

## BREVES ANOTACIONES SOBRE SEGUROS SOCIALES

Por RUBEN DARIO RESTREPO LONDOÑO

### Ideas generales

Reconocida por la filosofía católica la tendencia innata del hombre a agruparse y a vivir en sociedad como medio de alcanzar su fin último y de perfeccionarse, en las relaciones con sus semejantes, uno de los impulsos o móviles principales de esta tendencia es la solidaridad, natural consecuencia de la cooperación. Tan dentro está de la personalidad del hombre el vivir en contacto con sus semejantes que, con alguna razón, Bertrand Russell afirmó que “en todos los animales sociales, incluyendo el hombre, la cooperación y la unidad de un grupo se fundan, en cierto modo, en el instinto”.

Con el correr de los días la vida ha ido transformándose y con ella las mismas formas de vivirla. Desde la primaria organización familiar y desde la tribu, los jefes de ésta empezaron a idear fórmulas para que la hermandad y la ayuda mutua de sus componentes solucionara los numerosos problemas que el hombre individualmente no puede resolver. De ahí que revolucionando de lustro en lustro y de siglo en siglo, la sociedad, que le dá solidez y sustentáculo al Estado moderno, ha apelado a esa tendencia de relacionarse con los demás que el hombre lleva tatuada en su alma para hacer surgir instintos de defensa mutua, ideas de apoyo colectivo, organizaciones que miran a la vejez o proyectadas para la muerte, todas las cuales tienen por meta primordial la defensa del indivio como unidad social, la defensa de la familia como núcleo y la supervivencia de la sociedad como conjunto armónico para el hombre cumplir la finalidad que por Dios le ha sido señalada.

Esa fuerza privada y poderosa que brota de la misma personalidad y que lleva al hombre a agruparse o a asociarse para su propia defensa y para seguridad de su familia, de este principio generador de potencialidad, surgen múltiples fórmulas de ayuda recíproca que se han puesto últimamente en boga para contrarrestar las tendencias que con asidero sólo en la propaganda ha pretendido inaugurar

el comunismo. Entre esas soluciones se observan las diversas fórmulas de la seguridad social una de las cuales, la más importante y la que abarca diversos frentes a la vez, es el Seguro Social Obligatorio.

Como en el sistema comunista el individuo es uno y el Estado lo es todo según la teoría de lo absoluto en Hegel, el grupo social, es decir, la múltiple alianza de personas no opera porque el Estado es al mismo tiempo dueño de vidas y dispensador de bienes. De ahí que como reacción al manifiesto comunista, el Canciller de Hierro instauró diversos seguros de tipo social en el territorio alemán, dictando las primeras normas sobre el particular hacia los años de 1883, 1884 y 1889. De esta época hacia acá el movimiento social se ha venido unificando y de las iniciativas teóricas y de las conclusiones de los hombres de estado han surgido asociaciones y corporaciones para defensa de los derechos de los trabajadores y para organizar en forma metódica y universal las entidades que tienen el encargo de asumir esta trascendental misión en la vida moderna.

La familia ha sido el primer principio de organización social. Es su célula vital por institución divina, por su misión terrena y por su proyección hacia lo ultraterreno. De ahí que desde el punto de vista práctico se la considere como el más fuerte y el más instintivamente estructurado de los grupos sociales. Tenemos, pues, que el hombre como unidad social de suma importancia y la familia como el más trascendental de los grupos sociales sean los objetivos necesarios de una política de seguridad social.

La organización social tienen que hacerse a través de la familia, ya se trate de meros aspectos negativos para sofrenar sus tendencias degenerativas o por el aspecto positivo para lograr su progreso. Quien cuida de la estabilidad social y de su mejoramiento tiene que cuidar de la familia, porque sólo a través de la pureza y de la fortaleza de ésta se consigue la estabilidad de la sociedad.

Ninguna política de seguridad social es bien orientada si no tiene a la familia como mira y si no atiende en forma primordial a la tranquilidad, al sosiego y a la salud de ésta. Por ello, uno de los primeros postulados o programas de la seguridad social es ante todo luchar en primer término contra la incertidumbre y contra los riesgos que se relacionan con el trabajo, que atemorizan a la familia permanentemente.

Los Seguros Sociales en los riesgos que asume, la enfermedad, la maternidad, la viuedad, la vejez, la muerte, la invalidez, el desempleo, despeja los más inquietantes incógnitos en la vida de la familia trabajadora, le dan tranquilidad al hogar, ánimo al jefe de familia, esperanza a la esposa y seguridad a todos sus integrantes.

Algunos han pensado que siendo el miedo un elemento de cohesión, para el aglutinamiento de la sociedad, es preferible dejar a la ventura a sus componentes. Pero, precisamente, la percepción de los fenómenos de seguridad, tanto en el hombre primitivo como en el hombre moderno han provocado sentimientos de unión que se han cristalizado por medio de la familia o por medio de otros núcleos sociales más amplios. Así se explica por qué sea el terror el motivo muchas veces más importante del aumento de tamaño de algunas comunidades.

Obran con prudencia, mejor con visión, quienes protegen la familia, la libran de sus inquietudes, descartan el terror de sus presupuestos sentimentales para que la seguridad sea el motivo de cohesión. En verdad, para algunos la aventura ha sido un aliciente y por ello existen varios continentes que antes eran ignorados de los hombres. Pero consagrar la aventura como sistema social aglutinante, resulta por lo menos ilusorio. Es, pues, mendosa la creencia de que la incertidumbre sea atractiva para la mayoría de la gente. Reune más, socialmente hablando, la tranquilidad de una familia protegida contra la enfermedad, el paro, la viudez y la orfandad, que la incertidumbre de un abandono total o la carencia de protección.

Sabemos que en el hombre existen toda clase de impulsos y que como polos opuestos están los creadores y los destructores que hacen de él al mismo tiempo un ángel o una bestia. Con raras excepciones, en la humanidad han primado los impulsos constructores, menos en la psicología infantil, pues en el niño la destrucción es su mayor atractivo. Las afirmaciones anteriores nos llevan a opinar que no anda muy acertado Russell cuando dice que "el problema del reformador social no consiste simplemente en buscar medios de seguridad, pues si esos medios, una vez encontrados, no nos proporcionan una profunda satisfacción, se abandonará la seguridad por la gloria de la aventura".

Las formas de aventura no constituyen, ciertamente, reglas generales que lleven a concluir que ella sea ambiente propio para el desarrollo de la persona y para el cumplimiento de sus fines como compuesto de alma y cuerpo. La aventura ha sido, y no pocas veces, un medio para llegar a la seguridad y solo con base en ésta se puede desarrollar armónicamente la persona, la familia, la sociedad y el Estado, verdaderos vehículos para llegar el hombre a su último fin.

Liberar al hombre del temor, de la inseguridad y de la angustia que impone la necesidad, es el primer fundamento de un régimen debidamente estructurado de seguridad social. Así se llega después de varios siglos de evolución a una fórmula concreta, humana y por ello cristiana de despejar la tremenda incógnita de la inseguridad en la ecuación magnífica de Dios: el hombre.

Con frecuencia se ha confundido el concepto de "Seguridad Social" con el de "Seguros Sociales", siendo la primera la idea genérica que consiste en proporcionar asistencia social, bien sea por cuenta del Estado, o bien sea la previsión social y dentro de ella establecer organismos de previsión (cajas de ahorros, cooperativas de ahorros, mutualidades) hasta el seguro social obligatorio "que constituye la forma más avanzada del proceso de organización social de la asistencia", según lo afirma Alfonso Campos en su obra "Hacia una política preventiva de los Seguros Sociales". Tanto lo que se haga en el campo de la previsión social, en el campo de la asistencia pública y en el campo de los Seguros Sociales ingresa en el torrente circulatorio de lo que es propiamente la seguridad social, actividades que aunque realizadas por entidades diversas son tendencias hacia la misma meta: "la asistencia social, que representa la obligación unilateral de la comunidad hacia sus grupos dependientes y el seguro social, basa-

do en la ayuda mutua obligatoria". Estos matices son igualmente necesarios para una eficaz política de seguridad social.

Las conferencias internacionales que periódicamente se reúnen para estudiar el problema fundamental de la actual era, cual es el de la elevación del nivel de vida de los trabajadores, bajo cuyo rubro se comprende los problemas del trabajo, de la vivienda, de la familia y de la seguridad, han sentado bases para que la sociedad evolucione por cauces de ayuda mutua, de colaboración recíproca, únicas formas de construir un mundo mejor. En los programas de los gobernantes y en las conclusiones de las conferencias internacionales se ha venido consignando de veinte años hacia acá que la seguridad social debe ser una meta de todos los gobiernos. Es crecido el número de las conclusiones de este tipo y entre ellas, como precursora del sistema de seguridad social está la célebre declaración de Bolívar en su mensaje al Congreso de Angostura cuando, con visión escrutadora de siglos, como no lo ha previsto ningún estadista, dijo con frases que apenas empiezan a tener vigencia hoy:

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

La primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social se reunió en Santiago en 1942 y allí se "señaló la seguridad social como el signo de advenimiento de una nueva época ante las transformaciones incesantes del orden social" y bajo el mote de seguridad social económica, formuló importantes conclusiones en orden a "la abolición de la miseria y la garantía de la conquista digna y suficiente de los medios de vida...; la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos...; un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción".

Consecuente con las orientaciones que los nuevos tiempos han dado al concepto de estabilidad, la misma Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile puntualizó lo que Seguridad Social significa, así:

"Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos...; que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva".

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

En este orden de ideas todas las Conferencias Interamericanas que con miras de cohesionar mejor los sentimientos de unidad, de solidaridad y de defensa mutua y las demás conferencias o certámenes

internacionales que con idénticos propósitos frecuentemente se celebran sostienen la necesidad imperiosa de que los pueblos coadyuven a incrementar los organismos de Seguridad Social y a garantizar estos derechos inherentes a la condición misma del trabajador. Aparte de las conferencias especializadas en seguridad social, las de carácter general como la Novena Conferencia Internacional Americana que se reunió en Bogotá en 1948, la última de este género, establece en dos de sus documentos más importantes, lo siguiente:

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 16 estatuye que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”. Como deber correlativo, el artículo 35 exige que “toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias”.

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales dedica espacio considerable a la previsión y seguridad sociales y dicta normas de tal entidad que si fueran acogidas por los estados signatarios y ejecutadas siquiera parcialmente, sustancial modificación lograría la vida social contemporánea. Dicen así tan trascendentales recomendaciones:

**“Artículo 28.** — Es deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales”.

**“Artículo 29.** — Los estados deben estimular y proveer la existencia de centros recreativos y de bienestar que puedan ser aprovechados libremente por los trabajadores”.

**“Artículo 30.** — El Estado, mediante normas adecuadas, debe asegurar la higiene, seguridad y moralidad en los lugares de trabajo”.

**“Artículo 31.** — Los trabajadores, inclusive los trabajadores agrícolas, los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos, los empleados públicos, los aprendices aunque no reciban salario y los trabajadores independientes, cuando su afiliación fuere posible, tienen derecho a un sistema de seguro social obligatorio orientado hacia la realización de los objetivos siguientes:

“a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización prive al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia.

“b) Restablecer lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente.

“c) Procurar los medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional, como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, invalidez temporal o permanente, cesantía, vejez o muerte prematura del jefe de la familia.

El seguro social obligatorio deberá tender a la protección de los miembros de la familia del trabajador y establecer prestaciones adicionales para los asegurados de familias numerosas”.

**“Artículo 32.** — En los países donde aún no exista un sistema de seguro o previsión social, o en los que existiendo éste, no cubra la totalidad de los riesgos profesionales y sociales, estarán a cargo de los empleadores prestaciones adecuadas de previsión y asistencia”.

**“Artículo 33.** — La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado no inferior a seis semanas antes y seis semanas después del alumbramiento, conservación del empleo, atención médica para ella y el hijo y subsidio de lactancia.

Las leyes establecerán la obligación de los empleados de instalar y mantener salas-cunas y guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores”.

**“Artículo 34.** — Los trabajadores independientes tienen derecho a la cooperación del Estado con el objeto de incorporarse a las instituciones de protección social que se organicen para reconocerles prestaciones iguales a las de los trabajadores asalariados. Igual derecho compete a las personas que ejerzan profesiones liberales y que no se hallen en una relación de dependencia frente a terceros”.

### **Los Seguros Sociales como salario y frente a la teoría del ahorro**

El Código Social de Malinas incluye dentro del concepto de salario mínimo o salario vital el seguro contra los riesgos de accidente, enfermedad, vejez y paro. Brucculeri, en la descripción de los elementos del salario vital, incluye los seguros contra los riesgos, como los infortunios del trabajo, la enfermedad, la invalidez, la desocupación.

A la vez que establece alguna distinción, pero siempre relacionando los conceptos, Martín Brugarola piensa que la retribución total del trabajador se compone de dos partes: el salario propiamente tal y el derecho a los Seguros Sociales, a lo cual se debe agregar el derecho a los subsidios familiares.

En forma concreta, si en la práctica no se ha exigido que el Seguro Social sea costado por el Estado y el patrono, uno de los obstáculos ha sido la etapa inicial de las cotizaciones y el concepto de que el trabajador participe en el costo del seguro y se haga suya, en cierta forma, la institución, para que tenga derecho a los servicios, en el sentido económico de la palabra, como participe en sus costos. Ello no significa que en los sistemas de contribución tripartita (Estado, patrono, trabajador) no obedezca el Seguro Social al concepto de ser elemento del salario mínimo, pues en este nuevo atributo, se robustece más la opinión de que el Seguro Social, vale decir la seguridad del trabajador, significa tanto como el salario para su vida y para la de los suyos.

Tan fundamentales son en la doctrina social católica estos argumentos que Fallon concreta en fórmulas precisas los derechos del trabajador, así:

“El trabajador tiene derecho a un salario por el trabajo que suministra; el hombre tiene derecho a un seguro social por el riesgo

que corre; el padre de familia tiene derecho a un subsidio familiar por los hijos que sostiene”.

Dentro de la teoría general del empleo, la doctrina católica que tan sabiamente ordena a los patronos la justicia social e impone al Estado que afiance y garantice los derechos de los trabajadores, sus deberes frente al patrono y a la sociedad, y, con especial énfasis, los deberes de los patronos frente a sus asalariados, tiene entre sus miras el espíritu de que los patronos deben procurar que sus obreros afronten el presente con holgura (salario adecuado) y miren con confianza el porvenir (Seguros Sociales).

Es claro que aún se encuentran autores que combaten las tesis sociológicas del seguro social, con base en la idea de que el ahorro es la fórmula definitiva, porque llevado con método proporciona al trabajador que lo practica algún rendimiento económico del capital que paulatinamente se va acumulando, proporciona, a la vez independencia económica y le dá, por ello, autonomía a la personalidad frente a sus necesidades. Ni como teoría este concepto sirve para rebatir la tesis del seguro, por cuanto el ahorro no puede ser posible en los casos de menguados salarios, ni en mentes no educadas para la previsión de futuras calamidades. Aún, a costa de grandes sacrificios, para quienes ganan pequeños jornales, el ahorro tampoco es posible y sólo quienes devengan congruos jornales pueden llegar a formar modestos capitales que proporcionan alguna liberación de necesidades. Pero ésta que es una solución parcial, no puede llegar, por imposibilidad física y metafísica, a ser solución definitiva a este tan vasto problema. De ahí que contra ella y como la más aceptable se encuentre la del Seguro Social porque apela al sentimiento de solidaridad como su primer basamento. Por ello un autor contemporáneo, con gran precisión escribe así:

“La desaparición de la incertidumbre y de la dependencia excesiva en que vive el obrero, que constituye según los Papas, la esencia del proletariado, no es obra solamente de algunas personas influyentes ni de alguna organización particular. La realización de este ideal sólo es posible en el seno de una organización social en la que todas las fuerzas vivas y todos los recursos de la nación se unan en el pensamiento común de formar una sociedad donde todos se esfuercen por hacer triunfar las reivindicaciones de la justicia social”. Esas reivindicaciones, aclara al mismo autor, tienden a implantar en todo el mundo el régimen legal de los seguros sociales que continuamente irán prosperando en orden a que por medio de sus disposiciones y de sus medidas los trabajadores resuelvan sus problemas de satisfacer las exigencias fundamentales de su vida y pueda el conglomerado social, con la eliminación de las situaciones de necesidad, evitar el quebranto y el desequilibrio que la miseria produce en su estructura.

La doctrina Papal cuenta con repetidas afirmaciones, sobre la bondad y necesidad del sistema de seguridad social, desde la colosal “Rerum Novarum”, cuando esbozó el sistema al decir que “los amos y los mismos obreros pueden hacer mucho para la solución de esta contienda, por medio de instituciones ordenadas a socorrer oportunamente a los necesitados y atraer una clase a la otra. Entre estos me-

dios deben contarse las asociaciones de socorros mutuos y esa variedad de cosas que la previsión de los particulares ha establecido para atender a las necesidades del obrero y a la viudedad de su esposa y orfandad de sus hijos, y en caso de repentinas desgracias o de enfermedad, y para los otros accidentes a que está expuesta la vida humana...”, hasta llegar a significar que “débese también con gran diligencia proveer que al obrero en ningún tiempo le falte abundancia de trabajo, y que haya subsidios suficientes para socorrer la necesidad de cada uno, no solo en los accidentes repentinos y fortuitos de la industria, sino también cuando la enfermedad o la vejez, u otra desgracia, pesase sobre alguno”.

Pío XI que fue también el gran impulsador de los sistemas de seguridad para los asalariados tiene este párrafo precioso en su Encíclica “*Divini Redemptoris*”:

“No se puede decir que se haya satisfecho a la justicia social, si lo obreros no tienen asegurado su propio sustento y el de sus familias con un salario proporcionado a ese fin; si no se les facilita la ocasión de adquirir alguna modesta fortuna, previniendo la plaga del pauperismo; si no se toman precauciones en su favor, con seguros públicos y privados, para el tiempo de la vejez, de la enfermedad o del paro”.

Pío XII, en reciente alocución a un nutrido grupo de trabajadores, señala como postulados de la concordia social un salario que asegure la existencia de la familia y sea tal que haga posibles a los padres el cumplimiento de su deber natural de levantar una prole sanamente alimentada y de adecuado vestir; una habitación digna de personas humanas y suficiente instrucción para sus hijos y la apropiada educación, además la de mirar y adoptar providencias para los tiempos difíciles. “Hay que llevar a cabo, dice, estas condiciones de previsión social si se quiere que la sociedad no se vea sacudida de tiempo en tiempo por turbios fermentos y convulsiones peligrosas, sino que se apacigue y progrese en la armonía, en la paz y en el mutuo amor”.

La Iglesia siempre ha sido la redentora de los trabajadores y desde la vida misma de Cristo, los pobres y los de escaso vivir han encontrado en ella un apoyo y han logrado su redención espiritual y material. Ella, ya en el nuevo ciclo de evolución social, fue la que instauró el salario familiar y es la que pide ahora el seguro social para el trabajador y para su familia porque considera al individuo como ser social y como padre, no solo cuando el jefe del hogar pueda trabajar, sino también cuando, contra su voluntad, no pudiera hacerlo por el impedimento del paro, de la enfermedad o de la muerte.

La noción de las características de la seguridad social puede concretarse en cinco notas fundamentales:

1ª — Como régimen de previsión, tiende hacia la universalización, agrupando todos los riesgos y protegiendo a toda la población en cualquier circunscripción territorial, borrando así de su campo la distinción que se ha querido hacer en algunos sistemas de seguros entre económicamente fuertes y económicamente débiles.

2ª — Persigue el régimen la integridad, es decir el cuidado



de la salud, de los medios económicos de subsistencia, rehabilitación general y ocupación plena.

3ª — “Promueve el principio de la solidaridad nacional, con la creación y redistribución de la riqueza, dando a cada uno en la medida de sus fuerzas y recibiendo en función prudente de sus necesidades”.

4ª — Se organiza la administración con unidad técnica que reduzca los costos, simplifique el trámite, se borre el provecho y se garantice una mejor protección.

5ª — Se promueve el principio de protección global, sin distinción de raza, sexo, credo o nacionalidad, para alcanzar y consolidar que el sistema se haga internacional.

### El Estado y los Seguros Sociales

Para Russell, los fines “primordiales” del gobierno (como responsable de la marcha del Estado) son la **seguridad, la justicia y la conservación**. La antigua teoría estructural del Estado había puesto siempre en primer término la seguridad de la vida, de la honra y de los bienes de las asociados. Atendiendo más al aspecto material que al factor humano que integra, con el espíritu, al hombre. Hoy encontramos ya el concepto de seguridad evolucionado y la doctrina católica le ha señalado al gobierno que tenga como uno de sus fines la seguridad social. Y decía que este concepto se ha transformado, porque la seguridad en el Estado nuevo tiene tres facetas:

- a) — La social y económica;
- b) — De la vida y de la honra de los asociados; y
- c) — La seguridad de los bienes.

Estas tres caras corresponden a tres derechos inherentes a la persona humana como tal, que deben ser custodiados, protegidos y fortalecidos por el Estado.

Si bien algunos pensadores han agrupado como seguridad económica los seguros contra el paro, la enfermedad y la pobreza, éstos elementos de orden y de equilibrio social caben más bien entre los presupuestos que Fisher señaló como constitutivos de la seguridad social.

El Estado católico no sólo propende por las tres seguridades, fortaleciendo los conceptos primarios sobre la persona y edificando sobre el valor intrínseco de ella toda su estructura, sino que lucha por establecer un seguro que no ha sido establecido en ningún plan de seguridad social: el seguro contra el aburrimiento y la monotonía. Se ha pensado que el exceso de seguridad en todo produce en el hombre tristeza, porque le quita a su vida el aliciente de la aventura que hace la vida grata en cuanto el hombre se lanza en su búsqueda con avidez de conquistador. Pero este es un criterio romántico y de observancia apenas pasajera en la psicología del adolescente y de escasa permanencia en el adulto. Trátase sólo de un caso de excepción y no puede llevarse a conclusión de orden general, ni contradice tampoco la opinión de que “una vida satisfactoria debe tener un fin positivo inspirado por la esperanza”.

Como la justicia económica tiende a nivelar la potencialidad económica de cada cual, la justicia social persigue el equitativo tratamiento de los empleadores para con los empleados, su justo salario y su justa valoración como persona en el otorgamiento de las prestaciones que se acreditan con base en la relación laboral. Esta justicia está más definida en el Estado nuevo y requiere un mayor grado de ingerencia y de protección gubernamental. Se presentan en estas fórmulas múltiples interrelaciones, pues la justicia económica o su forma de justicia social se roza con la seguridad social y con la seguridad económica en forma tan evidente que, con el impacto que reciba cualquiera de ellas, se resiente todo el engranaje del Estado católico.

### **Incidencias del Seguro Social en la política económica internacional**

A pesar de que desde mucho tiempo atrás se conocía el seguro contra incendios y contra otros accidentes y de que del seguro de desempleo se tenían algunas memorias cuando fue organizado en forma de ayuda mutua de algunos sindicatos para sus socios en caso de despido, la modalidad del Seguro Social ha venido a despertar algunas inquietudes desde el punto de vista de sus relaciones con la política económica internacional de los países, pues la elevación de costos que el seguro social significa para los patrones, ya bajo el aspecto de impuestos en algunos regímenes y también como cotización directa en otros, modificaba las situaciones de la oferta frente al mercado externo.

Como algunos asimilan la técnica del Seguro Social a la de los seguros comerciales, es conveniente advertir que las cotizaciones a aquél no se calculan con base en los riesgos que van a correrse en forma variable con los cotizantes individualmente considerados, lo que hace que el sistema se convierta en un instrumento de gran conveniencia para la economía por cuanto provoca la redistribución de las rentas ordenado con pauta a un plan directo que ha hecho posible que en países de importante comercio exterior como Inglaterra, se haya preferido a la alternativa de tener que devaluar la esterlina para compensar los costos del seguro social y su repercusión en el costo de las mercancías exportadas.

No faltó quien sugiriera que se podría contrarrestar la desigualdad en las posiciones de los exportadores que debían pagar seguro social y de quienes estaban exentos de esta carga, por ejemplo, los japoneses. Pero esta insinuación llevaba al extremo contrario de que era necesario obligar a determinado grupo de países de circunstancias económicas similares a adoptar, aún sin ser de su agrado, una política de seguros sociales.

Esta política de la redistribución de las rentas resultará más fácil de aceptar o de comprender desde el punto de vista económico internacional, si el país en que ella se practica ha alcanzado un nivel medio de ingresos de alguna consideración. Es cierto que en países pobres el seguro social resulta oneroso, de la misma manera que para los países de economía incipiente y de industrialización iniciada resulta un estímulo que hace que el elemento humano sea más capaz para el

trabajo, porque lo conserva sano y logra que la economía del país irrigue ampliamente todos los campos.

El desarrollo del sistema de seguros sociales debe ir al unísono con el económico del país donde se aplica. De ahí por qué Fisher habla de que “los países más ricos pueden permitirse el lujo de tener programas de seguro social, porque cuentan con campo más amplio para la redistribución de los ingresos”. Agrega: “No tiene sentido plantear que los costos del servicio social son para nosotros el hecho de que nuestros niveles de vida son ya mucho más elevados que los de China demuestran que en promedio somos más eficaces que ellos y que nuestra economía tiene un margen suficientemente amplio a su disposición para llevar la “carga” sin ninguna molestia real”.

Por otra parte todo sistema de seguros sociales redundará a la postre en beneficios de importancia apreciables en la “eficacia productiva”. Es la experiencia real, según la misma expresión de Fisher, la que explica el punto de vista de que los beneficios para la salud, la confianza en el individuo y en su familia, la seguridad de ésta, la preparación y el bienestar general que con frecuencia resultan de un ordenado sistema de servicio social “pueden hacer que esos sistemas aporten ganancias a la economía en su conjunto, incluso desde el estrecho punto de mira del balance de ganancias y pérdidas”.

Los anteriores razonamientos nos llevan a sentar como base que el Seguro Social es “un método para obtener un fin socialmente conveniente mediante la redistribución de las rentas, observándose que es uno de los casos más insólitos en que cada economía puede determinar por sí misma lo que quiere realizar, sin necesidad de estar pendiente de las determinaciones de otras naciones sobre el mismo particular”.

### **Algunos postulados de la organización**

#### **Persona Jurídica de Derecho Social**

Se había ya esbozado la idea, fundamental por cierto en el régimen de seguridad social, de que fuera el Estado el abanderado de esta política y el que por medio de determinaciones legales le diera fuerza coactiva a las normas fundamentales e hiciera obligatorio el sistema para que los que producen más paguen por aquellos que menos producen y para que los sanos y los jóvenes, por las leyes de las compensaciones y de la solidaridad, paguen por quienes no producen, por los enfermos y por los ancianos.

Ya recomendaba León XIII que el poder civil actuara para organizar instituciones como el Seguro Social, para dar protección a los trabajadores en casos de infortunio y la doctrina pontificia ha sido reiterada sobre el particular.

Al Estado, dentro de la nueva concepción católica, corresponde velar en forma permanente por la tranquilidad y por la seguridad de sus asociados en la forma atrás expuesta. Por ello, a él incumbe atender a los compromisos internacionales que en materia de seguridad social vienen contrayendo los estados miembros de la Organización

Americana, los del Pacto del Atlántico y los que forman parte de las Naciones Unidas.

La reforma dinámica como ha de incorporarse el Estado en el régimen del Seguro Social es la de gestionar ante la rama legislativa la aprobación de estatutos orgánicos que le den vida propia a institutos o cajas de seguros sociales, que se organice la asistencia por tales entidades bien sea en forma progresiva en las zonas económicas de cada país, se proteja a los trabajadores sea independientes o particulares contra los riesgos de enfermedad profesional o no, se proteja la maternidad y se cuide al niño, se atiendan los accidentes profesionales y el riesgo de desempleo, se proteja a los ancianos y a las viudas, se establezcan cajas de compensación, se implante el salario mínimo y el salario familiar y, en una palabra, se asegure al trabajador un tranquilo vivir.

A los costos, de suyo importantes, que corresponden al Estado en la implantación y patrocinio de los Seguros Sociales se debe subvenir con criterio amplio pero con un estricto control, de modo que la prodigalidad sin ningún planeamiento y sin ninguna armonía en las diversas etapas que debe cubrir el plan, no produzca en manera alguna lesión a la economía general. Pero el Estado, cómo ha de contribuir? Lo puede hacer estableciendo en su presupuesto ingresos determinados para que la institución disponga de entradas propias y puede determinar una cuota para cotizar según lo hagan los patronos y los trabajadores y según los riesgos que cubra.

De dónde ha de resultar el dinero que el Estado destine a los Seguros Sociales? Bien puede ser de la creación de nuevos impuestos o bien de que en el presupuesto general que para la asistencia social y pública deben tener los gobiernos se apropien las partidas de suyo importantes para sostener este organismo.

Se ha discutido por los teóricos si desde el punto de vista orgánico el Seguro Social debe operar como una entidad estatal o si sólo al amparo de las normas legales debe aparecer como una entidad infraestatal. Se ha optado por la fórmula más práctica y conveniente de que los Seguros Sociales operen como entidades autónomas y privadas, con la característica particular de que tengan el instrumento de coacción necesaria que le da el Estado. De ahí que una organización en que actúen en un mismo plano de igualdad el Estado, los patronos y los asalariados sea la más adecuada para que los Seguros Sociales como sistema cumplan el fin para el cual han sido establecidos, con toda la ductilidad que puede conceder la organización privada, la cual debe estar exenta de todo mezquino interés político, gremial o de grupo, y la cual debe operar sin la inercia que tan frecuentemente se observa en los organismos estatales.

Para armonizar en cierta forma esta aparente antítesis de la empresa privada patrocinada por el Estado bajo la forma económica a la cual le proyecta parte de su autoridad y le transfiere, por decirlo así, uno de sus atributos más importantes, los teóricos han creado una nueva "persona" para ubicar en ella al seguro y han dicho que en este caso no se trata de una persona jurídica, ni menos podría tratarse de una persona natural, sino que se trata de una entidad de

derecho social como ya nuestra reciente legislación sobre la materia califica la institución que ha sido organizada para atender al régimen de los Seguros Sociales.

Las personas se dividen: unas reales o físicas y otras "morales" o "jurídicas" que al decir de Planiol y Ripert, son ficticias como que su existencia es apenas imaginaria. De ahí que nuestro Código Civil defina la persona jurídica como "una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y de contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente". Estas personas, para poder existir, necesitan de la voluntad de los poderes públicos que tienen la capacidad de dar vida jurídica a las mismas.

Hay personas jurídicas cuyo fin no es especulativo, las cuales están diferenciadas en el Código Civil así: "Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública".

Una disposición que va abriendo campo en el proceso evolutivo del concepto de persona jurídica de derecho social y que tiene como base las instituciones de utilidad común que deben ser vigiladas por el presidente de la república es el decreto que reglamenta la mencionada atribución presidencial y que dice en una de sus normas: "Instituciones de utilidad común son todas las entidades que tienen por objeto prestar servicios a la comunidad con el concepto de beneficio social y que no persiguen fines simplemente lucrativos".

Y es que hay un significativo paralelismo entre el concepto de "utilidad común" y el concepto de "beneficio social", paralelismo que advierte más a las claras la ley sobre vigilancia de instituciones de utilidad común, cuando dice que lo son "todas aquellas entidades que destinan un patrimonio determinado a una determinada finalidad social, sin ánimo de lucro".

Hasta que la nueva concepción del derecho consagró múltiples actividades y hasta que el devenir de los tiempos trajo un sinnúmero de complicaciones en la vida social, con un natural reflujo en la vida económica y, por ende, en la vida jurídica, la antigua clasificación global de las personas jurídicas de derecho privado y de derecho público no fue ya lo suficientemente acogedora para agrupar determinadas entidades legales que nacieron al amparo del nuevo Estado y que van siendo cada vez más necesarias en la vida de hoy.

Las agitaciones políticas, la revolución industrial nacida en Inglaterra con las ideas liberales, la misma repercusión de la reforma, el progreso económico y mercantilista de hoy, el resurgimiento de la doctrina social católica con la encíclica "Rerum Novarum", etc. etc. han provocado el establecimiento de un sinnúmero de instituciones que si bien eran desconocidas anteriormente, vienen a cumplir un gran papel en la compleja actividad de hoy. Al amparo de estas nuevas ideas surgieron las agremiaciones de trabajadores, las cajas de ahorros, las mutualidades, las cooperativas, las cajas de seguros privados, cajas de previsión y últimamente los institutos de seguros sociales.

"Todas estas personas jurídicas, como puede comprenderse fácilmente, rebasan los límites de actividad de una persona de derecho privado para convertirse en otra clase especial, de mucho mayor en-

tividad como que de su funcionamiento depende en cierto modo el orden público y por consiguiente el Estado no puede ignorarlas, ni limitarse a reconocerles su personería, sino que como ha acontecido realmente, las somete a su vigilancia y control, las estimula poderosamente como factores de progreso pero les deja inalterable su autonomía y su independencia en el terreno de su organización y de su patrimonio. Estas son las que podríamos llamar, con toda propiedad, personas jurídicas de derecho social”.

Las personas morales de derecho social pueden tener un carácter particular por surgir a la vida jurídica por la iniciativa de las personas y pueden ser de carácter público, como aquellas que nacen por determinación de la autoridad pública, bien sea por mandato de la ley, del decreto, de la ordenanza o de cualquier otro acto gubernamental.

Descendiendo del aspecto teórico a la parte práctica de este problema, tenemos que ya las disposiciones colombianas que norman el Seguro Social aceptan el principio de la existencia de personas jurídicas de derecho social en repetidas ocasiones, siendo la más importante el Decreto 2324 de 1948 que reglamentó la Ley 90 del 46 y le dio vigencia al instituto. En efecto, dice: “El Instituto Colombiano de Seguros Sociales es una entidad autónoma de derecho social, con personería jurídica y patrimonio propio, distinto de los bienes del Estado.

Para hacer una diferenciación más notoria y alindar de manera más ostensible el campo de actuación de la persona jurídica así creada, para que no hubiere asomo de semejanza con entidades de derecho privado, otra disposición del decreto antes citado dice que “no serán aplicables al Instituto ni a las Cajas las Leyes referentes al Seguro Privado y a las Sociedades Mercantiles y Civiles”. Y para que tampoco se intentara asimilar el Seguro Social colombiano con una organización de carácter público, más adelante agrega que tampoco le serán aplicables las normas legales sobre organización, funcionamiento y supervigilancia de la administración pública y sobre el control fiscal de los bienes del Estado. Para abundar en distinciones, a fin de estructurar la entidad gestora de los Seguros Sociales como autónoma y, al mismo tiempo, intermedia entre las personas jurídicas de derecho público y de derecho privado, como entidad de derecho social, el decreto añade que los empleados del seguro son empleados particulares y que a ellos no le serán aplicables ni las normas sobre incompatibilidades, ni sobre carrera administrativa, “ni ninguna otra” referente a los trabajadores del Estado y demás entidades de derecho público.

En síntesis ha surgido a la vida jurídica del país la primera persona jurídica de derecho social que viene, por cierto, a llenar un vacío en la asistencia social, asumiendo el régimen del Seguro Social, estructurado con la contribución de las fuerzas económicas de la nación, para que el conjunto de prestaciones que ha de proporcionar esté a cargo de una entidad impersonal en el caso de los riesgos que atentan contra la salud, eliminando así la relación directa entre el patrono y el asalariado y evitando los conflictos de tal índole que se originan en esta misma relación.

(continuará)