

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVIII

EPOCA III

Núms. 58-59

JULIO-OCTUBRE

1969

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación 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.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVIII

EPOCA III

Núms. 58-59

JULIO-OCTUBRE

1969

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

I N D I C E

ESTUDIOS.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Jaques Doublet 9

MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

CANADA

J. L. Clark 29

EVENTOS INTERNACIONALES

MESA REDONDA MUNDIAL SOBRE LA CONTRIBUCION DE LOS REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL A LOS PROGRAMAS DE SALUD PUBLICA 45

SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y POBLACION 87

V REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE ORGANIZACION Y METODOS (AISS-CISS) 107

NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Comisión Consultiva Interamericana 141

ARGENTINA

Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares 165

Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia 166

Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores autónomos 167

BRASIL

Plan de coordinación de las actividades de protección y recuperación de salud 171

HAITI

Congreso Nacional del Trabajo 172

PERU

Se establece el Seguro de Familia a cargo de la Caja Nacional de Seguro Social 175

REPUBLICA DOMINICANA

ACCION DE LA ESCUELA DE FORMACION LABORAL ACELERADA 179

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 181

INAUGURACION DE LOS HOSPITALES DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURIDAD SOCIAL Y DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL 189

DECESO DEL ING. MIGUEL GARCIA CRUZ 191

ESTUDIOS

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Jaques Doublet

Director de la Asociación General de Instituciones de
Pensiones de Funcionarios Ejecutivos (Francia),
Director General de la Seguridad Social (Francia)

En el curso de los dos últimos siglos, dos conceptos han excitado el interés universal de la humanidad. En el siglo XIX se agrupó alrededor del símbolo de la libertad y se dispuso a conquistar las libertades en una lucha contra la tiranía y un esfuerzo para liberar las condiciones humanas de vida del poder arbitrario. El siglo XX ha tomado como norma la búsqueda de la seguridad, la necesidad por la cual es aparente en la inseguridad de la vida humana. En presencia de las consecuencias de la práctica de libertad, la idea de seguridad, que a menudo parece una contradicción de libertad, ha ganado terreno.

Las razones por esto son bien conocidas. La libertad o mejor dicho las libertades, han conducido a situaciones a menudo peores que bajo el feudalismo, colonialismo o monarquía absoluta. Las bases de la libertad fueron amenazadas, ni aún las libertades fueron en efecto positivamente aseguradas, y la libertad individual buscó reforzarse a sí misma por libertades colectivas, como las expresadas en la constitución y en las actividades de sociedades de beneficio mutuo o uniones comerciales.

A medida que los hechos fueron estudiados, la libertad y su correlario la igualdad legal, ya no vinieron a ser un derecho fundamentalmente natural, sino meramente un principio jurídico que pertenece a un período particular y que conduce a la denominación por una clase minoritaria de individuos, quienes aprovechan los beneficios del sistema; de aquí, que la libertad pareció existir solamente para el beneficio de una clase privilegiada. La libertad económica estaba acom-

pañada de crisis cíclicas, trayendo en su aplicación consecuencias desastrosas para los individuos. A pesar de los sufrimientos de los individuos durante el período liberal creció la idea de que la protección debería ser pedida por aquellos que estaban en las peores condiciones. A través de la influencia de los partidos políticos y de los movimientos de las uniones comerciales, hicieron uso de la libertad o se aprovecharon del poder, desde entonces, la idea de protección se ha extendido más allá de sus límites originales. La extensión de la seguridad parecía estar paralela a una reducción considerable de la libertad, un fenómeno fácilmente explicable, porque la seguridad social y otras formas de protección requieren la intervención del gobierno en mayor o menor extensión y a pesar de este hecho, cada país ha encontrado su propia manera de establecer algún balance entre la libertad y la seguridad. De este modo el desarrollo de la seguridad intervino en lo que se relaciona con la organización de la libertad. La seguridad social, la más alta expresión de la idea de protección individual, es uno de los medios de realizar una armonía más o menos completa entre la libertad y la seguridad.

Los últimos 25 años han sido notables por sus muchas declaraciones de derechos, las cuales contienen una afirmación del derecho de seguridad social y por los diferentes planes de seguridad que han crecido por todo el mundo. Los planes son muy variados pero las declaraciones de derechos, son mucho más concisas y hábilmente interpretadas y ha sido necesario un estudio preparatorio para describir los diferentes matices de la seguridad social. Lo conciso de las declaraciones contrastan forzosamente con todo lo que la seguridad social representa para el individuo y para el experto en cuestiones sociales.

Aunque los autores de las declaraciones de los derechos humanos sientan placer en reconocer casi unánimemente, que los textos sean redactados de manera similar, es de interés considerar, lo que de más significativo tienen estas declaraciones modernas de derecho. Ellos esclarecieron en la expresión legislativa del concepto de la seguridad social, que no sólo concierne a la idea de protección en el sentido usual, sino también basándose en la organización administrativa, organización financiera y beneficios en varios derechos.

La característica mayor de estos derechos se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los derechos están considerados en cuatro aspectos, de los cuales los siguientes son de importancia especial para el presente objeto:

- entre los derechos del individuo, el derecho a la vida;
- el derecho de la familia, reconocido como el elemento natural y fundamental de la sociedad, protección por la sociedad y el Estado;
- el derecho a la asociación;
- derechos económicos y sociales, especialmente los expresados en los artículos 22 y 25. El Artículo 22 dispone que cada individuo como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social; ésta es una garantía general de protección, tomando en cuenta la organización y los recursos de cada país.

Bajo el artículo 25:

“1.—Todo el mundo tiene derecho a una norma adecuada de vida para asegurar su salud y bienestar y el de su familia, especialmente en lo que concierne a alimento, ropa, alojamiento, asistencia médica y servicios sociales necesarios; todos tienen el derecho a la seguridad social en caso de cesantía, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, o pérdida de medios para subsistir a causa de circunstancias fuera de su dominio.

2.—La maternidad y la niñez tiene derecho a una ayuda y asistencia especial. Todos los niños, nacidos fuera o dentro del matrimonio, tienen derecho a la misma protección social”.

Se debe hacer mención también a los derechos de todos los individuos a tener acceso a los Tribunales.

El preámbulo a la Constitución Francesa del 27 de octubre de 1946, fue reafirmado por la Constitución de 1958, y proclamó que “la nación asegura al individuo y a su familia, las condiciones necesarias para su desarrollo. Asegura a todos, especialmente a los niños, madres y trabajadores en edad avanzada, protección de la salud, material de seguridad, descanso y desempleo. Todo ser humano que, por causa de su edad, o por su condición física o mental o situación económica, esté incapacitado para trabajar, tiene derecho a obtener de la comunidad los medios adecuados para subsistir”.

Aunque el término de seguridad social no está usado en este texto, el significado de lo que se refiere a los intereses del individuo, está claro.

Estas expresiones del derecho de la seguridad social relaciona solamente algunos aspectos y el significado de los términos usados están expuestos a duda. ¿El derecho reconocido por el Artículo 25 de la Declaración Universal constituye el derecho a una utilidad garantizada o a una mínima garantía social? Es necesario además de el principio afirmado, considerarlo ley positiva, ya sea ley positiva interna o ley positiva internacional.

Las declaraciones modernas de derecho que solamente reconocen la existencia económica de derechos sociales, han hecho su aparición en un tiempo, cuando los sistemas de protección social, más o menos, extensos y efectivos, ya existían en la sociedad. Las declaraciones han traído al conocimiento un concepto universal de la seguridad social, pero, ellas no han sido cambiadas para los fines políticos de los valores traicionales, así como, fue el caso con la Declaración de la Independencia de las colonias Inglesas y Americanas y con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre en 1789. Sería difícil ser apto para hablar de una nueva orden de la seguridad social, pero al menos es una orden que se apoya en instituciones ya bien establecidas. Al mismo tiempo, cuando las declaraciones que contienen una afirmación de un derecho indefinido de la seguridad social, fueron planeados muchos sistemas de legislación existentes para la protección social. Sus métodos de organización y de extensión pueden divergir, los derechos pueden ser extensos, pero ningún país puede desconocer los textos en vigor.

Las declaraciones pueden contribuir a mantener vivo un concepto. Aunque reclamen en ellas mismas establecer nuevas garantías. Muchas diferentes disposiciones legislativas pueden ser extensas bajo la misma política general y tener, el mérito la OIT que en el Convenio No. 102 de 1951 expresó el derecho a la seguridad social en muchos términos flexibles. El Convenio directamente inspirado por la Conferencia de Filadelfia de 1944, no precisa con claridad la definición de seguridad social, sin embargo, la aplica a todos los riesgos o contingencias reconocidas por la legislación, tales como: una condición que requiera tratamiento médico; incapacidad del trabajo surgida de una enfermedad; desempleo; vejez; lesiones en el trabajo; en-

fermedades causadas por el oficio u ocupación; orfandad; maternidad; invalidez y muerte del sostén de la familia.

El Convenio puede ser ratificado cuando un Estado está apto para adoptar las normas afirmadas por tres ramas, una de las cuales debe ser, concerniente al desempleo, vejez, accidentes en el empleo, enfermedades causadas por el oficio u ocupación, invalidez o muerte. El alcance, respecto a personas extensamente cubiertas o por asalariados, o por la población entera. Para satisfacer la norma mínima, basta en general que el 20 por ciento de todos los residentes, o el 50 por ciento de todos los asalariados estén cubiertos. La Convención es igualmente flexible por lo que respecta a beneficios; por lo tanto, el tratamiento médico puede ser provisto por el seguro o por un servicio de salud. El financiamiento puede ser asegurado por contribuciones o por fondos públicos, pero la participación de los beneficios de asistencia médica no es admitida en la rama de la maternidad, ni en los accidentes de empleo y enfermedades causadas por el oficio u ocupación.

Es de interés hacer notar que aun cuando las normas expuestas en el Convenio No. 102 fijan un cuerpo de reglas cualitativas y cuantitativas, deben ser satisfechas por proyectos nacionales, no se hace mención de la manera en la cual la administración de los proyectos deberán ser conducidos. El derecho a la seguridad social está basado en el derecho a los beneficios y los métodos de administración se consideran secundarios a los beneficios.

El Convenio No. 102 evidencia la dificultad para que los diferentes esquemas de todo el mundo reflejen un solo concepto de la seguridad social. La más alta autoridad internacional sobre seguridad social lejos de adoptar una definición dogmática de un derecho, admite que pueda ser ejercido en diferentes formas, y aun ha hecho los términos del Convenio adaptables al desarrollo de las ramas de la seguridad social, así como para facilitar la ratificación por el desarrollo de estados de una norma mínima requerida por la Convención.

¿Es la contradicción entre los derechos tradicionales de el hombre y los más modernos derechos realmente como han sido sugeridos? ¿No es el derecho a la seguridad social, como todos los otros derechos, un derecho que no puede ser indefinido e ilimitado? La aparente contradicción entre el derecho tradicional a la libertad y el nuevo derecho a la seguridad, sin duda no encontrará su solución a

través de la flexibilidad, así como los fines vistos, así como es evidente en los textos actualmente en vigor.

¿Existe una incompatibilidad o contradicción entre los derechos tradicionales del hombre y el derecho a la seguridad social? Así como esto, la inclinación del desarrollo puede ser representada como sigue:

a).—En tiempos pasados, libertad para ejercer derechos individuales representaba para la mayoría, solamente inseguridad. Como fue dicho por Lacordaire: “Entre el fuerte y el débil es libertad la que oprime y ley la que libera”.

b).—La reacción, al principio empírica y esporádica, se hizo general, cuando las condiciones políticas y económicas fueron favorables y la idea de la seguridad social encontró su afirmación en la segunda cuarta parte del siglo XX como un sistema diseñado para relevar o abolir las injusticias surgidas por el juego libre de las leyes individuales.

c).—El período más reciente se distingue por la tentativa para reconciliar un sistema de seguridad social compulsora con las libertades humanas y sus consecuencias.

A.—Los derechos tradicionales del hombre fueron proclamados en un tiempo cuando la Guerra de Independencia no había terminado y la Revolución Francesa todavía no se había llevado al cabo. Los derechos fueron representados como un ideal o como una norma general para la acción política. Actos del poder estatal deben ser siempre comparados con estos derechos. Los derechos son esencialmente derechos naturales y para los hombres del siglo XVIII, los principios fundamentales no fueron altamente valuados por la ley escrita. En el siglo XIX, fue en nombre de la libertad como la organización de la seguridad compulsora para trabajadores fue rehusada, y en el nombre del individualismo, los derechos de asociación fueron restringidos rigurosamente. Libertad e igualdad eran los principios superiores, pero, las igualdades económicas dividieron a los débiles de los fuertes.

La seguridad no era desconocida en el siglo XIX, pero, era individual a consecuencia del derecho de propiedad y como tal, pertenecía a una clase social. Descansaba en el orden y en la economía, de reservas acumuladas, y no podían existir en detrimento de la ma-

yoría de la gente. La necesidad de la seguridad que la gente sentía fue más grande, porque la corriente de trabajadores hacia los centros de población, quebró el tradicional eslabón de solidaridad familiar; la vejez, privaba al trabajador del trabajo y la crisis dejaba destituidos aquellos a quienes no habían sido capaces de economizar.

La protección para necesidades vitales, llegaron así a ser esenciales. Esto pedía beneficios prácticos a los empleados y la protección de la comunidad para obligar al patrón a cubrir los riesgos reconocidos como sociales con el respaldo financiero de la comunidad. De esta manera, se originaron obligaciones estatuidas y beneficios estatuidos por los individuos y sus familiares. Estos beneficios aseguraron un ingreso sustituto para aquellos que además de no tener la culpa estaban incapacitados para el trabajo y para los que dependían de éstos.

Un concepto de esta clase es ciertamente muy diferente de los derechos naturales del libre individuo. Hacer a un lado obligadamente los recursos, fue al principio visto como un ataque a la libertad. Sin embargo, fue prontamente reconocido esto con respecto a las condiciones económico-sociales y era solamente una cuestión de libertad para hacer impróvida, las consecuencias, las cuales parecían, de aquí en adelante, ser una carga pesada sobre la sociedad.

La seguridad es social, las asignaciones familiares, representan la protección social porque una organización interviene entre el individuo, la cabeza de la familia y el patrón; este sistema no pudo haber sido creado o explicado por relaciones individuales en la labor. Esto requería, ya sea acción voluntaria por el patrón, quien sería prontamente criticado por fallar de dar la protección, la cual los trabajadores tenían derecho a esperar, en arreglos entre los socios sociales o compulsión legal. Una tercera parte fue introducida por ley, un fondo en el cual las obligaciones fueron puestas, excepto cuando esta tercera parte era el Estado mismo en nombre de la comunidad.

En estas circunstancias, las declaraciones de derechos podrían solamente proclamar intenciones o programas y restaba el derecho de ser puesto en forma práctica, es decir, constituir obligaciones por instituciones o por el Estado hacia individuos o cabezas de familia que tuviesen derecho a ellas. Estos derechos, sin embargo, generalmente puestos en vigor por tribunales especiales los que en muchos casos llegan a tomar decisiones después de una prueba de arbitraje.

Durante el paso de la fase de la declaración de los derechos a la libertad concreta, dichos derechos, se atenúan un poco por lo que pueden aparecer menos que derechos humanos. El proceso de legislación que determina los métodos de implementación ha eliminado naturalmente algunas posibilidades decididas en ciertas opciones, de esta manera limitan intencionalmente la interpretación que se dió a los derechos, lo cual no da valor más alto al individuo o cabeza de familia del que concedió el derecho que sólo fue proclamado.

B.—Por encima de la diferencia entre los derechos tradicionales del hombre y los derechos económicos y sociales, en lo que concierne especialmente de poner en práctica tales derechos, es importante preguntar si los nuevos derechos sociales no presentan analogías con los derechos clásicos.

Los derechos clásicos pertenecieron al hombre y tuvieron la intención de hacer posible su desarrollo completo, eliminando a los gobiernos arbitrarios desde el punto de vista político y dar libre juego a la iniciativa privada en lo que se refiere al aspecto económico. La libertad esencial era libertad personal.

Sin embargo, el derechos a la vida expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en la terminología Anglo-Sajona, libre de la necesidad, puede ser considerada como inspirada en los que concierne al individuo. La minoría que durante parte del siglo XX, se benefició de la libertad y de las ventajas que dio la protección a la propiedad de la cual dependía su seguridad, fueron sucedidos por la masa de trabajadores, especialmente de los asalariados, quienes también demandaron protección a ellos mismos y a sus hijos. Esto apuntaba hacia los derechos humanos y los nuevos derechos económico-sociales, constituían simplemente un medio de asegurar la libertad del individuo. Liberado de la ansiedad del mañana por un nuevo ingreso suplementario para los dependientes de su familia y teniendo a su disposición los medios modernos para el tratamiento médico que daban derecho a una entrada substituta en caso de desempleo o enfermedad, el trabajador del siglo XX pudo entonces dedicarse a su trabajo y cumplir con sus otras obligaciones hacia el Estado, a su familia, a la comunidad y a él mismo.

Durante la primera fase de la legislación social moderna, los medios empleados y los beneficios pagados fueron conseguidos sola-

mente para asalariados y a menudo durante la primer cuarta parte del siglo XIX, para el más desheredado de la clase trabajadora.

En la mayor parte de los países industriales el sistema ha sido extendido a casi todos los asalariados. En algunos países con una fuerte tradición liberal, la iniciativa privada ha llenado grandemente las salidas de la asistencia dejada por la legislación.

Después de esto, muchos países en los que predominaban los asalariados, cubrieron a casi toda la población. Pronto las personas autoempleadas y campesinos abandonaron sus críticas de legislación, las cuales parecían quitarle su libertad. Cada vez más personas autoempleadas y hasta patronos han obtenido los beneficios del seguro social, algunas veces aún de alcance menor de los acordados para los asalariados y otras de la misma forma, cuando los beneficios representan solamente un mínimo social. Así como la última conferencia internacional de la AISS. lo testimonió, el sistema de países industrializados está pasando prácticamente de seguro de trabajadores a seguro de toda la población, a pesar de las características políticas del régimen. Las dificultades técnicas en la aplicación a las poblaciones agricultoras de los sistemas clásicos actuales del seguro social, no deben ser olvidados y sólo recientemente este desarrollo se ha alcanzado en los países del oriente y occidente de Europa.

El derecho al seguro social no es sólo un derecho del trabajador, es la legislación de derecho más adelantada de todo el mundo y cada cabeza de familia residente en el país.

Es también un derecho humano y no solamente un derecho del ciudadano nacional, como resultado en la OIT. Convenciones sobre trabajadores migratorios, aunque en un sistema de trabajo más restringido que los de la Organización Internacional, los derechos de trabajadores migratorios son, el resultado de Decretos Internacionales, no solamente con esos ciudadanos, sino también por los beneficios pagados por períodos pasados totalizados, aprobados en dos o más países. Lo extenso de estos Decretos, las regulaciones europeas en la seguridad social por trabajadores migratorios, han inspirado muchas convenciones bilaterales y ciertamente constituyen el más sobresaliente ejemplo del derecho práctico del hombre hacia el seguro social. Estas medidas son la mejor ilustración de los principios afirmados en las declaraciones, ya sea en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en la Carta Social Europea: un nacional, de

uno de los seis países residiendo en cualquiera de los otros cinco países tiene derecho a beneficios, aún cuando en el último país, él hubiere tenido solamente los estatutos de un turista.

Estas provisiones han sido ampliamente reproducidas en Convenciones bilaterales de la seguridad social y se puede decir de que, cada persona es como un miembro de la sociedad europea, de este modo, beneficia el derecho al seguro social.

Los derechos en cuestión son muy variados y se notará por lo que se ha mencionado, que el significado del término seguridad social no carece de ambigüedad, como sucedió durante su primer desarrollo. Si el trabajo es el centro de gravedad de un sistema de seguridad social, sería normal que solamente fuesen cubiertos los riesgos que afectan a la capacidad de trabajo y juzgar también a los riesgos económicos vinculados al desempleo (seguro de desempleo); a menos que el sistema fuese rectificado o, hecho más flexible, los familiares dependientes no deben tener derecho a beneficios que constituyen entrada de manutención. Los beneficios en un principio serán relacionados a la situación económica del beneficiario. En otras palabras, este sistema de seguridad social elimina completamente la idea de asistencia, que depende de la necesidad, y gobernada por el principio de seguridad, depende de la idea del derecho adquirida por las contribuciones.

Si por otra parte, la necesidad constituye el centro de gravedad de un sistema de seguridad social, la finalidad básica del sistema, es entonces, una distribución relativa de intereses para asegurar todos los beneficios de una subsistencia mínima normal o de una entrada garantizada en contra de la depreciación monetaria, eso es, un nivel de vida garantizada (por indicación). Todos los riesgos y cargas que crean un estado de necesidad o que conducen a desigualdades de necesidades, serán en un principio cubiertos o compensados. Este sistema está basado en la idea de asistencia, pero se sale de él, tan lejos como es posible para proveer un beneficio uniforme y general.

Es difícil, encontrar un sistema nacional de seguridad social, que encaje en uno o en otro de los tipos antes mencionados. Casi todos los sistemas no se han desarrollado mediante la extensión coherente y continua de acuerdo a uno u otro de estos dos conceptos, sino más bien por procesos de yuxtaposición y síntesis. No obstante, es verdad que el derecho a la seguridad social depende según el análisis final de la legislación nacional, y que argumentos no muy valiosos en

favor de uno u otro sistema, podrán ser deducidos por el texto actual de las declaraciones.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, es tal vez, de gran interés, que el derecho a la seguridad social, algunas veces durante el proceso de ejecución, ha inducido a crear otros derechos.

En el curso del siglo XIX en muchos países, la cuestión de libertad de asociación ha sido vista bajo una nueva luz, lo que ocasionó manifestaciones públicas por muchos grupos, o creó nuevos grupos. Estos grupos han sido en muchos países el origen de las instituciones que han servido de base para la operación de la legislación de seguridad social. En algunos países todavía existen Fondos que disfrutan libremente de la asociación, con alguna emulación en cuanto a la calidad de sus servicios. En Francia desde 1945 esto no es ya posible bajo el plan general, pero los planes especiales guardan alguna semejanza en un sector profesional que desea tener sus propias reglas. El nuevo seguro de enfermedades planeadas para campesinos que apareció en 1961 y el plan de seguro para personas autoempleadas, permitieron en cierto grado la pluralidad en la administración. El plan francés suplementario de retiro, está basado en la libertad de elegir instituciones por la empresa, y esta pluralidad de instituciones, no es considerada como un obstáculo al funcionamiento de un plan, desde que la administración central del sistema tiene sus propios poderes.

El poder de evaluación que pertenece a los Fondos en cuanto a los pagos de beneficio elimina la idea de libertad de un grupo intermediario que era característica de las primeras instituciones sociales.

Las declaraciones recientes de derechos no ignoran la existencia de la familia, como lo hicieron las declaraciones individualistas. En alguna legislación, por ejemplo, en la de Francia, la familia tiene por definición un derecho titular para la asignación de la familia; la importancia de esto, será reconocida por los países en los que las asignaciones familiares juegan papel importante en el balance del presupuesto familiar. El derecho reconocido de la familia está basado por encima de todo en el interés por los niños, y las declaraciones recientes han tenido cuidado de no omitirlo. El derecho del niño a su desarrollo está asegurado por los beneficios, que siempre serán usados para su ventaja. La pérdida del derecho perteneciente al jefe de familia o a su esposa, es asunto serio y esto explica, la existencia

en alguna legislación, de un procedimiento complejo para asegurar dicho derecho, por la legislación en interés de los niños.

El derecho del jefe de familia a los beneficios pueden depender de la vista tomada en su parte. Los sistemas de legislación basados en la tradición Romana dan más autoridad a la cabeza de familia. Las asignaciones familiares son principalmente beneficios al contado, contrario a la provisión directa de beneficios en especie para los niños por una comunidad o institución, son la evidencia del deseo de dejar a los padres completa libertad en el uso de asignaciones. Esto es un ejemplo, del pago de los beneficios sociales basados en la más alta valuación de los derechos humanos, el derecho a disponer libremente e inteligentemente su entrada.

Los beneficios de la seguridad social son tan variados que su existencia como un derecho básico conduce inevitablemente a la creación de otros derechos. Esto es un fenómeno bien sabido por la ley y muchos ejemplos pueden ser encontrados en la ley de libertades públicas. El derecho a la salud y el de participación en la administración, derivan del derecho básico de la seguridad social; así como otras, proceden también de otros considerados como derechos fundamentales.

Pocos de los derechos originados en la seguridad social han sido objeto de tantas discusiones e interpretaciones como el derecho a la salud. Algunos han visto en ello un derecho absoluto, un crédito ilimitado en sociedad; otros consideran que debe ser limitado por la legislación. En ausencia de definiciones legales, la práctica debe decidir. Muchas provisiones legislativas limitan la duración de una estancia en el hospital. El carácter arbitrario de algunas definiciones familiares, por ejemplo, la concesión de beneficios solamente a individuos que son capaces de ser recuperados. Esta discriminación, que tiene el efecto de suspender los beneficios en algunas personas enfermas, por cuyas condiciones no son capaces de recobrarlos, como en los beneficios inadecuados bajo el seguro de invalidez, han creado problemas reales de conciencia (otra libertad) para los practicantes que tienen que aplicar la legislación. Recientemente durante la primera Conferencia Europea en demografía, se hizo alusión a la elección de la sociedad, a través del doctor, así como entre personas que pueden sobrevivir.

¿Pueden las consideraciones financieras ser un obstáculo para igualar el derecho a la seguridad social cuando ha sido proclamado,

o pueden algunas otras consideraciones ser invocadas para que sugieran si un individuo es de más valor a la sociedad que otro? La longevidad humana y el desarrollo terapéutico pueden hacer surgir en las conciencias de los doctores y administradores, ciertas dificultades que pueden ser imaginarias o verdaderos conflictos.

En varios países, ha aparecido un concepto nuevo como resultado de la afirmación del derecho a la seguridad social: la idea de un servicio nacional de la salud. La idea de ir más lejos de lo que la organización tradicional de la profesión médica ha permitido aunque, como en la Gran Bretaña y en la Unión de Repúblicas Socialistas, sus raíces estén en el pasado. El cambio de bases que justifica esta nueva idea es que, la prevención y el tratamiento no son ya considerados sólo como un asunto privado que depende de la voluntad del individuo, de su cuidado o negligencia, sino que concierne completamente a la comunidad entera. En algunos países, sin llegar a establecer un servicio nacional de salud, se ha experimentado como resultado del desarrollo del seguro de una enfermedad, y de la existencia de la seguridad social, un choque que ha cambiado de manera de significación la relación entre el paciente y el doctor. Respecto a este asunto, en las palabras de uno de los Presidentes de la Orden Nacional Francesa de Medicina, "Una conciencia debe encontrar otra conciencia" para permitir su tratamiento mejor. ¿La existencia del derecho a la seguridad social constituye un obstáculo para quien una vez fue privilegio de parte de la clientela; la elección libre del médico beneficia a la población entera? ¿O al menos puede el individuo estar seguro de que en todas las circunstancias el mejor cuidado va a ser dado a él?

La Legislación Francesa se ha esforzado con más o menos buena suerte o éxito para reconciliar el funcionamiento del seguro de enfermedades, extendido ampliamente a la población entera, mediante los principios tradicionales de Hipócrates. Otros países han intentado reponer una organización frecuentemente desintegrada por una organización planeada y éste es el único método posible de desarrollo en los países donde la falta de personal médico es particularmente agudo. Todos los países tienen dificultad en la aplicación del derecho a la salud, derivado del derecho a la seguridad social.

El liberalismo todavía evidente en la práctica médica en determinado número de países, no menos que la organización rígida del servicio nacional de salud, no ha tenido más éxito en definir los de-

rechos a personas aseguradas en este asunto. ¿No se puede formar un juicio final de uno u otro sistema de salud si olvidamos las consecuencias inherentes a los actos médicos en estos sistemas de salud, en los que los médicos tienen libertad de prescribir y el farmacéutico liberalidad en los gastos? Varios países han adoptado soluciones divergentes con respecto a lo anterior y en lo que respecta a hospitales. ¿Implican o no a la libertad, la existencia o el mantenimiento de establecimientos privados?

Tanto el derecho a la salud como el estado de enfermedad pueden contar con algunos argumentos para definirlos con precisión en la legislación. El derecho del individuo puede ser diferente de un país a otro, de acuerdo con la interpretación dada por cada legislación y su ejecución. Cada país ha tenido que estudiar por separado para saber cómo debe ser ejercitado "el derecho a la salud". Todas las dificultades financieras del seguro de enfermedad giran alrededor de la cuestión de la enfermedad y del Estado: ¿En qué momento la inseguridad deberá ser materializada?

Otro derecho derivado de la seguridad social y conectado también en alguna extensión con la idea de libertad, concierne al manejo de las instituciones responsables para la seguridad social por las mismas personas aseguradas. Se ha señalado ya, que la Convención sobre el standard mínimo de la seguridad social, no hace mención de este problema, a pesar de que no puede ser omitido. Planes manejados por las personas aseguradas se encuentran en muchos países. Este método de administración da una idea consciente a los beneficiarios de la seguridad social, de sus responsabilidades y deberes a la vez que los asocia con la libertad. También da conscientemente importancia a las contribuciones aun que hayan sido pagadas por los patronos, son un suplemento del salario o salarios diferidos. Para que un plan sea completamente efectivo debe existir el interés de sus miembros, su buena voluntad para cooperar y su completa confianza. El sentido de seguridad puede resultar del hecho de que las personas aseguradas tengan responsabilidad legal. El manejo por personas aseguradas, o al menos por su participación en el manejo, se vuelve una garantía el derecho a la seguridad social lo que facilita la solución de los problemas administrativos del seguro.

El principio se puede poner en práctica en dos diferentes maneras; o por elecciones, que incrementan el interés de personas aseguradas en el Fondo o por designación por uniones de comercio orga-

nizadas. Bajo el plan general francés, se han usado sucesivamente ambos procedimientos aunque también pueden emplearse juntos.

Del manejo por las personas aseguradas, se desprende naturalmente como un corolario, el derecho para hacer decisiones, y esa responsabilidad y la autonomía de la institución pueden tener significado real. La autonomía es lo contrario de la autoridad centralizada y está relacionada a la comunidad local.

El derecho a la seguridad social, por la protección que produce, no debe remover del individuo el poder para disponer sus ganancias como él desea. No puede ser de otra manera cuando la legislación asegura solamente una entrada substituta proveyendo solamente una norma mínima de subsistencia. Esto explica la coexistencia del derecho a la seguridad social con la libertad restante al seguro privado. La disposición de ganancias a voluntad es otra manera por la cual la libertad puede ser asegurada.

Sin embargo, la situación puede variar de acuerdo con los sistemas económicos y políticos de los diferentes países. Es de interés hacer notar, que en lo concerniente a ahorros y a ciertas formas de seguro privado en casi todos los países y particularmente en los de Oriente de Europa, Beveridge, quien hizo el vasto plan para compensar desigualdades económicosociales, entre ciudadanos británicos que usaban el seguro social y las asignaciones familiares a efecto de redistribuir las entradas entre todos los ciudadanos, permaneció sin embargo, invuélta en un liberalismo verdadero. El declaró en 1958 "Seguridad, libertad y responsabilidad son las ideas básicas del reporte que escribí en 1942. El Estado debe hacer ciertas cosas, pero no debe de hacerlo todo. Debe abolir necesidades, enfermedades curables y desempleo en masas, pero deberá dejar un lugar grande para que los individuos provean para su propio bienestar". De este modo quedó expresamente reconocido, que deben enlazarse el derecho a la seguridad social y el derecho al seguro privado. Es por medio de la legislatura como deben reconciliarse las diferentes libertades, para evitar conflictos excesivos que pueden surgir entre ciertos derechos. La existencia en algunos sistemas legislativos de una entrada máxima para afiliación y de contribuciones máximas es un ejemplo de esto. El problema es más delicado cuando el derecho a la seguridad social va más allá del principio de justicia distributiva y permite la vinculación de beneficios de ganancias ocupacionales. Todos los países industrializados, al menos en la rama de pensiones, admiten la existencia

de ventajas suplementarias que originan ya sea planes suplementarios o el reconocimiento del valor social de categorías ocupacionales particulares.

Aunque no existe contradicción absoluta entre el derecho a la seguridad social y los variados derechos tradicionales asociados con la libertad individual, sin embargo, no es verdad que el derecho a la seguridad social, como casi todos los derechos modernos y económicos, requieren para su aplicación la intervención de la comunidad nacional. El derecho no puede ser considerado solamente por el aspecto de sus implicaciones para el individuo, ni por la importancia de las instituciones de la seguridad social en la industria moderna, porque la sociedad no puede ser ignorada. Es el Estado el que organiza el derecho, ya sea directamente por la legislación o por medio de acuerdos colectivos entre partidos sociales y reconocidos por el Estado. Los beneficios pueden ser reclamados por el Estado por una institución intermediaria. El derecho es definitivamente una demanda sobre el Estado o una institución. La presencia de la colectividad pública es característica del derecho a la seguridad social y esto, sobrepasa claramente un "derecho humano".

El mismo aplicado en otros niveles y la influencia del Estado, puede desviar a los derechos derivados, lo que ha sido ya referido. Esto se aplica particularmente a la eficiencia del trabajo. Es por la intervención del Estado, por lo que un Fondo único regional en determinado número de planes, es preferido a un sistema pluralista que permite libertad de elección de Fondo por la persona asegurada, pero esto hace que el manejo sea más oneroso.

El Estado deberá necesariamente intervenir en otra dirección aun más importante que la organización, como la de proveer los recursos esenciales que permiten ejercer los derechos. No es solamente cuestión de colección de recibos, sino de toda la masa de estos recursos dentro del ingreso nacional.

Los beneficios al contado pueden ser determinados por la ley y el pronóstico de cantidad en relación con el dato conocido de la población, pero esto es más difícil en lo que concierne a los beneficios en esta clase, bajo la seguridad social; en la ausencia de cualquier definición del estado de enfermedad, este derecho toma la forma de un crédito ilimitado. No es suficiente explicar la progresión del seguro de enfermedad por el progreso del tratamiento médico y la

demanda del paciente. Un examen del gasto para propósitos médicos, en la mayoría de los países, enseña que éstos están fuera de proporción con la inversión para la salud, de un modo u otro, existe un servicio nacional de salud. Una comparación sistemática de la concurrencia y de la inversión es esencial para la inversión de la salud, frecuentemente inadvertida como parte de una inversión nacional en conjunto, pueda asegurar el mejor tratamiento médico. El pago de los beneficios bajo el seguro social y la provisión del tratamiento por un servicio de salud nacional, ha enmascarado, muy a menudo, una gran necesidad por la inversión de la salud. Teóricamente dicha inversión difícilmente puede considerarse como un derecho humano, por ser principalmente de naturaleza colectiva.

En años recientes, se ha insistido en el financiamiento de la seguridad social, esto es, en el recurso que la comunidad desea dedicar sobre un período dado, a la protección provista bajo varias ramas de seguridad social. El porcentaje de la entrada nacional dedicada a la seguridad social (las cifras pueden encontrarse fácilmente gracias a las investigaciones de la OIT, y también en las publicaciones del EEC) explica porqué el derecho ya no puede ser estudiado en líneas individuales. Aunque la definición legal es algo difícil, el derecho a la seguridad social constituye, por la vastedad de la transferencia de sus efectos, un fenómeno económico cuya influencia es de trascendental importancia. Como un instrumento para el equilibrio económico, existe el aliciente de poderlo usar para estabilizar algunas situaciones o actuar sobre otros. ¿No constituye entonces, una amenaza al derecho, si depende de la situación económica y está relacionado con los pronósticos? En años recientes muchas provisiones legislativas han sido revisadas para limitar el crecimiento de ciertos beneficios y se ha hecho frente a una selección de riesgos y las demandas han sido también contempladas. Se han hecho solicitudes para reformar técnicas financieras; todo esto, inspirado por propósitos puramente económicos usados en el servicio de la política del Estado.

La política del Estado está reflejada en la devota repartición de una rama o de otra.

En el tiempo en que el porcentaje de la entrada nacional dedicada a la seguridad social fue similar, esto no tenía importancia en los países de desarrollo similar y la imposición del desembolso de la seguridad social, reflejaba la preferencia concedida a una rama o a otra en un país o en otro. ¿Es posible considerar como un derecho

lo que es realizado por muchos diferentes significados? El énfasis no está situado en las mismas ramas en todos los países, las asignaciones familiares, desempleo y vejez son ejemplos típicos. Las naciones toman diferentes vistas de los riesgos sociales, como es natural por su historia de la ansiedad creada por la crisis y por la situación de la población. La definición del derecho a la seguridad social depende de todos estos factores. Se debe llamar la atención sobre una noción importante que ha emergido del estudio de los planes diferentes tanto en la ley nacional como en la internacional; la noción de beneficios equivalentes bajo los planes en cuestión; la noción aplicada en ley interna en el Convenio No. 102 en la cual, la norma mínima en diferentes aspectos, permite por diversos medios, alcanzar el fin visto. El derecho a la seguridad social está entendido en un sentido amplio, suficiente por sus ventajas, para ser considerado ya sea al menos en una rama, o en varias ramas en conjunto. Por medio de esta interpretación flexible del derecho, los diferentes Estados pueden intentar un primer acercamiento para armonizar sus variados sistemas de leyes.

La generalización y extensión de los sistemas de la seguridad social ha contribuido para ampliar el recorrido del derecho a la seguridad social, lo que se debe a la diferente variedad de legislación, aplicada sobre la última cuarta parte del siglo. Es característica del derecho, que sus objetivos sean complejos y en grandes términos; sin embargo, como toda ley y toda libertad, el derecho tiene sus límites.

La organización industrial moderna ha impuesto la necesidad de protección.

El reconocimiento de los nuevos derechos no deberá ser opresivo para el individuo, pero deberá habilitar al hombre del siglo XX al beneficio de lo que fue en épocas pasadas consideradas como una ley natural. Así los gobiernos sitúan al servicio del individuo una técnica de protección que deberá ser perfeccionada constantemente.