AÑO I FEBRERO DE 1952 Núm. 3

SEGURIDAD SOCIAL

Revista de la

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

PUBLICADA POR LAS SECRETARÍAS GENERALES
DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
154, rue de Lausanne
GINEBRA (SUIZA)

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (A.I.S.S.) que hasta su VIII Asamblea General llevaba el nombre de « Conferencia Internacional de la Mutualidad y los Seguros Sociales » (C.I.M.A.S.) fué fundada en Bruselas, el 4 de octubre de 1927, bajo los auspicios de la O.I.T. y de su primer Director, Albert Thomas.

Es ésta una asociación internacional de gestionarios de la seguridad social que agrupa no solamente a los institutos de seguro social, las cajas de seguro social y las mutualidades, sino también a los departamentos ministeriales que administran una o varias ramas de la seguridad social. La Asociación cuenta actualmente (finales 1951) con 70 instituciones miembros en 35 países.

OBJETIVOS DE LA ASOCIACIÓN. — El objetivo principal de la A.I.S.S. es « coordinar internacionalmente e intensificar los esfuerzos para la extensión, la defensa y el perfeccionamiento técnico y administrativo de la seguridad social ». Por lo tanto, la A.I.S.S. es una organización técnica que asegura a sus miembros la oportunidad de que hagan uso de las experiencias obtenidas en el campo de la seguridad social, haciendo posible el estrecho contacto entre los gestionarios de la seguridad social y sirviendo a la discusión y resolución de los problemas prácticos relativos a la seguridad social en las diversas partes del mundo.

MEDIOS DE ACCIÓN. — La Asociación organiza reuniones internacionales de sus miembros a fin de permitir a éstos el intercambio de informaciones; publica informes sobre la situación internacional en materia de seguridad social, poniendo de este modo a la disposición de sus miembros la documentación más reciente sobre la legislación y la práctica seguida en diversos países. Toma también la iniciativa en el estudio de problemas complicados de seguridad social y organiza reuniones de comisiones técnicas a fin de estudiar dichos problemas; publica un boletín mensual en tres idiomas (alemán, inglés y francés), en el cual se encuentran artículos y estudios, así como da las últimas informaciones sobre el desarrollo de la seguridad social en el mundo; para los lectores de lengua española publica con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, una revista mensual titulada « Seguridad Social »; publica además los informes técnicos presentados a la Asamblea General, que versan sobre cuestiones de seguridad social de índole diversa.

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL. — La A.I.S.S. está constituída por los siguientes órganos :

- **la Asamblea General** : constituída por delegados de las instituciones miembros; cada miembro tiene el derecho a designar 5 delegados; el número de delegados adicionales se halla en proporción al número de asegurados afiliados a la institución miembro de la A.I.S.S.;
- **el Comité Ejecutivo** : está constituído por un delegado titular y, cuando menos, un delegado suplente por cada país;
- **la Mesa directiva** : compuesta del Presidente, cuatro vicepresidentes, del Secretario General y del Tesorero de la Asociación, así como de los dos representantes de la A.I.S.S. en el Comité de Expertos de seguridad social de la O.I.T.;
- **la Secretaría General** : designada, previa consulta con el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, por el Comité Ejecutivo.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO I — FEBRERO DE 1952 — NÚM. 3

ÍNDICE

	Páginas
Las tendencias de la seguridad social en las países del Cercano y del Medio Oriente	3
La organización financiera de la seguridad social	23
La seguridad social	55
El seminario regional de seguridad social en Lima	75

LA SEGURIDAD SOCIAL

por
CARLOS VERGARA BRAVO
Profesor de Derecho del trabajo de la Universidad de Chile

NOTA PRELIMINAR

Hay un concepto que desde el advenimiento de este siglo, llamado « siglo del pueblo », ha empezado a despertar graves inquietudes en algunos y esperanzas profundas y alentadoras en otros; inquietudes en los empleadores y esperanzas en los empleados; para éstos porque su contenido humano y su realización de justicia significan la anhelada redención social; para aquéllos, porque su individualismo no sufre la imposición de cargas que a veces gravitan pesadamente sobre los beneficios de la empresa. Este concepto es el de « previsión social » [1]; su bandera nunca ha sido emblema de combate y, sin embargo, se la rechaza o, por lo menos, se la teme y no se la desea.

Prevenir pérdidas evitables de vida y capacidades productivas; procurar a cada uno el mejor empleo de sus fuerzas y aptitudes; rodear a las oportunidades que la realidad ofrece, de una garantía colectiva llamada a actuar en caso de desfallecimiento involuntario del esfuerzo individual, y esto, en salvaguardia de la dignidad y libertad individuales, valores supremos e inalienables [2], es el contenido humano de la previsión. ¿Podrá presentarse un programa de más inmediata justicia social?

En este trabajo estudio el concepto, denominación, fundamento, ubicación y definición de la previsión como seguridad social.

CONCEPTO DE PREVISIÓN, ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL

Es uso y costumbre atribuir a las palabras « previsión » y « asistencia » un significado común y se dice indistintamente « servicio de previsión familiar » o « servicio de asistencia familiar », « servicios de previsión demográfica» o «servicios de asistencia demográfica », para no citar otros ejemplos; es usual también hablar, como si fueran términos sinónimos, de « previsión social » o « seguro social ». Científicamente, según más adelante veremos, todas estas expresiones tienen contenido diverso.

Los autores que no son expertos en cuestiones de previsión, la confunden con asistencia, y no faltan, aun entre los estudiosos, quienes la consideran como una parte o forma del derecho de asistencia, siguiendo el antiguo y clásico concepto de esta última. Así, un autor expresa: « en Chile coexisten

---

Empleo, en este caso, la denominación « previsión social » en el sentido de « previsión social general », esto es, como enteramente sinónima de « seguridad social ».

[2] Dr. Oswald STELN. *Hacia la Seguridad Social.* O.I.T., Montreal, 1941.

las diversas etapas del desarrollo del derecho de asistencia desde la beneficencia pública hasta la asistencia legal por cuenta del Estado y la previsión social; y dentro de los organismos de previsión, desde las cajas de ahorros, cuya principal finalidad consiste en acumular fondos, hasta nuestra Caja de Seguro Obligatorio, que constituye la forma más avanzada del proceso de organización social de asistencia »I.

Explicación de la confusión de ideas a este respecto, la encontramos en el carácter de cosa nueva que tienen estos asuntos y en el hecho de que sus conceptos más importantes adolecen de falta de precisión, son demasiado flexibles y discretos. No hay límite exacto y riguroso que fije el campo exclusivo y propio de cada una de las fases del proceso lógico previsión-asistencia y del proceso histórico asistencia-previsión. Se ha dicho que la previsión es una asistencia para una necesidad futura; bien podría decirse que la asistencia es una previsión actuada cuando acaece el riesgo previsto.

En el estado actual de su desarrollo, no puede practicarse ni la asistencia pura ni la previsión pura, aunque el ámbito de cada una de ellas puede precisarse jurídicamente en un análisis diferencial, como se ve en el cuadro siguiente.

No obstante este deslinde bastante exacto entre lo asistencial y lo previsional, sus diferencias disminuyen en el campo de aplicación y los respectivos planos se cruzan e interfieren de tal manera que las instituciones o cajas de previsión o seguro social ejercen ambas actividades.

La situación que vengo explicando se ha agravado por la irrupción en el campo previsional de una expresión nueva, « seguridad social », que ya ha adquirido carta de ciudadanía en el lenguaje de los técnicos, en los círculos de la O.I.T. y de las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; expresión que, en cierto modo, substituye a «previsión social» y aun se la refiere, a veces, solamente a « seguro social ».

El problema se reduce, en consecuencia, a saber si, en un planteamiento positivo de la realidad de hoy, son expresiones con un mismo significado, « asistencia social », « previsión social » y « seguridad social » y si esta última es sinónima de « seguros sociales ».

Para resolverlo debemos acudir en primer término a la fuente insubstituible: las publicaciones de la 0.I.T, que contienen los resultados de los trabajos, investigaciones, encuestas, etc., de sus organismos especializados, de sus misiones de estudio y de sus expertos, en cada uno de los grandes temas o cuestiones socialeconómicas. En segundo término, es preciso considerar iguales trabajos y resultados del Comité Interamericano de Seguridad Social.

El interesante ensayo « Hacia la Seguridad Social », publicado por la Organización Internacional, distingue los respectivos conceptos y, no obstante su precisión, no da entera claridad. Expresa que « desde sus comienzos se concibió el seguro social con el propósito de dar a los asalariados sus propios medios de vida independiente de la asistencia social »; que « para suministrar la seguridad social se han encontrado dos fórmulas, a saber: la asistencia social y el seguro social. No hay una definición aceptada... pero... puede decirse que un sistema de asistencia social otorga beneficios para las personas de escasos recursos, beneficios otorgados como derecho y en monto suficiente para satisfacer un tipo mínimo de necesidad, financiado por impuestos, y que el sistema de seguro social concede beneficios a las personas de escasos salarios

Alfonso CAMPOS MENÉNDEZ: Hacia una Política Preventiva de los Seguros Sociales; 1641. Editorial Ercilla.

Cal-5 am

	Asistencia :	Previsión :
Fundamento :	la solidaridad nacional,	el orden jurídico;
Materia :	ayuda para una necesidad actual,	prevención de necesidades eventuales y futuras;
Objetivos :	prestar remedios y cuidados para males actuales, costeados por la sociedad,	prestar medios que eviten los riesgos futuros y los reparen, costeados con la colaboración de los interesados;
Prestaciones :	preferentemente en especie *y* servicios médico-hospitalarios,	preferentemente en dinero y atención médica general en servicios domiciliarios *y* policlinieos;
Cobertura :	más amplia, de cotizaciones y riesgos; mayor elasticidad para adaptarse a los casos no comunes,	más pequeña de riesgos y contingencias, y menor elasticidad frente a los casos no comunes;
Beneficiarios :	todas las personas que tienen necesidad de sus servicios; en particular, personas de escasos recursos, limitándose fundamentalmente a las esferas de servicios donde el interés público es mayor y al mismo tiempo ofrece menos oportunidades de abusos,	todas las personas que trabajan; en particular, personas de escasos salarios, « adoptándose en aquellas partes donde hubiere rectamaciones exageradas »;
Financiamiento :	base no contributiva, a cargo del Estado o Municipio, con examen de los recursos,	base contributiva; imposiciones tripartitas, de los interesados, de los empleadores y subsidios del Estado.

beneficios otorgados como derecho y en monto que combina el esfuerzo contributivo del asegurado con las cuotas del empleador y los subsidios del Estado » [1]. Y más adelante agrega « todos los riesgos sociales deben ser cubiertos o por el seguro social o por la asistencia social. Sin embargo, en la práctica ciertos riesgos son cubiertos corrientemente por el seguro, y otros son considerados como del campo especial de la asistencia, mientras que para un tercer grupo parece que ambos métodos pueden ser adecuados a las condiciones existentes en cada país» [2]. Y en otras páginas dice: «el sistema de seguridad social de un país comprende sus sistemas de seguro y asistencia social... Si los acontecimientos presentes se interpretan correctamente, la asistencia social y el seguro social se acercan cada vez más... Como la culminación de un largo proceso, pueden encontrarse y unirse; hasta como en Nueva

[1] STEIN, *op. cit.,* pág. 24 y 96; Serie m. núm. 18, Montreal, 1942.
[2] STEIN, *op. cit.,* pág. 99; Serie m. núm. 18, Montreal, 1942.

Zelandia y Dinamarca, en donde podernos decir que ni la asistencia social ni el seguro tienen prominencia aisladamente, sino que poseen un sistema nacional de seguridad social... La integración del seguro social y la asistencia en un sistema único otorga ventajas en el camino de la simplicidad y seguridad para el asegurado, y economía en la administración. El principal obstáculo para la integración es que, en la mayor parte de los países, el campo de aplicación del seguro está limitado a las personas empleadas, mientras que el de la asistencia se extiende a todas las personas que tienen necesidad de sus servicios » [1].

Podemos, en consecuencia, afirmar que los técnicos de la O.I.T., si bien consideran que asistencia y seguro sociales obedecen a dos sistemas diversos, realizados por diferentes instituciones, ambas son « dos corrientes dentro de un mismo movimiento hacia la seguridad social: la asistencia social, que representa la obligación unilateral de la comunidad hacia sus grupos dependientes, y el seguro social, basado en la ayuda mutua obligatoria. Ambas tendencias son necesarias para un programa completo de seguridad social » [2].

Llama la atención que en la literatura previsional del último decenio, por lo menos en el lenguaje de sus cultivadores y de sus realizadores, hayan caído casi en desuso los términos a previsión social» y que, en substitución, abunden los de «seguridad social» para aquella considerada como forma general de protección social, y los de « seguro social » para la previsión en sentido estricto. Sin embargo, ya se ha dicho que son cosas distintas, aunque en el lenguaje corriente se las confunda.

La verdad es que el objeto propio de la previsión (entiéndase previsión estricta) se realiza en parte mediante el seguro social; lo que está justificado, porque es función de la previsión, al igual que de cualquiera forma de seguro, social o mercantil, adoptar medidas que, anticipadamente al riesgo que puede sobrevenir, lo tengan previsto, esto es, que organicen la manera de defenderse de sus consecuencias y restauren el estado normal anterior. El Dr. Oswald Stein afirma este carácter instrumental del seguro social u obligatorio cuando escribe que es «el instrumento más eficaz para prevenir y afrontar los riesgos y las necesidades futuras, mientras que la asistencia social está encargada de los riesgos ya sobrevenidos cuando es requerida la acción protectora » [3].

Se ha inferido, equivocadamente, del hecho de que, en parte, la previsión propiamente dicha se realiza por el sistema de los seguros sociales, que éstos son toda la previsión. Se debe esto a que a la previsión se le da un contenido predominantemente económico, por no decir exclusivamente, con lo que se incurre en el doble error, por una parte, de confundir lo que es una forma o instrumento (el seguro), con la finalidad de esta especie de protección social (la previsión) y, por otra, de atribuirle a esta última un carácter y una realización principalmente económicos.

Esto mismo se vió en algunos acuerdos adoptados en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago [4]. Así, en el núm. 6 del párrafo E de su Declaración, se estableció: «el seguro social, como expresión de la seguridad social, está llamado a organizar la prevención de los riesgos...; restablecer... la capacidad de ganancia...; procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional... » Olvidaba la Conferencia que la previsión es mucho más que esto y que *a fortiori,* según se verá más adelante, también lo es la seguridad social. Aparece en este acuerdo el doble error que señalé más arriba. Sin embargo, desde el punto de vista de los principios, este modo de dar una expresión tan reducida a la seguridad social, no tiene ninguna importancia, porque a pocos pasos de esa declaración, la Conferencia fijó la verdadera expresión de una política de seguridad social. Lo hizo en el núm. 7 del párrafo refiriéndose a « aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas equitativamente, mejorar la salud, la alimentación, el vestuario, la vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias ».

La Declaración acordada en la mencionada Conferencia Interamericana puede con verdadera exactitud denominarse Carta Magna de la previsión social; aun me atrevería a decir que antes de su publicación no había ningún documento declarativo que expresara de mejor manera los derechos sociales del hombre.

La Conferencia señaló la seguridad social como el signo de «advenimiento de una nueva época ante las transformaciones incesantes del orden social». Así, en el párrafo 1 de la Declaración, bajo el rubro « Seguridad Social y Económica », formuló trascendentales proposiciones relativas 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 ».

CARÁCTER, DENOMINACIÓN Y ORIENTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Hemos llegado a establecer que la asistencia no es la previsión, que el seguro social es un instrumento de esta última, que previsión y asistencia tienen erróneamente un contenido de carácter económico y que ambas formas particulares constituyen la forma general que se denomina «seguridad social ». Merecen comentario el carácter y la denominación indicadas.

Cabe expresar respecto del carácter con que hoy se estructuran y se desarrollan la previsión y su instrumento más adecuado, los seguros, que las instituciones encargadas de esta rama de la administración social, aun realizan generalmente lo que, aunque de impropia manera, puede llamarse previsión financiera; su política es una política de concesión de recursos y de subsidios. Es necesario que la política previsional trascienda del plano rigurosamente económico para proyectarse con caracteres más humanos y sociales; en otras palabras, que trate de dar salud y trabajo, garantizar buenas condiciones de vida y buenas condiciones de empleo, antes que dinero. Esto es lo que ha significado, indudablemente, el profesor de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, Dr. Eduardo Cruz Coke, cuando ha dicho [1]: « el médico sabe que lo que se llama previsión en nuestras leyes sociales, no lo es más que en su aspecto financiero; que se trata en ellas de una previsión de las consecuencias económicas que puede acarrear la enfermedad para el individuo o su familia, pero no de una verdadera previsión de la enfermedad en sí misma,

[1] O.I.T., *op. cit.,* págs. 99-100-83-89-107.
[2] O.I.T., *op. cit.,* pág. 3.
[3] STEIN, *op. cit.,* Montreal, 1941
O.I.T. «Nueva estructura de la seguridad social », Montreal, 1942.

[1] Dr. Eduardo CRUZ COKE, « Medicina Preventiva y Medicina Dirigida », Santiago de Chile, 1938. Ver también a este respecto. *Infbrzne del Secretario General.* Tercera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Santiago, 1951, pág. 50.

es decir, que no es una previsión biológica ». Y en la misma obra en que aparece ese juicio, dice en otra parte: «pensarnos que la previsión financiera debe seguir a la previsión biológica, pero no al revés... La previsión financiera debe operar sobre aquello que desborda la previsión biológica... Cada país necesita que se establezca un equilibrio propio entre lo que debe capitalizar en hombres en forma directa y lo que debe capitalizar en riquezas físicas en sus diferentes formas. Se comprende el absurdo que sería poner el acento en esto último a costa de la salud de toda una generación cuyos descendientes degenerados vendrían a ser los beneficiarios de una ininteligente pero sabia previsión financiera ».

Sin embargo, debe evitarse el escollo que significaría el predominio de lo biológico, porque si actualmente existe la pugna de dos tendencias cada una de las cuales pretende sujetarlo todo a su imperio jurisdiccional, lo biológico representado por los servicios médicos, y lo económico, representado por los servicios administrativos y actuariales; la primacía de la dirección médica sobre la dirección financiera significaría una especie de dictadura del funcionalismo médico que se traduciría en la preocupación del progreso de la función y del funcionario, y en descuido de la atención del verdadero interesado, como desgraciadamente sucede, tal vez con demasiada frecuencia. No debe olvidarse que el principio y fin de toda medida previsional debe ser el asalariado y los suyos, porque él contribuye a costear la previsión, y éstos son su familia o los que de él dependen y viven a sus expensas. La previsión, como especie dentro del género seguridad, presenta diversos caracteres y aspectos que la estructuran y le dan su fisonomía; pero, sería un grave error confundirla con alguno o algunos de éstos; debe, en consecuencia, superar todo exclusivismo y singularidad, ya sea biológico o económico, médico o financiero; ha de ser social y humanamente integral. Tal vez sería adecuado decir que ha de ser también americana, en el sentido de que la « nueva forma americana ofrece una sugestiva variedad de soluciones para problemas similares, como fruto del esfuerzo continuado de generaciones de soñadores y de realizadores con fe en el futuro de América » [1].

Cuanto a la denominación de «seguridad social» y, refiriéndome en este momento sólo a sus ventajas, dejando para después sus inconvenientes, destaco su feliz invención, ya que no parece pueda encontrarse otra de más vigorosa expresión y de mayor espíritu de totalidad; sólo ha podido concebirla un pueblo como el anglonorteamericano, con sentido de amplitud y de espacio, con profunda visión de lo permanentemente humano y con una exacta comprensión de la realidad concreta de cada instante.

Señalo también el hecho de que nunca fué usada con caracteres de permanencia, antes de dictarse en los Estados Unidos Anglonorteamericanos, la « Social Security Act », en el año 1935. Para acreditarlo, basta revisar los textos de los Convenios y Recomendaciones aprobadas en las Conferencias Internacionales del Trabajo y todas las publicaciones de la Organización de Ginebra hasta el año 1935; tampoco la mencionan los autores ni se contiene en las Constituciones políticas de los Estados hasta el año 1942, aun en las de reciente dictación, antes de esa fecha, como son: las de Uruguay, en 1934, 1938 y 1942; de Rusia, Colombia, Venezuela y Honduras, en 1936; del Brasil, en 1937; del Ecuador y de Bolivia, en 1938; de Haití, de El Salvador y Nicaragua, en 1939; de Cuba y Paraguay, en 1940; de Panamá, en 1941, y de Costa

Dr. Manuel DE Viano, *Manual de Instituciones de Seguridad Social,* Ginebra, 1950.

Rica y de la República Dominicana, en 1942. Empieza a usarse la expresión «seguridad social », con timidez, en las publicaciones de la O.I.T., con posterioridad al año 1935; con ademán firme, después de las Conferencias Interamericanas del Trabajo, en Santiago (1936) y en la Habana (1939), y con plenitud de señorío, desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942), que por antonomasia debe llamarse la Conferencia de la Seguridad Social, y por la entidad denominada « Conferencia Interamericana de Seguridad Social », cuyo Consejo de Administración, por así decirlo, es el « Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social », órgano efectivamente propulsor de estas instituciones [1].

No obstante esto, tampoco hablan expresamente de' seguridad social las nuevas Constituciones o los textos reformados, dictados en Guatemala en 1945; Brasil, Ecuador, Haití y Panamá, en 1946; Bolivia, Colombia y República Dominicana, en 1947; Nicaragua, en 1948; Costa Rica, en 1949; y El Salvador, en 1950. Ni lo hacen aún las muy avanzadas y ejemplares Constituciones de Francia, en 1946 y de Italia, en 1947. Solamente, yen forma más bien incompleta, hacen especial mención de la seguridad social, la Constitución Argentina de 1949 y el texto de Venezuela de 1947. Esto es una clara manifestación del estado incipiente en que todavía se encuentra la seguridad social, a pesar de que la tendencia constitucional desde el año 1940, con la Constitución de Cuba, como observa el Dr. de Viudo, señala el comienzo de una nueva etapa, consagrando en las Cartas Políticas instituciones de seguridad Social, a través de disposiciones que prescriben los seguros sociales o normas relativas al nivel de vida compatible con la dignidad humana [2].

El cuadro anterior puede completarse con los acuerdos o aspiraciones contenidas en ciertas reuniones o conferencias internacionales, entre los cuales pueden citarse:

La Carta del Adónde() (agosto de 1941) que, no obstante su importancia en otros órdenes, no expresa idea clara de la seguridad social;

La Declaración de Santiago de Chile, ya considerada en las dos primeras partes del presente trabajo, que es la «Carta Magna de los Derechos Sociales » y que señaló acertado rumbo para una seguridad social integral, orgánica y humana —aprobada en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en Santiago de Chile (sept. de 1942);

La Declaración de Filadelfia, aprobada en la vigésimosexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Filadelfia (abril de 1944), que se refirió expresamente a ciertos objetivos de la seguridad social, aun sin nombrarla, y no obstante que los « acuerdos» adoptados como a recomendaciones», ya fuesen «principios generales » o «sugerencias de aplicación », constituyen bases auténticas de efectiva, aunque no completa, seguridad social;

La Declaración de los derechos sociales del trabajador, contenida en la Carta Internacional Americana de garantías sociales; aprobada en la novena Conferencia Panamericana de Bogotá, en 1948, cuyo texto, sin embargo, sigue el antiguo sistema de diferenciación entre « medidas de previsión y seguridad social »;

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 22 dice textualmente: «Toda persona, como miembro de la sociedad,

[1] *Op. cit.*
[2] *Op. cit.,* págs. 30 y sigtes.

tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursoss de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. » Pero, también esta declaración carece de precisión de conceptos, ya que en otros artículos se refiere a otras situaciones que, sin embargo, son partes integrantes de la seguridad social.

El campo de acción de la seguridad social trasciende del ámbito de la previsión y de la asistencia, según lo que ya he dicho, y en conformidad a lo que expresa la « Declaración de Santiago de Chile », en su número siete, anteriormente transcrito. De ahí el énfasis con que el Presidente Roosevelt dijera que la « Social Security Act » es «la piedra angular de un edificio que está en construcción, pero que se encuentra muy lejos de estar terminado ».

Esta extensa perspectiva del campo de acción de la seguridad social, según la mente de sus creadores, se ha visto reducida a límites más estrechos en sus realizaciones; ha abarcado el plano de la asistencia, y aun no totalmente, y algunos tipos de seguros sociales, si bien es cierto que cada día tiende a cubrirlos en mayor número; ejemplo éste, que ha sido seguido por los países que, con posterioridad a la Gran República del Norte, han legislado sobre estas materias. La actitud que acabo de indicar significa que respecto de la seguridad social se ha incurrido en el mismo error que critiqué relativamente a la previsión; se le ha impreso una dirección financiera y económica, dándosele un carácter fundamentalmente de seguridad económica y sólo accidentalmente de seguridad social. Parece evidente que esta corrección ha sido obtenida por la presión del capitalismo contra el cual tenazmente luchara Roosevelt; la omnipotencia de aquél todavía subsiste, yo diría casi íntegra, manejando el gobierno y la administración de los Estados. Por lo demás, esta equivocada aplicación de la secundad social o mejor dicho, esta orientación económico-financiera ha permitido que en su país de origen, nadie, ni siquiera la Suprema Corte de Justicia Federal, pretenda oponerle resistencias serias. Wall Street ha considerado las cotizaciones impuestas por la ley o por sus órganos de administración como una prima de seguro que le evita otros riesgos o contingencias más onerosas. Dar seguridad es una condición o modalidad de la vida ordinaria, porque el desarrollo de los capitales, en el mundo de los negocios, también la requiere.

La necesaria reacción contra esta orientación capitalista de la seguridad no se ha hecho esperar; la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha venido a colocar las cosas en su verdadero terreno y ha señalado su ilimitado horizonte en términos que hacen de la seguridad un campo abierto que no reconoce linderos. Invoco a este respecto, además de las proposiciones que ya reproduje de la « Declaración de Santiago de Chile», estas otras que se contienen en los números cuatro y cinco del párrafo I: « 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 », para concluir afirmando que « el sentido de la seguridad social es una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos», y que el otorgamiento de estas garantías básicas elimina las causas de inseguridad social [1].

Vése en lo dicho que en la esencia del concepto « seguridad », en la

[1] O.I.T. «Una nueva estructura de la seguridad social», Montreal, 1942.

de los órganos encargados de administrarla y en la naturaleza de las prestaciones y beneficios que otorgue, están inseparablemente unidos tres elementos, que a la vez son características naturales de ella, biológico, económico y social, y dos aspectos primordiales de sus realizaciones, ser racional y humana.

Con todo, no escapa a la mirada penetrante del observador, que a pesar de los adjetivos que adornan las proposiciones que más arriba he transcrito, la denominación « seguridad social», de suyo, obedece a otro espíritu y a otra inspiración muy distintos de la inspiración y del espíritu de la antigua y clásica «previsión social »; ésta es de prosapia latina; aquélla, de peso, cantidad y dimensión sajonas.

La anglonorteamericanización de la previsión, en cierta manera, la desespiritualiza y en cierta medida la hace más fecunda y práctica, según ha podido verse al señalar el significado de la denominación nueva de « seguridad social ». Para el Plan Beveridge « significa seguridad de contar con cierta renta » y sus miras son « abolir la necesidad» para que cada ciudadano « tenga en todo tiempo una entrada suficiente para afrontar sus responsabilidades ». Siempre aparecen en primera línea los términos « renta », « entrada », « necesidad », « riesgos », «interrupción del salario», etc., que denotan la tendencia de marcado sabor económico. Son efectos de la nueva nacionalidad que ha adoptado la previsión, que al alejarse de sus orígenes latinorientales, se ha occidentalizado en demasía, adquiriendo carta de ciudadanía en el Extremo Occidente.

Af ortunamente, esta « desorientalización » de la previsión, yo diría, su « desorientación », puesto que en más de algún momento y en más de algún país ha perdido su antiguo rumbo, ha encontrado un dique que la contenga y que permita la restauración completa de su espíritu y de su sentido de humanismo integral, aunque conserve su nuevo molde; los países latinos de América han dado buena prueba de ello en la mencionada Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Gracias a esto se llegará a encontrar la justa ecuación que permitirá concebirla, proyectarla y ejecutarla como un sistema humano en función de la persona humana y no como una economía de recursos en función de la organización políticosocial de los países.

La seguridad social es, según esta « forma americana », considerado su planteamiento histórico, como dice De Viado, «la fase actual de ajuste de la protección social frente a las necesidades de la época en que vivimos. La expresión nacida en el continente ha dado la vuelta al mundo y se ha hecho universal. La tendencia americana sigue la tendencia general, de extensión en superficie, ampliándose a toda la población o clases adicionales; de extensión en profundidad, con la protección de una serie más amplia de contingencias, de una manera más completa; de abandono total o parcial de las técnicas actuariales del seguro privado que pesaron tan fuertemente, por un tiempo, sobre el seguro llamado social, especialmente de aflojamiento del lazo de relación — a veces de causa a efecto — entre las cotizaciones y las prestaciones; de reunión de los seguros sociales y la asistencia social, y de transformación de las instituciones autónomas de seguros sociales en una parte del mecanismo estatal nacional, en una paulatina integración de la seguridad social en la economía y la política social nacionales »I.

No ha de concebirse, sin embargo, la seguridad social como una función

Dr. M. DE Vgoo, *op. cit.,* pág. 48.

exclusivamente estatal ni menos como algo excluyente de la intervención que corresponda a las personas y a los grupos naturales del cuerpo social. Tampoco ha de concebírsela, en frases del Dr. Stein, « como una panacea que pueda remediar todos los males;... la más vigilante prevención no llegará a cubrir todos los riesgos, que se pondrán de manifiesto aun en la mejor organización social... Por otra parte, no sería deseable la existencia de una sociedad sin riesgos ni responsabilidades individuales... No pretende la seguridad social otorgar garantía colectiva que reduzca el esfuerzo y la iniciativa personales »

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PREVISIÓN SOCIAL Y SU UBICACIÓN EN EL CAMPO DEL DERECHO

Establecido en páginas anteriores que la seguridad social, como proceso complejo, unitario y orgánico, presenta tres facetas fundamentales, asistencia, precisión, trabajo, y que actualmente tiene su mayor y más inmediata expresión en el seguro social, como su instrumento más adecuado y eficaz, conviene considerar cuáles sean sus bases jurídicas y qué ubicación tiene en el campo del Derecho.

La naturaleza jurídica de la seguridad social o previsión social general presenta un doble carácter: subjetivo, en cuanto mira a la persona beneficiaria, y objetivo, en cuanto dice relación a la comunidad. Desde el punto de vista subjetivo, es un derecho primordial del ser humano, que descansa en la natural y necesaria limitación, finitud y contingencia de las potencias y facultades del hombre y de sus correspondientes operaciones y actividades. Desde el punto de vista objetivo, es una atribución de la autoridad social, que descansa en la función de protección que está incita en la esencia misma de lo que es tal autoridad.

Los derechos fundamentales e inalienables del hombre, podemos clasificarlos desde el punto de vista de «los dos grandes órdenes de derechos, los que se refieren al « ser » y los que derivan de la « actividad del ser jurídico ». Dicen referencia al « ser » los que expresan su existencia y la conservación de la existencia; pertenecen a esta primera esfera, la personalidad (dignidad-igualdad, etc.) y la conservación de la existencia (vida física-moral-mental, etc.). Se refieren a la « actividad» del ser jurídico, los que determinan las dos formas esenciales del acto humano, considerado el hombre como « ser individual-social »; la forma de la actividad individual es la libertad y la forma de la actividad social es la cooperación; corresponden, pues, a esta segunda esfera, el derecho de libertad (en todas sus manifestaciones) y el derecho de cooperación, comprendiendo en éste la forma particular de precisión y la forma general de seguridad social.

La cooperación reconoce como su origen y fundamento un doble principio, biopsicológico el uno y biosociológico el otro, que rigen el desarrollo y desenvolvimiento de la vida humana; el primero, lucha por la vida, es esencial y primordialmente el principio de la bestialidad; el segundo, unión para la vida, es esencial y exclusivamente el principio de la humanidad [1]. El derecho de cooperación arranca sus fundamentos de la solidaridad, como idea fuerza de aquélla, que entraña exigencias y prestaciones de interdependencia y de

[1] Dr. O. STEIN, *Hacia la Seguridad Social.*
[1] A. BELLIOr, *Manual de Sociología.* Lethielleux, París, 1927.

mutua responsabilidad. Efectivamente: todos los seres vivos están sometidos a la reproducción y a la caducidad; pero, en los animales la reproducción supone el ayuntamiento correspondiente y la satisfacción de necesidades vitales que no pueden obtenerse por otros medios que combatiéndose mutuamente (egoísmo) o uniéndose mutuamente (altruismo); de aquí, dos sistemas que explican y fundamentan dos modos distintos y opuestos de convivencia: el uno, es propio del mundo animal; el otro, lo es del mundo racional. Guiados por el mero instinto, los seres animales, si bien, a veces, se unen los del mismo grupo, naturalmente se combaten y se destruyen entre ellos; conducidos por la racionalidad, los seres humanos, si bien se combaten cuando predominan las tendencias viciosas, se unen y se ayudan unos a otros, normalmente.

La unión y mutua ayuda es el principio biosociológico del desenvolvimiento humano que se llama solidaridad. Ésta, que, por lo demás, no es solamente ley del orden social sino del Mundo, como manifestación de la «ley universal de atracción », es el principio que mantiene la continuidad sucesiva y permanente de toda forma social y en particular de la cooperación; gracias a este vínculo, a su fuerza de cohesión, no obstante la presencia de factores y elementos disociadores, no se disgregan las sociedades, subsiste la gran comunidad de los hombres y se mantiene y crece el perfeccionamiento humano.

Los biólogos y los sociólogos presentan, pues, estas dos leyes ya indicadas, como rectoras de la vida: la lucha por la vida y la unión para la vida. Según lo establecido anteriormente, la primera ley descansa en el principio de irracionalidad a que está sometida la animalidad; la segunda, en el principio de racionalidad que regula a la humanidad; cuando en el hombre predomina lo irracional sobre lo racional, se impone la lucha por la vida; pero, la persona, concepto y valor esencialmente espiritual, sin excluir lo secundado y material, exige el predominio de la racionalidad, esto es, de la ley de unión para la vida, cuya idea o principio es la solidaridad y cuya forma es la cooperación.

La cooperación como forma de la idea o principio de solidaridad, considerada con las dimensiones de lo jurídico, podría decirse que es el derecho (conjunto de facultades) que corresponde al ser humano, como miembro de la sociedad, para participar de los bienes sociales y exigir la unión y el esfuerzo necesarios y adecuados para realizar el bien común, y entiendo por tal, el conjunto organizado de condiciones sociales gracias a las cuales la persona puede cumplir su destino natural y espiritual. De donde se desprende que el derecho de cooperación representa:

a) la participación del ser humano en la responsabilidad y bienestar de la vida de los demás; lo que significa solidaridad jurídica;
b) la defensa y protección moral, económica, social y jurídica, de nuestra persona, facultades y bienes; lo que significa tutela previsional o, simplemente, previsión;
c) los servicios que prestan los individuos y la sociedad a los que no pueden valerse por sí mismos o vivir con su propio esfuerzo; lo que significa asistencia.

Podemos, pues, hablar del derecho de cooperación como un derecho de solidaridad, un derecho de asistencia social y un derecho de previsión social. Sin embargo, en el lenguaje de la filosofía y de la ciencia jurídicas, es preciso distinguir entre el derecho de solidaridad o solidaridad jurídica como parte o aspecto del derecho de cooperación, y su fundamento, la ley de solidaridad a que me referí en líneas anteriores.

De modo que, el derecho general de cooperación y la solidaridad jurídica o derecho particular de solidaridad, arrancan sus orígenes de la ley de solidaridad; de ésta y de los derechos que ella fundamenta se desprende la obligación social de asistencia, como presupuesto necesario de la vida y ayuda social de quienes no pueden valerse o subsistir por su propio esfuerzo; también se desprende de aquellos derechos, y, en parte, de la misma obligación social de asistencia, la obligación social de previsión que dispense una protección sostenida para prevenir riesgos y contingencias vitales y, sobrevenidas éstas, repare sus más inmediatas consecuencias para la pronta y posible reintegración en el estado normal.

Inherentes a estas obligaciones sociales, por la natural y necesaria correlatividad entre deber y derecho y por ser aquél, fundamento lógico y supuesto necesario de este último, aparecen los correspondientes derechos que algún titular o titulares poseen para exigir de la autoridad social el cumplimiento de aquellas obligaciones. Y así, frente a los deberes y obligaciones de solidaridad, asistencia y previsión, la persona humana tiene derecho a la solidaridad jurídica, a la asistencia social y a la previsión social, cuyas diversas manifestaciones en forma parcial, por lo que respecta a la solidaridad jurídica, y totalmente, en cuanto al ejercicio de los dos últimos, constituyen lo que se denomina «seguridad social ».

La seguridad social, considerada como derecho subjetivo y como expresión total y definitiva de la cooperación, tiene, pues, su fundamento en la solidaridad y se manifiesta en las diversas formas de aquélla, que ya dejé señaladas, y de modo especial en la tutela laboral, la asistencia y la previsión sociales. Por consiguiente, la seguridad social es uno de los derechos fundamentales de la persona.

El fundamento objetivo de la seguridad social lo encontramos en la consideración de las funciones del Estado.

Cualquiera sea el concepto que se tenga del Estado, ya se le considere como la personificación política de la nación o como la suprema expresión del Derecho, ya se le reconozca personalidad real o ficticia, no puede desconocerse que en definitiva al Estado le competen funciones superiores que se le atribuyen en bien de la persona y de la comunidad humanas.

Todas estas funciones podemos reducirlas a dos series fundamentales en relación con su fin supremo que es el bienestar y el perfeccionamiento humanos; corresponden a las dos categorías de necesidades primordiales cuya satisfacción exige el hombre; necesidad de seguridad y necesidad de perfeccionamiento [1].

El hombre no puede existir y, existiendo, no puede conservar, desarrollar y perfeccionar su existencia, si no goza de seguridad en su bienestar; seguridad de amparo contra la acción destructora de la naturaleza; seguridad de defensa contra la acción nociva de la conducta de otros hombres; seguridad de prevención contra las perjudiciales y ruinosas consecuencias de riesgos vitales y de contingencias graves que presenta la vida, y de seguridad de protección general mediante el mantenimiento de un orden jurídico que la garantice contra la inseguridad proveniente de las causas enunciadas y, consecuencialmente, le asegure el goce de sus derechos fundamentales que son atributos esenciales e inalienables de su personalidad.

Exige, pues, el hombre seguridad en primer lugar y por sobre todo; pero, no puede dársela a sí mismo ni basta para ello la acción individual de sus

[1] 0. SORTAIS, *Traité de Philosophie.* Lethielleux, París, 1924.

semejantes ni aun la acción meramente particular concertada en forma colectiva; requiere que su actividad personal y la de los demás y la de todos los entes colectivos y grupos sociales, se desenvuelva armónicamente, lo que se obtiene si entre ellas hay la conveniente coordinación; pero, no basta que estén coordinadas si no van encaminadas al fin común que exige tal coordinación, lo que se obtiene si existe, además, la debida subordinación a dicho fin. Ahora bien, esta ayuda organizada sólo puede prestarla adecuadamente la autoridad social del Estado; de aquí, que a la necesidad de seguridad en el hombre corresponde en la autoridad la « función de protección»; así como, por razones que no señalo, porque no interesan para este trabajo, a la necesidad de perfeccionamiento de la persona corresponde en la autoridad la « función de progreso ».

Ambas funciones, al igual que ambas necesidades, son esenciales, pero, de desigual jerarquía; la necesidad de seguridad y la función de protección son primordiales; la necesidad de perfeccionamiento y la función de progreso son secundarias. Esto es evidente en cuanto a dichas necesidades, porque, primero es existir y después, perfeccionar la existencia; también lo es respecto de las funciones, porque, por una parte, la función de seguridad es de orden preferentemente jurídico y la de progreso, lo es de orden predominantemente moral, ya que lo protección dice relación a la seguridad en el bienestar, lo que es en sí una cosa jurídica (de ética objetiva), y el progreso se refiere al perfeccionamiento, que es de por sí una cosa moral (de ética subjetiva), y, por otra parte, debe tenerse presente que la realización del bienestar individual y colectivo es la finalidad suprema de la autoridad, y que la realización del perfeccionamiento es la finalidad más alta de la persona; por esto, la función de protección es primordialmente atributo de la autoridad y la de progreso, lo es secundariamente.

La función general de protección, como ha quedado expuesto, corresponde a la necesidad de seguridad total; dentro de ellas están comprendidas las funciones especiales de seguridad social. De modo que el fundamento objetivo de ésta se encuentra en la función de protección que corresponde a la autoridad social del Estado y abarca, tanto la asistencia como la previsión sociales y la tutela del trabajo.

En conclusión, la seguridad social, desde el punto de vista individual es uno de los derechos fundamentales, esenciales, inalienables de la personalidad humana; desde el punto de vista social es una de las funciones también fundamentales, esenciales e inalienables del Estado.

La exacta ubicación en el campo del Derecho se ve claramente en el esquema siguiente, que contiene un ensayo de clasificación de los Derechos de la Persona y de las funciones del Estado.

DERECHOS DE LA PERSONA

Personalidad:	— *dignidad* — *honor* — *independencia* — *denominación propia* — *igualdad*
Conservación:	— *integridad física* — *integridad moral* — *integridad mental*

Libertad:		— *integridad de la capacidad jurídica,* — *integridad del patrimonio jurídico,* — *defensa.*
	Espiritual en orden a practicar:	— *la libertad de conciencia,* — *las obligaciones de religión,* — *los obligaciones de cultivo del espíritu.*
	Intelectual en orden a la práctica de:	*las obligaciones de desarrollar la intelectualidad,* — *las obligaciones de educación y de instrucción,* — *la expresión del pensamiento.*
	Social en orden a la práctica de las obligaciones económico-sociales, relativamente a:	— *trabajo,* — *profesión, asociación,* — *posesión.*
	Política en orden a las:	— *prácticas de los deberes y derechos de ciudadanía.*
	Civil en orden al:	— *recto uso de la condición de habitante de un pais dado.*
Cooperación:	— solidaridad, — previsión, — asistencia.	*Seguridad social*

FUNCIONES DEL ESTADO

		Seguridad Exterior	
Protección Para garantizar los derechos de todos, otorgando :	*Seguridad interna*	— *material,* — *de policía,* — *política, jurídica,* — *espiritual e, intelectual,* — *social y económica.*	*Seguridad social*
Progreso para favorecer los intereses de todos ayudando al:	*Perfeccionamiento*	*material* mediante obras de:	— *civilización,* — *progreso material y económico.*
		moral mediante actividades e instituciones	— *educacionales,* — *de cultura,* — *de perfeccionamiento social.*

En el esquema anterior se ve también que la seguridad social es una parte de la seguridad general y que involucra no solamente elementos de mera previsión y de asistencia, sino de carácter económico. Por lo demás, éste fué el concepto fijado en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (Santiago, 1942), según el párrafo I de la « Declaración », que bajo el rubro de « Seguridad Social y Económica », quiso esbozar « una nueva estructura » . de ella, según reza el párrafo 1V de dicha Declaración. Concuerda perfectamente con todo esto, lo que expresó el Presidente Roosevelt juzgando su propia política social, cuando dijo: « En la obra de reconstrucción se trata de encontrar el camino de valores y de aspiraciones olvidadas. Sus fines son tan inmutables como la naturaleza humana. Entre estos fines, yo coloco en primer lugar la seguridad de los hombres, de las mujeres y de los niños de la Nación. Esta seguridad depende ante todo de tres factores: los hombres quieren habitar casas adecuadas, las quieren situadas en una localidad donde puedan efectuar un trabajo remunerador y quieren una garantía contra la vicisitudes que no pueden ser enteramente eliminadas en este Universo, señalado con todas las debilidades de los hombres que lo han creado. Hemos emprendido un nuevo orden de cosas. Por provecho individual entendemos el derecho del trabajador a ganar su vida con decencia para sí mismo y su familia. Hemos recibido del pueblo un mandato definido, en virtud del cual los americanos deben rechazar la concepción de la adquisición de riquezas que, mediante provechos excesivos, da a algunos, poderes decisivos sobre los negocios privados y, para nuestra desgracia, sobre los negocios públicos. »

UBICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Expuestos los antecedentes que permiten formarse adecuado concepto de lo que debe entenderse por previsión, asistencia, seguro y seguridad sociales, parece indicado referirse a la ubicación de esta última en el campo de los conocimientos humanos y a su definición.

Conviene, aunque parezca innecesaria repetición, dejar establecido una vez mas que la seguridad social es sólo parte de un vasto edificio, pues, su concepción integral o total abarca protección inmaterial y protección material; ésta, con fundamentación económica, da origen a la seguridad social, propiamente dicha o por antonomasia ; aquélla, con fundamentos morales, origina la seguridad jurídica. De modo que entre ambas especies existen nexos tan íntimos y concordantes que hacen de ellas dos cosas de indestructible inseparabilidad como el anverso y reverso de una misma moneda.

Pero, hay todavía algo más: la seguridad social de tipo y forma jurídicos, no es otra cosa que el derecho social general del trabajo; pues, si la seguridad material se ocupa de las condiciones de trabajo, de vida y de salud de la población, asalariada o no, que trabaja o está imposibilitada para hacerlo, el Derecho social general del trabajo cuida de regular las mismas condiciones de trabajo, vida y salud de las personas que laboran activa o pasivamente. Luego, si alguna diferencia merece destacarse cuanto al ámbito de ambas formas, ella radica en la mayor extensión que prácticamente se da al campo de aplicación de la seguridad social respecto del Derecho social general del trabajo. Digo prácticamente, porque en el terreno de la teoría, la protección de una y otra deberá ser la misma en extensión.

Esta construcción que formulo obedece a la consideración que parece adecuado al progreso alcanzado ya, una nueva estructuración de todas las instituciones de tipo económico jurídicosocial, que las conciba y realice como cosa nueva, rompiendo su sujeción a moldes ya hechos clásicos en Derecho y en Economía.

Me parece, pues, que puede hablarse de una nueva disciplina social: « socioeconomía », como estudio de los fenómenos, leyes y problemas que se presentan en el desarrollo de la actividad del hombre, encaminada a obtener el bienestar economico-social de las personas y de los grupos humanos. Esta

disciplina abarcaría dos ramas fundamentales: Socioeconomía normativa o jurídica y Socioeconomía aplicado o técnica.

La Socioeconomía Jurídica daría las normas con que la autoridad social regula las relaciones jurídicas derivadas o que se refieren a las condiciones de trabajo, vida y salud de los trabajadores — personas que laboran o están imposibilitadas para laborar, teniendo presente que toda persona, normal y generalmente está obligada a ello en virtud de ser el trabajo un grave deber social — y como tal regulación constituye un ordenamiento jurídico, resulta que ella no es otra cosa que el Derecho social general del trabajo, concebido en sus tres ramas de Derecho laboral — que tutela el trabajo en cuanto a su contratación, protección específica, organización y jurisdicción — de Derecho previsional, que dispensa protección garantizando empleo, renta y previniendo riesgos y contingencias; y de Derecho asistencial, que da protección biológica en orden a la salud.

La Socioeconomía técnica o seguridad social se refiere a la función que el poder gubernamental ejerce mediante los respectivos órganos de autoridad para establecer, administrar y cumplir las técnicas adecuadas que respondan del bienestar de la población, en orden a sus condiciones de trabajo, de vida y de salud; lo que significa referirse a la seguridad laboral, seguridad previsional y seguridad asistencial.

Por donde se ve, la verdad de mi aserto en cuanto a la unidad de principio y fundamento del Derecho social general del trabajo y de la seguridad social, y en cuanto a su diversidad respecto de la materia sobre la cual operan y de las formas a través de las cuales realizan sus objetivos específicos. Lo que aparece, aun más claramente en el esquema siguiente.

En consecuencia, el bienestar económicosocial del pueblo, esto es, sus condiciones de trabajo, de vida y de salud, son la materia sobre la cual operan el Derecho del trabajo (Derecho social general del trabajo), por lo que se refiere a las normas de orden jurídico, y la seguridad social, por lo que respecta a los modos o técnicas para dispensar los beneficios del bienestar que derivan de tales normas. Y esta última, la seguridad social abarca el trabajo, la previsión social y la asistencia social, beneficios y objetivos cuyos instrumentos más adecuados son el seguro social, la medicina social y el servicio social [1].

De modo que el binomio « previsión-asistencia » o « previsión-seguro social » debe ser reemplazado por la fórmula « la seguridad social garantiza trabajo, previsión y asistencia por el seguro, medicina y servicio sociales ».

Sobre la base de los supuestos anteriores — descartado cuanto se refiere a seguridad moral y seguridad general, cuyo cuidado también compete a la autoridad social, como aparece en el esquema relativo a las funciones del Estado (entiéndase poder gubernamental) — se puede obtener una definición de la seguridad social, que podría ser ésta: *la tecnica especial de organizar colectivamente bajo la tuición eminente de la autoridad del Estado, medidas para promover el bienestar social y económico de las personas que, con recursos propios, no pueden mantener « justos niveles » de vida* [2].

La definición anterior cuadra mejor con la actual orientación de la seguridad social y con una concepción integral y orgánica de ella, la cual, por lo

[1] Comunicación del autor a la Comisión de Seguridad Social de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), 1943.

[2] Expresiones totalmente concordantes con las que escribe en su, *op. cit.*, pág. 58, el Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

ESQUEMA GENERAL DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL DERECHO GENERAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

SOCIOECONOMÍA JURÍDICA O DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO, que regula las

SOCIOECONOMÍA TÉCNICA O SEGURIDAD SOCIAL (Seguridad Laboral) (Seguridad Previsional) (Seguridad Asistencial) ejecutadas, por sus respectivos órganos, bajo la tuición del Ministerio Único de Asuntos Sociales, encargado del Bienestar del Pueblo respondiendo de sus condiciones

Condiciones de trabajo y constituye el **Derecho laboral** Tutela del trabajo	— Previsión laboral	— Contratación del trabajo — Protección del trabajo — Organización del trabajo	de Trabajo	(Subsecretaría del Trabajo)
	— Asistencia laboral	— Empleo — Renta — Asignaciones complementarias (primas, estímulos, participaciones, etc.) — Cooperación — Colocación		
Condiciones de vida y constituye el **Derecho previsional** Protección, garantizando empleo, renta y previniendo riesgos y contingencias	— Previsión demográfica	— Migración — Colonización — Inmigración	de Vida	(Subsecretaría de Previsión)
	— Previsión familiar	— Nupcialidad — Maternidad — Educación		
	— Previsión social propiamente dicha	— Seguridad industrial, accidentes — Reeducación profesional — Invalidez — Enfermedades — Vejez — Muerte (viudedad) (orfandad) — Desocupación		
Condiciones de salud y constituye el **Derecho asistencial** Protección biológica en orden a la salud	— Asistencia subsistencial	— Alimentación — Vestuario — Habitación	de Salud	(Subsecretaría de Asistencia)
	— Asistencia de Salubridad	— Higiene — Post-trabajo		
	— Asistencia médica (Asistencia propiamente dicha)	— Medicina preventiva — Medicina curativa domiciliaria — dispensarial — policlínica — hospitalar		

demás, tal vez no podría tener adecuada implantación y desarrollo dentro de la actual estructura de la Economía, de la sociedad y del Estado. La concepción integral y orgánica de la seguridad social vendría a significar en verdad, de por sí, parte esencial de la nueva estructura de la sociedad y ésta no puede concebirse y realizarse sin una nueva estructura del Estado y de la Economía.

De ahí, que afirme que la situación que hay presente lo que se engloba como seguridad social, sean solamente pasos iniciales, balbuceos y como los primeros escalones que han de conducir a algo que todavía « está en vías de construcción », como lo previó el genio de esa figura histórica de primera magnitud que fué Franklin Délano Roosevelt.

Tal vez a la ausencia de esta concepción de la seguridad social pueda atribuirse el hecho lamentable de que, aun en países que han hecho de pioneros de la previsión social, se incurra con tanta frecuencia en confusión de ideas, en concepciones parciales o incompletas que no se compadecen con un criterio o una sistematización científica al respecto.

Así me parece sucede en Chile, para no referirme a ningún otro país fuera de mi propia patria. Y prueba de ello encontramos en la falta de autores que ahonden estos temas con la exactitud exigida. Tal vez el carácter positivo y práctico y la carencia o, por lo menos, insuficiente desarrollo de intensa vida intelectual en el campo de la filosofía y de la alta especulación, contribuyen a que los tratadistas de estas cuestiones, las aborden desde puntos de vista normativos y de realidad objetiva.

Se explica, así, que no se pueda presentar abundante literatura chilena sobre la materia, aunque algunas obras lleven en su título la denominación de seguridad social.

Tal es el caso de la importante obra « La Seguridad Social», del Dr. Julio Bustos, Director general de previsión social, quien señala bases para organizar la seguridad social (aunque se refiere a previsión social) y analiza la labor de más o menos cuarenta instituciones de previsión social'.

Apreciación semejante merece la, por lo demás, muy interesante y utilísima obra del profesor Moisés Poblete Troncoso, Director del Seminario de Ciencias Económicas de la Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Chile, que en la parte relativa a instituciones de seguridad social estudia, con acopio de antecedentes, la constitución, beneficios, organización financiera y labor que aquéllas desarrollan [2].

Debe destacarse la importancia de tres obras que, si bien estudian, por lo menos dos de ellas, las instituciones de previsión y asistencia, las consideran como integrantes de un sistema de seguridad social y formulan consideraciones acerca de ésta.

« La evolución de la seguridad social » es el título de una de las obras indicadas. Su autor la presentó como « Memoria » para obtener el grado de licenciado de la Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Chile y mereció ser aprobada con voto de distinción. Puede considerarse como la mejor Memoria presentada sobre esta materia [3].

---

[a] Dr. Julio Bus-ros, « La Seguridad Social», Talleres Gráficos La Nación, Santiago de Chile, 1942.

[2] Moisés POBLETE TRONCOSO, « El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile », Editorial jurídica, Santiago, 1949.

[a] Boris ACHARAN BLAU, « La Evolución de la Seguridad Social », Editorial jurídica de Chile, vol. II de *Memorias de Derecho del Trabajo,* Santiago, 1950.

«Seguridad social chilena », se denomina otra de las obras a que me he referido. El profesor de política económica de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, Francisco A. Pinto Santa Cruz, presenta en esta obra bien documentada, a través de una clara exposición, un exacto análisis del actual régimen de previsión en Chile, para concluir esbozando « puntos para una reforma que estructure la previsión y la asistencia integrándolas en un sistema de seguridad social'.

La tercera obra no ha sido publicada en Chile, aunque su distinguido autor sea de esta nacionalidad. Es la del secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y aunque lleve el modesto título de « informe », es indiscutiblemente lo mejor que se ha publicado en lengua castellana. Son páginas del más alto interés sobre las bases demográficas y económicas, y las tendencias y síntesis de la seguridad social que, aunque referidas a América, tienen valor y aplicación universales.

Las obras citadas de los autores mencionados no traen siempre una definición de seguridad social. Así, el Sr. Bustos, quien la considera como « organización que protege la salud y con ella la capacidad de trabajar, y previene, recupera e indemniza la pérdida o reducción de éstas, y, con este objeto, efectúa la cobertura de todos los riesgos que amenazan la validez en sus múltiples aspectos » [2]. Así también el profesor Poblete Troncoso, para quien es « protección adecuada del elemento humano que lo ponga a cubierto de los riesgos profesionales y sociales y, vele por sus derechos inalienables que le permitan una mayor vida cultural, social y del hogar» [3].

La definición de Acharán Blau, es del tenor siguiente: «el mecanismo destinado a corregir, por medio del seguro social, la desigual distribución de la riqueza para asegurar la cobertura de los riesgos a que todos los componentes del grupo social se encuentran expuestos ». Y agrega el autor: «la expresión « riesgo » utilizada en esta definición debemos entenderla en su acepción de « pérdida de los recursos destinados a satisfacer necesidades vitales » para el individuo » [4].

Finalmente, el profesor de Política económica, Francisco Pinto Santa Cruz, precisa su concepto del modo siguiente: « En su sentido más genérico, la seguridad social comprende las medidas o normas destinadas a asegurar condiciones de vida estables o satisfactorias para los ciudadanos. Bajo tal principio ella incluye, en primer lugar, la política de pleno empleo_ Queda también comprendida la política general de remuneraciones del trabajo o distribución equitativa de la renta nacional... Este concepto genérico se identifica casi con toda una política social.» Y como el citado profesor considera esto «extraordinariamente amplio », define la seguridad social específicamente como «el conjunto de medidas que resguardan, primero la capacidad de los individuos para desarrollar normalmente su vida en la comunidad, y, después, les aseguran los medios de subsistencia cuando sobrevienen acontecimientos inevitables como la enfermedad, la invalidez, la cesantía, o la vejez » [5].

Al terminar, me parece conveniente declarar que no quiero que algún

---

[7] Francisco A. PINTO SANTA CRUZ, « Seguridad social chilena», Editorial del Pacífico, Santiago, 1950.

[2] Dr. Julio Bustos, *op. cit.,* pág. 20.

[8] M. POBLETE TRONCOSO, *op. cit.,* pág. 10.

[4] 13. ACHARAN BLAU, *op. cit.,* pág. 272 del vol. indicado.

6 Francisco A. PINTO SANTA CRUZ, *op. Cit.,* pág. 10.

lector se forme concepto equivocado acerca de mis concepciones sociales, porque crea ver en mí a un teórico que todo lo espera de la seguridad social, vale decir de la intervención de la autoridad, o porque considere que pienso en la eficacia actual de las instituciones que pretenden realizarla en la forma conocida de previsión social. Quien así me juzgase, se equivocaría; por algo, cuando en la Comisión general de delegados de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en Santiago de Chile en 1942, se discutía la Declaración de principios, insinué la fórmula que se consagró en la primera de las declaraciones, relativa al valor de la libertad, de la dignidad y de la personalidad humanas. En cuanto a las actuales instituciones de previsión, y me refiero otra vez a mi país, creo que están demasiado lejos de llenar la función social de seguridad que corresponde; pero, también creo que desarrollan, en algunos aspectos, una efectiva labor en beneficio de la comunidad y que su acción, por deficiente o mala que sea, es necesaria e insustituible en los momentos presentes, y no olvidemos que países más adelantados que el nuestro todavía no adoptan reformas que nosotros ya hemos implantado. Aplicando, con alguna modificación, expresiones que el Presidente Roosevelt dijera de su país, yo digo del mío: la previsión social de hoy día es la primera piedra del gran edificio de la seguridad social, que aun está en vías de construcción.

La paz de Chile, la paz de América, la paz del mundo, exigen que la seguridad social sea pronto una auténtica realidad.