

# Hacia un Seguro Social Obligatorio

Por ENRIQUE GIRALDO ZULUAGA

La realización de la justicia social como base ideal del derecho del trabajo no puede prescindir como instrumento de extraordinaria eficacia del seguro social obligatorio. Tal vez es esta la institución que con mayor vigor viene a resolver de un modo técnico y científico la insuficiencia del salario en relación con los múltiples riesgos a que está sometido el proletariado, dentro de una economía capitalista. Y hasta podría afirmarse que la mayoría de los problemas sociales encuentran en el seguro una solución adecuada, si no se sitúan ellos dentro del plano parcial y unilateral del marxismo. Porque sustraídos estos problemas a la explicación rígidamente económica y admitiendo la acción de factores sociales de otro orden, la política social preconizada por el marxismo carece de sentido en la actualidad.

Las distintas soluciones a la cuestión social, si excluimos los programas pontificios, contemplan solamente los deberes del estado y del patrono, sin incluir también los muy clarísimos del trabajador. Estado, patrono y obrero tienen frente a los problemas sociales iguales responsabilidades y deberes, sin que por ello desconozcamos que un divorcio entre la economía y los valores morales, producto de un estado indolente y de un régimen capitalista expoliador, sean los principales agentes responsables de la indigencia proletaria. El comunismo cree que la desgracia proletaria se cancelaría velozmente con la supresión del régimen de propiedad privada y con el monopolio por parte del estado de todos los instrumentos de la producción económica. Todos los programas socialistas en sus plurales

especies confían en que una plataforma de socialización podría introducir un elemento eficaz para la felicidad obrera. Como se desprende fácilmente, los lineamientos ideológicos fundamentales de ambas doctrinas políticas descansan en una concepción rígidamente económica de los problemas sociales, sin tener en cuenta que los errores económicos del capitalismo han sido precedidos causalmente de equivocados conceptos morales, políticos y jurídicos.

Los programas pontificios ya habían elaborado una síntesis afortunada para la explicación del caos social mediante la indicación de una profunda decadencia moral de las relaciones entre patronos y trabajadores: el gravísimo olvido de los deberes del patrono y del estado, como también fuertes desvíos del proletariado se conjugaban para crear en la sociedad el injusto enriquecimiento de unos pocos con detrimento del bienestar económico común. Era el abuso del hombre económicamente fuerte sin frenos morales y jurídicos que contuvieran sus abusos contra el obrero, cuyo trabajo se consideraba como vil mercancía, hecha abstracción de su dignidad de persona humana. Y pése a las copiosas concepciones del marxismo, el desentrañamiento causal de los problemas sociales es fruto del Pontificado y es vano empeño pretender extraer de la concepción materialista de la historia y más concretamente de los principios de una sociología marxista los factores que presiden el engranaje de los hechos sociales.

Sin que sea nuestro intento abordar la explicación de los problemas sociales sí consideramos necesario para la claridad del presente ensayo afirmar que aún de las fuentes más heterodoxas se extraen argumentos contra la concepción marxista: en el campo social el orden económico está necesariamente precedido por un régimen jurídico y éste a su vez supone ya vigente un sistema político y moral. El primer impulso causal de las relaciones sociales es la ética y todo quebranto de sus normas fundamentales repercute dolorosamente en todas las relaciones humanas, porque el hombre como patrono o como trabajador debe sujetar su conducta antes que todo a las normas que rigen su destino natural y sobrenatural.

Al estado incumbe frente a los problemas sociales una función de asistencia, de protección y de defensa de los intereses proletarios frente a los abusos del patrono, mediante la adopción de un conjunto de normas legales que hagan posible una acción estatal benéfica y eficaz. Al patrono le corresponde considerar en el trabajador un factor trascendental en la producción que ha buscado en su empresa, mediante el ejercicio de su actividad con un salario que sea suficiente para la satisfacción de sus necesidades familiares y una garantía eficaz para todos los riesgos de la vida, creados con ocasión del trabajo. Y al obrero ordenar su vida, crearse hábitos de previ-

sión y ahorro que mediante la colaboración del estado y del patrono lo aseguren contra todos los riesgos a que se halla sometido por razón de su actividad económica.

Sobre estas bases descansa precisamente la concepción del seguro social, como institución que garantiza al obrero contra todas las circunstancias adversas que pueden sobrevenirle en el curso de su actividad. La enfermedad, la invalidez, el paro forzoso, las calamidades domésticas que lo colocan en circunstancias económicas difíciles, para la satisfacción de las cuales no le ha permitido su salario prepararse suficientemente, y por último su muerte que afecta notablemente el futuro de su familia. Con razón se ha dicho que el seguro social tiende a suplir las deficiencias del salario para la satisfacción de las necesidades individuales y familiares del trabajador, sin necesidad de ensayar cambios bruscos en la organización social y política de los pueblos. Es ante todo una institución pacificadora que no requiere para su eficacia las tremendas sacudidas que anunciaban los partidos revolucionarios, ya que está llamada a operar sin necesidad de incluirla en ninguna plataforma política.

Para la realización del seguro social se han ideado varios métodos, que difieren en cuanto a la formación del patrimonio o capital de que deben dotarse, pero en completo acuerdo en cuanto al funcionamiento y régimen de beneficios. Aunque no han faltado también los que se declaran enemigos de estos organismos, pretextando la dificultad de su estructura y funcionamiento. También otros se pronuncian contra el seguro social alegando que la contribución del obrero en la integración del patrimonio de la institución, es abiertamente contrario a los principios de la justicia social. Pero estas argumentaciones han sido refutadas elocuentemente por los hechos. Todos los países que han orientado su política social hacia la creación de Cajas de Seguro Social como Chile, México, y la Argentina, han contribuido eficazmente a la solución de los problemas sociales y en Inglaterra, por ejemplo, se ha avanzado tanto en este sentido, que hace poco fue presentado a la Cámara de los Comunes un proyecto sobre seguro social que ampara a todas las clases laboriosas británicas.

La organización y funcionamiento de las Cajas de Seguro Social requieren un conocimiento profundo, no solamente de los problemas sociales de cada país, sino también una estricta y metódica supervigilancia del estado; pero ello no quiere decir que por los peligros que puedan presentarse en su funcionamiento y que podrían dar al traste con la institución sea necesario prescindir de la creación de estos organismos, de tanta trascendencia en el derecho social moderno; si este argumento fuera suficiente para renunciar a los beneficios de estas instituciones, todos aquellos organismos que actúan

en la vida económica en forma de sociedades comerciales, cooperativas, etc., que requieren también una estrecha vigilancia del Estado y que también ofrecen serios peligros, deberían suprimirse, renunciando a las funciones trascendentales para el desarrollo económico de los pueblos.

Es verdad que las Cajas de Seguro Social, por la trascendencia de sus funciones y por estar vinculado su funcionamiento al ejercicio honorable de determinadas profesiones, requieren una vigilancia mucho más estricta que la que ejerce el estado sobre entidades de otro orden. Precisamente porque a estos organismos se encomienda en gran parte la solución de los problemas sociales que conmueven al mundo, el control del estado debe hacerse sentir con mayor fuerza, previniendo abusos y corruptelas que pueden burlar la realización de los fines saludables que se persiguen, castigando implacablemente los delitos que atenten contra su patrimonio, en síntesis, asegurar una estrecha intervención que haga imposible la acción de factores de descomposición que determinen su fracaso.

Al funcionamiento de las Cajas de Seguro Social está estrechamente vinculado el ejercicio honesto de la medicina, ya que al profesional médico incumbe decidir en la mayoría de los casos si hay o no lugar al otorgamiento de determinado beneficio. Las objeciones de mayor fuerza se han ideado en este sentido argumentando que existe el grave peligro no sólo de incompetencia profesional sino también de posibles corruptelas. Pero a esto podría objetarse que entre nosotros la corrupción profesional sólo existe en casos de excepción, ya que el médico colombiano se ha distinguido siempre por la probidad y su conciencia de la responsabilidad profesional que le incumbe. Por otra parte, las Cajas de Seguro Social suponen el empleo de profesionales especializados en medicina del trabajo, ramo de extraordinaria importancia, y no sería difícil destinar un personal que sea modelo por su honorabilidad y competencia, que colabore con pleno conocimiento de que su acción en el funcionamiento de la institución es el principal factor de progreso. Además, una rigurosa reglamentación de la profesión médica en este ramo con fuertes sanciones para los delitos profesionales que puedan cometerse, podría desvanecer todos los peligros que se alegan en contra del seguro social.

El seguro social como garantía de los riesgos que afectan al trabajador en el curso de su actividad económica participa en sus elementos del seguro general, como objeto de especulación de las sociedades particulares. Naturalmente, con la distinción fundamental de que el seguro social excluye en la realización de sus fines el criterio de lucro, sin que por esta razón en la técnica de su funcionamiento no pueda adoptarse un criterio comercial que le permita

el acrecentamiento y progreso de su patrimonio. No podríamos decir aquí que en la administración de las Cajas de Seguro Social no esté permitida la inversión de sus fondos en operaciones que puedan resultar lucrativas para la institución. Precisamente uno de los factores inherentes al funcionamiento de las Cajas de Seguro Social es la adopción de una buena política inversionista que ha dado magníficos resultados en Chile y en otros países. El patrimonio de las Cajas de Seguro Social está llamado a ser considerable y esta circunstancia permitiría hacer operaciones comerciales en grande escala con resultados magníficos para el robustecimiento económico de la institución. Las Cajas de Previsión social y de Seguro Social en Chile fueron fundadas con capitales pequeños, muchas de ellas funcionan desde el año de 1.915, y después de realizar un magnífico régimen de beneficios sociales, sus fondos se han acrecentado considerablemente.

La cuestión fundamental de las Cajas de Seguro Social es el criterio o forma como debe constituirse su patrimonio. En mi concepto, el ideal sería que en la integración de éste contribuyeran el patrono, el estado y el trabajador, aunque en países como el nuestro el aporte del estado resultaría gravoso por la situación precaria de nuestro fisco nacional, lo que no implica que aquél no pueda prestar un franco apoyo a las instituciones de seguro social, mediante el suministro de subvenciones o estableciendo un impuesto especial a determinadas actividades económicas con destinación exclusiva al fortalecimiento y fomento del seguro social. Esta integración tripartita en la que contribuyen el trabajador, el patrono y el estado es la que consulta el cumplimiento de los deberes sociales de las tres partes llamadas a contribuir eficazmente a la realización de justicia social.

La contribución del obrero en la integración del patrimonio de las Cajas de Seguro Social ha sido objetado por los que sostienen que ella equivale a un cercenamiento injusto del salario del trabajador y que la asistencia social es función exclusiva del estado y de los patronos. Además de que esta objeción está reñida con una sana concepción del problema social, carece de fundamento si se tiene en cuenta que el aporte del trabajador es mínimo y se impone con el objeto de capacitar las Cajas de Seguro Social para realizar un extenso régimen de beneficio. La contribución de un dos por ciento mensual para un obrero y una tasación progresiva para los salarios o sueldos superiores no desmejoraría la capacidad económica del trabajador y, en cambio, los beneficios que adquieren pueden considerarse como una compensación lucrativa. Porque debe tenerse en cuenta que el seguro social descansa fundamentalmente sobre la cooperación, la previsión y el auxilio mutuo que permiten precisamente al trabajador contribuyente percibir una retribución muy superior al aporte ínfimo que está obligado a hacer.

Precisamente en pueblos de una economía incipiente en los que un régimen de prestaciones sociales a cargo del patrono no alcanza a proteger al trabajador suficientemente, ni mucho menos a garantizarlo contra todas las calamidades que pueda padecer, es donde es más aconsejable la creación del seguro social. La cesantía, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, los auxilios por enfermedad, la protección a la maternidad, no pueden compararse con los beneficios que le reportarían al trabajador las pensiones de invalidez, de vejez, de desempleo, de enfermedad, de calamidades domésticas, es decir, con un régimen de beneficios que consulta todas sus necesidades individuales y familiares. Por mucho que podamos avanzar en nuestro régimen de prestaciones sociales, jamás podremos llegar, aún quebrantando fuertemente nuestro régimen de propiedad privada, a imponerle a los patronos la obligación de pago de pensiones vitalicias de invalidez, de ancianidad, ni mucho menos crearle preocupaciones generosas por la suerte de la familia del trabajador. El salario familiar que es la forma de retribución más justa a la actividad obrera es ferozmente rechazado no sólo por el régimen capitalista, sino también por las doctrinas socialistas que dentro de sus programas revolucionarios aspiran a la eliminación de la familia. Por consiguiente, una solución práctica de los problemas obreros, puede ser la creación de patrimonios fuertes que amparen al trabajador contra todos los riesgos de la vida.

El obrero frente al problema social tiene clarísimos deberes de previsión. Si le asiste el derecho a obtener que el salario sea suficiente para la satisfacción de sus necesidades individuales y familiares, la sociedad tiene también la facultad de exigirle la formación de hábitos de ahorro y de previsión. Ya hemos dicho que en el problema social actual concurren tres agentes responsables: patrono, estado y trabajador; que la justicia social le impone a cada uno de ellos deberes comunes y que si su conducta se ajusta a los principios de esta suprema unidad social la felicidad obrera no está tan lejana como las utopías socialistas. La justicia social ha introducido nuevas modalidades en las relaciones humanas y el mundo no va hacia las ideas de extrema izquierda sino que se orienta hacia la justicia social, sin necesidad de conmociones ni de episodios revolucionarios, ya que el problema social no hunde sus raíces en la equivocada concepción materialista sino en el quebranto de la moral y del derecho.

Las prestaciones sociales de que disfruta el trabajador colombiano en la actualidad, si bien marcan un notable avance en las conquistas del derecho obrero, no pueden considerarse como elementos eficaces para la realización de la justicia social. Es verdad que se ha puesto de relieve un notable interés por mejorar las condiciones de vida de la clase proletaria, pero la política social que le ha servido de impulso y de programa no puede considerarse como eficaz. La

cesantía como auxilio al desempleo no cumple en la mayoría de los casos una misión verdaderamente social ya que la inversión que hace el trabajador contradice muchas veces el espíritu de la institución; las pensiones de invalidez, enfermedad y ancianidad, no existen en nuestro derecho social positivo y nunca puede pensarse que la indemnización por accidente de trabajo pueda considerarse que compense suficientemente la disminución o la extinción total de la capacidad obrera. La cesantía dentro del régimen de seguro social podría sustituirse por un auxilio al paro forzoso reglamentado en forma técnica por medio de prestaciones periódicas mientras dura el desempleo; y las indemnizaciones por accidentes de trabajo vendrían a suplirlas las pensiones de invalidez o prestaciones suplementarias en forma periódica. Principalmente las prestaciones sobre accidentes de trabajo están consagradas en nuestro derecho obrero positivo con un criterio muy distinto al de la justicia social. El auxilio que se le presta en la actualidad al trabajador se hace más con un criterio de compensación del daño sufrido antes que con un concepto de justicia social; es ni más ni menos que la rígida aplicación de los principios del derecho civil sobre reparación de daños por el riesgo que se crea el patrono con su empresa. De este criterio egoísta está completamente ausente la consideración del trabajador como jefe de familia, que por causa de su incapacidad, queda sin elementos probables de subsistencia ya que la cuantía de la indemnización es apenas un alivio efímero a la precaria situación en que queda el accidentado. Consumidos estos modestos recursos, la suerte del trabajador y de su familia corren parejas y han quedado canceladas todas las esperanzas de protección social. Y en relación con el auxilio de cesantía parece que es unánime el concepto de que es una compensación o indemnización por el desgaste biológico e intelectual del obrero en el curso del trabajo. No es menos desacertado el criterio marxista cuando sostiene que la cesantía es la devolución que hace el patrono de la plusvalía que éste ha acumulado mediante la cooperación del trabajador. De ambos conceptos está ausente el criterio de protección social.

Los últimos esfuerzos legislativos que se han efectuado entre nosotros parece que se orientan hacia la adopción del seguro social.

El art. 12 de la Ley 6ª de 1.945 dice en su inciso primero que mientras se organiza el seguro social obligatorio corresponderán al patrono las indemnizaciones que se enumeran en los siguientes incisos del mismo art. para con sus trabajadores, ya sean empleados u obreros. De este simple enunciado legal se desprende claramente que nuestra política social va a tener un vuelco trascendental, con francas orientaciones hacia la adopción del seguro social obligatorio. No es fácil prever desde ahora en qué forma vaya a establecerse, pero nos apresuramos a reconocer que una política social orien-

## Hacia un Seguro Social Obligatorio

tada en tal sentido acelerará el progreso de nuestras instituciones sociales.

Uno de los aspectos más trascendentales del seguro social es el desplazamiento de los fondos de las empresas patronales hacia el patrimonio de los organismos del seguro social. Pero sea de ello lo que fuere, sin entrar a analizar aquí el tipo de organización que se adopte por nuestra legislación, la contribución de las empresas a la formación del fondo debe ser considerable, pero, naturalmente, en proporción a las capacidades financieras de ella. El aporte del trabajador será más modesto pero llegará a ser apreciable si se tiene en cuenta el número de los contribuyentes. Y con el aporte del estado en forma de subvenciones o con la creación y destinación exclusiva que haga de impuestos especiales se logrará la reunión de capitales considerables que técnicamente administrados se irán vigorizando progresivamente. Insistimos aquí en que una política inversionista podría ser factor de éxito en el seguro hasta el punto de que pueda llegar el día en que el proletariado colombiano se sienta fuertemente protegido por una institución que se ha creado para garantizarle una vida tranquila y feliz.

(Especial para "Universidad Católica Bolivariana").