problemas Internacionales de Seguridad Social". Rev. Internacional del Trabajo. Jul.-Ago. 1952.
71. LAROQUE, PIERRE. - "Rev. Internaci onal del Trabajo". Ago. 1948.

72. LEÑERO O., LUIS Y TRUEBA D., JOSE. - "Desarrollo Social La Participación del Pueblo en el Desarrollo". IMESAC. Méx. 1970.
73. LAVASSEUR, G. - "Evolución y Tendencias del Derecho del Trabajo". Trad. E. Alvarez del Castillo. Rev. Fac. de Derecho --- UNAM. Méx. Tomo II # 6. 1952.
74. Leyes y Reglamento del Seguro Social;
75. Ley Federal del Trabajo.
76. Ley Federal del Trabajador Burocrático.
77. Ley de Secretarías y Departamento de Estado.
78. LINTON, RALPH. - "Estudio del Hombre". FCE. 1961
79. LYRA MADEIRA, JOAO. - "Cuaderno No. 8 de la C.I.S.S. Dic. 1951. Brasil.
80. MANES, ALFREDO. - "Teoría General del Seguro".
81. MARCUSE, HERBERT. - "El Hombre Unidimensional".
82. MARGAIN M., E. - "Derecho Tributario Mexicano"
83. MARITAIN, JACQUES. - "Les Droit de l'Homme et la Loi Naturelle".
84. MARSH, L.C. - "Plan de Seguridad Social en Canadá". Rev. Int. del Trabajo. 1943. Montreal.

85. MARTI BUFILL, - "Presente y Futuro del Seguro Social"
86. MARTIN GRANIZO, LEON Y GONZALEZ R., M. - "Derecho Social". Madrid.
87. MARTINEZ DELGADO, JOSE. - "Proyección Histórica de las Declaraciones de Derechos Sociales. México 1948.
88. MARX, CARLOS Y ENGELS, FEDERICO. - "Manifiesto del Partido Comunista". El Progreso, Moscú.
89. MENDIETA Y NUÑEZ, L. "Derecho Social". Méx. Porrúa.
90. MINGARRO, J. - "La Seguridad Social en el Plan Beveridge". México.
91. MOLES, PROF. RICARDO R. - "Cuaderno No. 8 de la C.I.S.S. Dic. 1951. Argentina.
92. MORENO PADILLA, LIC. JAVIER. - "Naturaleza Jurídica de las Cuotas del Seguro Social". Rev. Difusión Fiscal. Mayo 1975. S.H. C.P.
93. MORNES PRIETO, DR. IGNACIO. - "Tesis de la Seguridad Social Mexicana". Dic. 1968. Sust. en la Rep. Fed. Alemana.
94. NETTER, FRANCIS. - "Técnica de la Seguridad Social y Demografía". Rev. Internacional del Trabajo. Ginebra, V. XLVII, No. 6. junio 1953.
95. NETTER, FRANCIS. - "La Sécurité Sociale et ses Principes". París. 1959.
96. ORTEGA Y GASSET, J. - "La Rebelión de las Masas".

97. PARETO, W. - "Les Systemes Socialistes"
98. PATRON IRIGOYEN, JORGE. - "Presente y Futuro de América Latina". Rev. Mexicana de Sociología. Año III, Vol. III No. 2, 1941.
99. PERAUD, L. - "Una Subestructura de la Seguridad Social a - Prueba de Presiones Monetarias".
100. PEREIRA A., WALDO. - "Cuaderno No. 8 de la C.I.S.S. Dic. 1951. Chile.
101. PEREZ BOTIJA, EUGENIO. - "Cursos de Derecho del Trabajo.
102. POBLETE TRONCOSO, PROF. MOISES. - Cauderno No, 8 de la C.I.S.S. Dic. 1951. Chile.
103. POSADA, CARLOS G. - "Los Seguros Sociales Obligatorios en España". la. Ed. Rev, Hs. Privado, Madrid, 1948.
104. RADBRUCH, G. - "Introducción a la Ciencia del Derecho."
105. RADBRUCH, G. - "Introducción a la Filosofía del Derecho". FCE. México 1965.
106. RICHARDSON, HERNRY. - "La Seguridad Social. Aspectos Económicos y Financieros". Ed. Víctor Lerú S.R.L. - Buenos Aires 1962.
107. RIPERT, GEORGES. - "Le Régime Democratique et le Droit Civil Moderne".

108. ROUBIER, PAUL. - "Theorie Générale du Droit".
109. ROUSSEAU, J. J. - "El Contrato Social".
110. RYS, VLADIMIR. - "Sociología de la Seguridad Social". Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Méx. 1964.
111. SCHELER, MAX. - "Sociología del Saber". Ed. Rev. de Occidente.
112. SICHES, RECASENS. - "Sociología y Filosofía del Derecho". Ed. Porrúa Méx.
113. SIERRA, PROF. SELA B. - "Introducción a la Asistencia Social". 1953. Buenos Aires.
114. STACK. - "Historia y Evolución de la Seguridad Social". OIT.
115. TISSEMBAUM. - "La Reforma Constitucional en Francia" e "Instituciones de Derecho". 1940.
116. TRONCCSO POBLETE. - "Evolución del Derecho Social en América". Santiago de Chile. 1942.
117. TRUEBA URBINA, DR. ALBERTO. - "Derecho del Trabajo". México 1970.
118. TRUEBA URBINA, DR. ALBERTO. - "Nuevo Derecho del Trabajo". México 1970.
119. UNAMUNC, MIGUEL DE. - "Del Sentimiento Trágico de la Vida".
120. VALDES COSTA, RAMON. - "Curso de Derecho Tributario".

121. VELARDE B. - "Seguro Social". México.
122. VENTURI, = "El Fundamento Científico de la Seguridad Social"
Milán. 1954.
123. VERDROSS, ALFRED, - "Filosofía del Derecho del Mundo Occi-
dental".
124. VIDELA MORAN. - "Riesgos Sociales".