

T
344.02
M141P
1972
F.J.yCS.
Ej. 5

017003

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

“PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL”

T E S I S

PRESENTADA POR

ADOLFO MACEDA CAMPOS

PARA OPTAR EL TITULO DE

Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales



SAN SALVADOR - 1972 - EL SALVADOR, C. A.

" PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL "
=====

Introducción----- 1

PARTE PRIMERA = PREVISION SOCIAL. SU RELACION
CON LA SEGURIDAD SOCIAL.

I	- Historia-----	2
II	- Conceptos y Diferencias-----	7
III	- Importancia y necesidad de la Previsión Social-----	20
IV	- Medidas de Previsión y Seguridad en el Trabajo -----	25
	1) Medidas Preventivas-----	28
	2) Higiene y Seguridad-----	31
	3) Casos Especiales-----	35
V	- Legislación Nacional-----	36

PARTE SEGUNDA = SEGURIDAD SOCIAL. SU RELACION CON EL
SEGURO SOCIAL.

VI	- Historia-----	50
VII	- El Seguro Social y la Seguridad Social-----	61
	1) Generalidades-----	61
	2) Historia-----	64
	3) Clases de Seguros-----	71
	4) Principios-----	74
	5) Financiamiento-----	76
	6) Prestaciones-----	82
	7) Campo de Aplicación-----	86
VIII-	Conclusiones-----	89
	BIBLIOGRAFIA.....	96

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis ha sido elaborado teniendo en mente no sólo el cumplir con un requisito previo a la opción de un título académico sino principalmente, pretender contribuir a la propagación del conocimiento de una materia tan necesaria y de actual importancia como es la Seguridad Social.

En el desarrollo se ha procurado desbrozar el campo de aquellos obstáculos que el desconocimiento sobre este tema origina, como la homologación de términos cada uno contentivo de su propio ámbito.

Luego de un estudio de la Beneficencia, Asistencia Social y Previsión Social como elementos integrantes de la Seguridad Social pasaremos a dar un vistazo a esta doctrina y al Seguro Social, exponiendo al final, en forma de conclusiones las ventajas de éste y los problemas con que se tropieza para llevar adelante la función social encomendada.

La institución del Seguro Social, cuya relación de medio a fin con la Seguridad Social es prácticamente ignorada por el común de la gente, ha sido mal calificada en su importancia o vista su necesidad en forma somera, lo que ha dado por resultado la aversión a tal entidad y la falta de cooperación para su desenvolvimiento.

Esta circunstancia, unida al ritmo político con que se atiende esta actividad y otros problemas secundarios, ocasiona su lento caminar lo que hace que la institución aludida no cumpla con su finalidad en un grado aceptable.

Si alguna persona que haya tenido el interés en atender estas líneas, ha reafirmado sus conocimientos o aclarado algún concepto, formará en el sustentante la seguridad de la necesi-

dad de esta clase de trabajo y la satisfacción de haber obtenido la realización del deseo arriba expresado, reavivando su fe en que algún día la Seguridad Social cobre su verdadero sentido, con los alcances legales adecuados y con el auténtico interés - estatal.

PARTE PRIMERA = Previsión. Su relación con la Seguridad Social.

I - HISTORIA

=====

En las distintas concepciones de la Sociedad, ha preval^ocido la de que el hombre ha buscado siempre el asociarse con el fin de lograr satisfacer ciertas necesidades básicas, que por sí solo no podría obtener por ser una empresa que supera sus -- capacidades. Con tal fin ha comprendido que es preferible com-- prometer parte de su libertad y autonomía original agrupándose a sus semejantes para beneficiarse con la protección y la segu-- ridad que la Sociedad le puede brindar.

La Escuela del Derecho Natural, ha expuesto tradicionalmente, la pertenencia al hombre, de derechos como la propiedad, la libertad y la seguridad, los cuales la Sociedad esté en la - obligación de garantizárselos. Esta forma de pensamiento ha ve-- nido alternándose en las diferentes etapas de la evolución de - los pueblos, con otras filosofías que aunque discrepan en sis-- temas, convienen en objetivos, lo que ha obligado a los varios- Estados (antiguo, medi^{ev}al, contemporáneo y primordialmente, el moderno) a mantener dentro de sus programas políticos, en mayor o menor medida, orientaciones en tal sentido.

En la antigüedad, había pues, una preocupación por el in-- digente, por el des^{pr}otegido, dando lugar a legislaciones inci-- pientes que por ello eran de poco alcance tanto en su radio de-

acción, como en sus métodos.

Inglaterra decretó la Legislación de Pobres, y en el año-928 se dictó el "Acta del Concilio de Gretlea" en que se ordenaba la creación de un asilo para pobres en las Villas del Rey. -- Otras fueron: el Estatuto de los trabajadores del Campo, la Ley del Trabajo de la Reina Isabel, la ley por la cual se cobraba la cuota de socorro a los pobres, la ley de residencia y la ley de asilos-obrador.

Esta actividad del Estado en el cumplimiento de aquel compromiso social, se calificó de beneficencia, asistencia social - gratuita, proporcionada arbitrariamente sin ninguna obligación - para los gobiernos y por ende sin derecho a reclamo por parte -- del beneficiario.

No obstante, éste es precisamente el contenido de la Previsión Social y por ello, hablar de esta función como una actividad proteccionista del Estado para el trabajador en sus distintas etapas de la productividad, es hablar de la asistencia al hombre desprotegido, de la caridad y de la beneficencia.

Con el desaparecimiento del feudalismo, fue ya una aspiración que se robusteció, de parte de los gobernantes, en especial de Inglaterra, en donde se sancionaron disposiciones a fin de -- que "los pobres de la parroquia" fueran socorrido "generosamente" bajo pena de multa, por aquellas personas que estuviera en capacidad de hacerlo.

La inseguridad del individuo se volvía más inaceptable en el trabajador, que era víctima de infortunios en la noble actividad del trabajo; ésto, agregado a la insuficiencia con que el Estado atendía su cometido de Previsión Social, volvió necesaria - la intervención del particular para suplir aquella deficiencia.

En la edad media, surgieron, entonces, asociaciones privadas de obreros, que bajo el signo distintivo de su gremio protegían a sus miembros, no sólo en la desgracia, sino también en su preparación y educación. La ayuda que se proporcionaba, aunque ínfima, era integral, ya que comprendía asistencia moral, médico-farmacéutica, hospitalaria, religiosa y personal.

Estas asociaciones conocidas por mutuelidades proliferaron en Europa, dándose los Collegia, gremios, cofradías, sociedades de socorros mutuos, etc.

La Previsión Social de esta época adquiere un tinte laboral y a la par de la caridad pública conferida por el Estado -- existe una más clasista auspiciada por el trabajador para el trabajador que trasmuta esa calidad de liberalidad por la de obligación.

Ahora bien esta clase de regulación tuvo que ceder ante la evolución incontenible del proceso fabril, que se inició después de la depresión económica de 1870, debido principalmente a la distinta naturaleza de las situaciones que en esta floreciente época se producían, enormemente diversas a las resultantes de la labor manual del artesano propio de aquella época y también a la frecuencia de su ocurrencia.

Se acrecentó con esto el interés del Estado en buscar un amparo más efectivo para sus ciudadanos, en especial del trabajador que caía en una situación calamitosa de explotación al no lograr ni el mínimo necesario para su diario vivir. Empero, estos propósitos, aquella preocupación se contrajo a la defensa específica de los riesgos especiales de ciertos establecimientos cuya insalubridad y peligro eran reconocidos.

Con la máquina apareció también, pues, la inseguridad para el trabajo y la mayor reiteración en los accidentes. Obligó así el peligro del motor, el engranaje, la polea y la cuchilla a buscarse precauciones. A la par de medidas preventivas, y considerando que el trabajador puede terminar asimismo a cause de una mala salud, se buscó establecer medidas de higiene.

Con tales propósitos, la legislación laboral protege a la clase trabajadora de dos maneras: (A) En cuanto a los accidentes y enfermedades, imponiendo reglas sobre seguridad e higiene, y especialmente en aquellas actividades físicamente peligrosas e insalubres; y (B) En cuanto a su capacidad de rendimiento, adoptando regulaciones en el trabajo mismo, como duración de jornadas, descansos semanales, prohibiciones de destinar labores impropias a mujeres o menores, edad mínima para trabajar, etc.

El resultado de la lucha de clases fue el triunfo gradual de la clase laborante, manifestada entre otras formas, por abandonar aquella desconsideración para el obrero, elevándolo de simple pieza de máquina a lo que en realidad es, un ser humano compuesto de materia y espíritu y acreedor de una dignidad que en manera alguna puede ser menospreciada, mancillada y atropellada. Argumentos más convincentes para el reacio patrono fue esperar mayor producción al proporcionar comodidad, espacio y sobre todo higiene y seguridad para el obrero.

— El antecedente directo de la Previsión Social puede considerarse que sea la llamada política Social de Bismarck en Alemania, como resultado de la reacción al estado individualista y liberal de aquellos tiempos. La realidad había mostrado a los políticos y filósofos de entonces que la actitud simplemente vigilante del estado dejando hacer y dejando pasar, no conducía más que al enriquecimiento del rico y al empobrecimiento del pobre, el que en vista de la deficiente demanda de mano de obra, no te-

nia más alternativas que, o aceptar un jornal de hambre y su consiguiente expoliación, o morirse de inanición.

Precisamente esta situación de abandono e incertidumbre - para el futuro, en que cuando faltara su capacidad para el trabajo, el obrero se encontraría, por efecto de un infortunio o bien por la edad avanzada, fue otra de las causas concurrentes para - acelerar el cambio de actitud de los gobiernos y se volvieron -- intervencionistas. Se llegó a la conclusión que el Estado se encontraba en la obligación de regular la actividad ilimitada del capitalista quien con la sola mira puesta en la acumulación de - dinero, no paraba mientes en esclavizar al trabajador a quien -- después de extraerle todo su rendimiento, lo hacía a un lado por inservible, negándole así aquella dignidad, de suyo indestructi- ble, y de hecho, siempre destruída.

En Alemania, Bismarck, animado por el nacionalismo propio de su pueblo, auspició la Política Social, con lo cual, como lo anunció en el mensaje de la ley del Seguro Social, se trataría - de "corregir los males del régimen económico y social del capi-- talismo, mejorando la condición de los trabajadores y procurando evitar los daños a que están expuestos"(1). Esta, pues fue la medida más relevante, ~~es~~ decir, la del establecimiento del Seguro- Social.

*A partir de entonces se marcó la diferencia entre la beneficencia, la caridad y la asistencia pública, como ayuda unilate- ral del Estado a los particulares, movida por la lástima, y la - Previsión Social como obligación estatal y por ello como derecho del trabajador, que le pertenece como contraprestación, al igual que el salario.

(1) Cfr. MARIO DE LA CUEVA. "Derecho Mexicano del Trabajo" T.II

La Previsión Social, pues, entendida en el sentido antes-expuesto, ha tenido su basamento en distintos puntos, así: A) En el nuevo concepto del Derecho del Trabajo, el cual, nacido como-protector de la clase laborante, debe buscar el mejoramiento integral de ésta, incluyendo desde luego las necesidades tanto presentes como futuras, entendiéndose en éstas las sobrevivientes por -- efecto de la vejez o la adversidad; B) Consecuente con el nuevo-tipo de ideas políticas y filosóficas, la sociedad es un fenómeno natural y no un pacto entre los miembros, de manera que el -- hombre debe ayudar a sus congéneres por un simple sentimiento -- de solaridad y cooperación natural; C) Al limitar la autonomía - del Capital, se equiparó a éste el trabajo, como factor gemelo - de la producción nacional y de igual manera en que se protege al Capital (incluyendo los bienes de capital, como la maquinaria) - debe también protegerse la otra fuerza de la producción: el tra- bajador; ambos así adquieren Derechos; D) Como corolario, se ing- tituyó en la Legislación Laboral, la Previsión S_ocial, como úni- ca garantía del futuro del trabajador en la empresa.

II - CONCEPTOS Y DIFERENCIAS

En el lenguaje corriente, a menudo se emplean como sinóni- mos las expresiones Previsión Social y Seguridad Social, pero aunque ambas tengan finalidades de contenido humano, hay una se- rie de consideraciones que las distingue e identifica. Tambien- son confundidas con otras disciplinas que existen en esta - materia, como Asistencia Social, Política Social, etc. las cua- les, para evitar equívocos intentaremos conceptuar adecuadamen- te.

ASISTENCIA SOCIAL. Habíamos dicho que en un principio, - los Estados atendían a habitantes pobres mediante una actividad- propia, de carácter gratuito, movido por la caridad y sin mayor- fundamento que la lástima que el indigente provocaba. Era, pues, una beneficencia pública que principalmente cumplían congrega--

ciones religiosas y cofradías.

POLITICA SOCIAL. Los gobiernos en el cumplimiento de sus fines, obedecen a un camino preestablecido, el cual va conforme con las orientaciones filosóficas, morales y políticas que su misma razón de ser les impone. La importancia que le concedan a unas actividades o a otras, y el desarrollo que sus funciones logre, se obtiene mediante la política que se tome. Así en el aspecto económico hablaremos de una Política Económica y en lo social, de una Política Social, que será aquella orientación que el Estado dé a sus Programas sociales con el objeto de cumplir sus obligaciones de tal carácter. En la Constitución Política Mexicana, el gobierno de aquel país ha plasmado una Política Social, mediante un Programa de Previsión Social que comprende "Escuelas y Becas para los hijos de los trabajadores; agencias gratuitas de colocación; habitaciones cómodas e higiénicas; servicios públicos, mercados, centros recreativos y demás, necesarios a las comunidades de trabajo apartadas de las poblaciones; prohibición para la instalación de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar; higiene y seguridad en los centros de trabajo; prevención y reparación de los riesgos profesionales; seguro social" (2).

PREVISION SOCIAL. Esta disciplina nació para la protección del trabajador.

En realidad la Previsión Social, como sustituto de aquella actividad de caridad del Estado anterior, tiene dos acepciones: primero, como obligación típica de todo gobierno para proteger a sus ciudadanos y acometer empresas que éstos por sí solos no podrían; es la Previsión Social propiamente dicha; y segundo, la que posteriormente adquirió, impulsada por la iniciativa particular de la clase trabajadora en vista de su crónica indolen-

(2) M. DE LA CUEVA, Ob.cit. T.II.

cia (del Estado), pero para beneficio único de éstos, en relación con los infortunios provenientes solamente del trabajo, que es la Previsión Social en el trabajo.

En este sentido, el Diccionario de Derecho Usual (CABANELLAS) nos da como concepto el que formula FRANCISCO WALKER LINARES: "El conjunto de instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente débiles y que se dirigen a implantar una cierta seguridad social; tales instituciones son los seguros sociales, las cooperativas y las mutualidades" (3).

* El tratadista español CARLOS GARCIA OVIEDO nos advierte -- que "la Previsión es cosa preventiva. Tiende a evitar el riesgo -- de la indigencia. Prevé, ataja el daño. Esta es su función" (4).-- Para ello debe entenderse que debe previamente ostentar el beneficiario la calidad de trabajador, es decir, se encuentra limitada a la clase trabajadora; es pues, el concepto original y el logro de aquella lucha de clases.

KROTSCHIN, aunque lo llame todavía Previsión Social, se refiere a un concepto más amplio y que corresponde en realidad -- a la Seguridad Social como adelante lo confirma: "Entiéndese por Previsión Social, generalmente, el conjunto de las iniciativas -- espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles, fuera del trabajo. Su -- forma principal es el Seguro Social, aunque se vincula muchas veces con el trabajo prestado, y, en consecuencia, con el Derecho -- del Trabajo; la Previsión Social no considero estrictamente al --

(3) Cfr. Diccionario de Derecho Usual, GUILLERMO CABANELLAS.

(4) Citado por M. DE LA CUEVA, ob. cit. T. II.

trabajo, sino que tiene otros propósitos. Piénsese, además de -- los Seguros Sociales, en los planes de vivienda barata, colonización, ahorro, etc." (5).

Quizá sea más acorde con su propio origen, el concepto -- que modernamente nos da MARIO DE LA CUEVA al referirse al Derecho Mexicano del Trabajo, en sus aspectos de ser protector de -- mujeres y menores y de Previsión Social; actúan (a diferencia del Derecho Individual del Trabajo) sin consideración a la energía -- que presta el trabajador. Su fin es educar al hombre para que de -- venga un buen trabajador, cuidar de su integridad y salud a lo -- largo de su vida profesional y recogerlo en la adversidad cuando los años o un infortunio lo incapaciten para el trabajo. (6).

PREVENCION. La Previsión Social tiene, como vimos, varias -- metas, de entre ellas, y siguiendo a GARCIA OVIEDO, la más impor-- tante es la Prevención, o sea, aquélla que busca impedir que se -- produzca el riesgo en el trabajo. Si esta parte de la Previsión-- Social nació como reacción a la peligrosidad de la máquina, para -- que cumpliera su misión aquélla, debería empezar por prevenir el -- daño, por disminuir en lo posible el peligro y ello dió lugar a -- la función específica de la prevención.

Siendo así de básica esta disciplina en el campo del Tra-- bajo, haremos un estudio más amplio de ella, en la consideración -- además, de que en la Previsión Social, no hay aspecto más impor-- tante que aquélla en relación a las otras actividades que compre -- de.

(5) Cfr. M. DE LA CUEVA. Ob. cit. T. II.

(6) Ob. cit. T. II.

LEGISLACION SOCIAL. Se ha llamado en Italia, Legislación Social a la Previsión Social. GIULIANO MAZZONI y ALDO GRECH, refiriéndose a la discusión de si la Previsión pertenece al Derecho del Trabajo o es independiente de él, exponen que actualmente, -- la Legislación Social pertenece a éste, pero que en un futuro próximo la Seguridad Social es posible que absorba a la Previsión Social.

Agregan que hay dos conceptos de Legislación Social: a) -- amplio, es igual que Legislación Asistencial, que es para todo -- indigente, y B) limitado: que corresponde a su formación histórica: para los trabajadores. Ambos significados, son ni más ni menos que los que expusimos antes sobre la Previsión Social. (7).

SEGURIDAD SOCIAL. Podemos encontrar en esta materia, también dos contenidos, uno estricto, y que es exactamente el mismo de la Previsión Social en su sentido amplio. Afirma así KROTOSCHIN que la Seguridad Social pretende una protección, tanto en lo que respecta a la educación, preparación y prevención del trabajador -- mientras mantiene su capacidad para el trabajo y su amparo cuando sobreviene la desventura, pero eso sí, siempre y cuando se trate de un trabajador, o que el infortunio provenga precisamente del -- trabajo. (8).

Cabe aquí hablar de la Seguridad Social como Derecho. El -- Profesor ALBERTO RIOSECO VASQUEZ que es titular de la cátedra de Política Económica de la Universidad de Chile, aprecia que en los últimos treinta años se ha transformado el Derecho de la Previ--- sión Social y que esta evolución ha ampliado de tal forma el ámbi

(7) Cfr. M. DE LA CUEVA, Ob. cit. T. II.

(8) Cfr. M. DE LA CUEVA, Ob. cit. T. II.

to del Derecho del Trabajo, que se ha perdido su unidad. A su juicio puede estimarse que éstas son ahora dos disciplinas que forman parte de una rama del estudio jurídico denominado Derecho Económico (9).

ALFREDO GAETE BERRIOS, hace ver que "mientras el Seguro Social, fue considerado como la expresión de medidas legislativas de carácter protector y altruista del Estado, a nadie se le ocurrió considerarlo como un verdadero Derecho Subjetivo" (10), pero una diversidad de causas han llevado a la concepción de que un sistema de Seguridad Social, es ahora un deber sagrado del Estado para con sus ciudadanos.

Por otra parte, sigue diciendo el Profesor GAETE BERRIOS, el Seguro Social, era para aquella clase de la Sociedad, "de modestos ingresos que siempre suele moverse en la esfera de la impotencia ante cualquier alteración de sus escasas posibilidades", la cual era la clase trabajadora de economía débil. Sin embargo, pronto se vió lo estrecho de estos márgenes teóricos y se comprendió que la inseguridad que trataba de evitarse, la padecía toda clase de asalariado y apareció "el criterio doctrinario del Seguro Social como institución social, encaminada a proteger, en general, el peligro de la falta de salario en los trabajadores" (11).

Finalmente, la última guerra mundial transformó la significación del Seguro Social y así "los beneficios de ésta pasaban a ser considerados expresión de un Derecho que se reconocía a todas las personas activas de la sociedad y esta misma sociedad debía no sólo garantizarlo, sino estructurarse adecuadamente para"

(9) ALFREDO GAETE BERRIOS, "Tratado del Derecho del Trabajo y Seguridad Social". T. IV.

(10) Ob. Cit. T. IV.

(11) Idem.

ra financiarlo sobre principios contributivos distintos a los -- que llegaron a ser clásicos del Seguro Social" (12).

La doctrina de la Seguridad Social, en su sentido amplio- aludido arriba, como concreción de la finalidad del Estado inter- vencionista, es la reunión de aquellas dos funciones, de la Pre- visión Social y de la Seguridad Social en su sentido restringido pero sin condicionar su beneficio a la productividad potencial - del individuo, sino que con derecho a ello por el sólo hecho de formar parte de la sociedad.

Para su justificación modernamente se ha creado la idea - del riesgo social, que es el proveniente de la convivencia en la sociedad misma. Si el individuo ha sufrido un infortunio o se en- cuentra cesante, todo ello es consecuencia en mayor o menor gra- do de causas que tienen su origen y existen unicamente en la So- ciedad y es por ello que ésta debe absorberlos. Esta teoría del riesgo social debe verse como una superación de la teoría del -- Riesgo Profesional.

Debe entenderse como ideal el que se orientan las Constitu- ciones Políticas, de aquella clase de Estados, pero que aún no - encuentre su practicidad porque todavía no ha logrado replegar a su verdadero ámbito el Capitalismo y con lo que se priva en con- secuencia a la clase laborante de ese Derecho muy propio.

Parecerá desde luego, contradictorio, el afirmar esto de- que para la realidad de la Seguridad Social debe volverse al tra- bajador a su campo usurpado por el patrono, si decimos que no --

(12) Idem.

debe calificarse previamente al sujeto beneficiario como trabajador, sino como miembro del fenómeno social, porque al así hacer lo siempre giramos sobre la base del trabajo, pero todo se aclara cuando recordamos que antes dijimos que el Estado Social, busca aquel propósito idealista, mediante el subsidio del Capital - como una forma de redistribuir la riqueza cuya justificación es conocida.

SEGURO SOCIAL. En la transcripción de las ideas de GAETE-BERRIOS, podemos ver cómo se emplee Seguridad Social por Seguro-Social; y ésto, aunque aparentemente no tiene más diferencia que su denominación, la verdad es que la hay y bastante grande.

En primer término, porque la Seguridad Social, como Política Social, es un plan de desarrollo que un Estado se propone llevar a cabo, con miras finalistas; mientras el Seguro Social es precisamente el medio con que el Estado cuenta para realizar aquella política, pero sólo en algunos de sus objetivos, como -- más adelante veremos.

En segundo lugar, podemos afirmar, que la Seguridad Social es el género, en tanto el Seguro Social, es la especie.

Por Seguro Social, han entendido algunos autores, como -- GARCIA OVIEDO, el relacionado con el trabajo, "el que procura -- cubrir los riesgos especiales de la vida del trabajador" (13).

En este sentido CARLOS GONZALEZ POSADA dice que el Seguro Social es el "conjunto de disposiciones legales de carácter asistencial, que inspirándose más o menos en la institución del seguro privado, han sido dictadas para procurar a los trabajadores - económicamente débiles y a sus familias una protección, una seguridad contra los trastornos que suponen la pérdida o la dismi-

(13) Cfr. GUILLERMO CABANELLAS, "Tratado del Derecho Laboral", - T. IV; Derecho de los Riesgos del Trabajo.

nución sensible de la capacidad laboral o el aumento de las necesidades, debido a las vicisitudes de la vida humana"(14).

Esta conceptualización está acorde con la finalidad de la Seguridad Social en sentido estricto que ya vimos; pero como también existe un sentido lato que trasciende el vínculo laboral, - considerando al hombre como miembro del conglomerado social y como tal con derecho a ser protegido por el riesgo social invívito en la sociedad, así también decíamos, hay una noción del Seguro-Social también de mayor alcance que la relacionada, una de cuyas características es la universalidad, esto es, que se extiende - a todos los ciudadanos de un país sin limitación de circunstancia alguna, pues el solo hecho de vivir, como dice MARTI BUFFILL, hace al hombre sujeto del "Derecho de garantía contra los infortunios que puedan afectar el curso de su vida"(15).

GUILLERMO CABANELLAS, en concordancia con lo último expuesto ha dicho: "constituyen, a nuestro juicio, seguros sociales los establecidos con carácter público y de asistencia, para proteger a quienes viven de su trabajo o del ajeno y se encuentran en situación de indefensión económica, sin considerar la debilidad económica momentánea del beneficiario ni su posible situación de desamparo"(16).

 (14) Cfr. Ob. cit. T. IV.

(15) Cfr. Ob. cit. T. IV.

(16) Ob. Cit. T. IV.

DIFERENCIAS

Entre Previsión y Seguridad Social existe la similitud -- de que las dos tienen como fin principal la realización de una -- función estatal: el bienestar y seguridad del hombre. De otra -- parte, hay entre ambas una intercomunicación, pues habiendo apa- recido cronológicamente después la Seguridad Social, no cabe --- duda que ha tomado como campo de acción el mismo de la Previsión Social, pero esta vez con un radio de actividad más amplio, y en esto estriba su diferencia.

Puede sí, afirmarse que las dos disciplinas son una misma, nada más que una con mayor actualización a base de las nuevas -- formas de pensamiento más congruentes con las nuevas ideas respec to a las obligaciones sociales del Estado.

Podemos apuntar como una zona común entre estas dos mate-- rias la búsqueda de protección y seguridad a la clase trabajadora en eventualidades vinculadas con el trabajo; al mencionar esto, -- desde luego, tenemos necesariamente que hablar de zonas no comu- nes; éstas son (según los conceptos que antes vimos): la que per tence a la Previsión en sentido estricto, o sea, el amparo a la clase obrera, pero sólo en lo referente al trabajo y la que co- rresponde a la Seguridad Social en sentido lato, que es precisa mente el interés por el individuo en general, sin relación a -- circunstancia ninguna.

Hablar, pues, de diferencias entre Previsión Social y -- Seguridad Social, es tanto como mencionar los caracteres de la -- noción en sentido restringido de la primera y de la acepción am- plia de la segunda. Veamos:

1) Históricamente apareció primero la Previsión Social y -- fue con el nuevo concepto de Sociedad y de Empresa en lo económi

co, que tuvo lugar la Seguridad Social. Ciertamente, la lucha -- por desterrar el Estado liberal a cambio de uno intervencionista, entre otras causas tuvo la filosofía de la Escuela del Derecho -- Natural que insistía en que el hombre nace con derechos propios, -- entre ellos, la libertad, y que un Estado al exigir que sus súbditos enajenaran esa libertad sometiéndose, se comprometía con la -- obligación de velar por la Seguridad y el bienestar común.

✓ Este bienestar común se entendió que lo lograría al liberar al individuo de dos grandes preocupaciones: su inseguridad -- de mantener su capacidad para el trabajo durante todo el trayecto de su vida, y el agobio por la falta de ingresos pecuniarios al -- no tener trabajo. Es decir, pues, que se llegó a la conclusión, -- de que aquel bienestar social sólo era posible al proporcionar -- al ciudadano una seguridad social y una seguridad económica.

De esta suerte, las políticas de los gobiernos emprendieron cada vez con más interés (hasta la fecha) ; la consecución -- de aquellas seguridades mediante programas de Política Social y -- de Política Económica. De aquí que estas dos disciplinas sean -- conexas y complementarias.

Hemos explicado brevemente cómo aquella actitud del Estado liberal que por la presión de la clase trabajadora había tomado más -- en serio (aunque no lo necesario) su obligación de protección al individuo, se trocó por una más efectiva y sincera en el Estado -- intervencionista. Es lo que podemos apreciar como primera dife-- rencia.

✓ 2) Aludimos antes al hecho de que la Previsión Social tuvo su impulso con la clase obrera que flagelada por el peligro -- de la fábrica buscó su propia defensa. Esto indujo al Estado a --

cumplir su compromiso social. Pero lo que nació primordialmente para prevenir los daños, es decir, para buscar las causas productoras de riesgos en el Trabajo, tendió más que todo a restañar las heridas. En otras palabras, se comprendió que la lucha contra la máquina debería ser, tratando de volverla inofensiva o al menos minimizando su peligrosidad.

✓ Naturalmente se iniciaba así una labor de prevención de riesgos en el trabajo, complementada con la indemnización en los casos de ocurrencia de infortunios. No obstante, al final de cuentas se dió prevalencia a la segunda, olvidándose de la primera, cuando en realidad la razón de este movimiento fué, pues, la prevención.

✓ La Seguridad Social emprende esta tarea con más bríos ayudada en buena parte por la medicina y la técnica que tuvieron grandes adelantos y así la prevención de riesgos, que aún sigue llamándose Previsión Social, cobró gran importancia, aunque las legislaciones en este punto sean poco preocupadas.

✓ +3) Otra distinción entre ambas instituciones la encontramos en que en la Previsión Social era recargado su costoso mantenimiento y consecuencias al patrono solamente; en cambio, en la Seguridad Social, esta carga está distribuida entre el patrono, el trabajador y el Estado, lo que ha significado para el beneficiario, un derecho, el que puede ahora exigir mediante el ejercicio de una acción correspondiente; ya no es pues, una ayuda gratuita del Estado o del patrono, como antes, que se administraba en forma arbitraria y descuidada.

✦ En resumen, en el caso de la Seguridad Social, como meta-última, a la que aspira el Estado moderno, son características: a) el no discriminar entre trabajador y no trabajador, sino que-

acoge con sus beneficios a todo individuo, como ya se ha dicho, - por el sólo hecho de formar parte de él; b) Cubre toda clase de riesgos a que puede estar expuesto el individuo, provenga ésta - del trabajo o de un hecho ajeno completamente al mismo, pues lo - que cuenta es que el miembro de la sociedad ha sido dañado por - un riesgo que se dió dentro de ella, es decir, ha sido víctima - de un riesgo social; c) Procura la seguridad económica al indi- - viduo y su familia al devenir un infortunio que le prive de con- - tinuar percibiendo su ingreso pecuniarío que lo sostiene; d) Es - un verdadero Derecho y ha dado lugar a la Seguridad Social como - Derecho, lo que con el tiempo podría culminar con la autonomía - de este disciplina.✓

III - IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LA PREVISION SOCIAL

=====

La importancia de la Previsión Social, aparece de manifiesto en lo que respecta a la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales, pues como hemos visto anteriormente, su desarrollo lo adquirió al tender a la protección y seguridad del trabajador.

Anteriormente, se atendía más a la reparación de los accidentes que a tratar de prevenirlos. Esto, a más de demostrar una indolencia del legislador al rehuir la prolija tarea de buscar e implantar disposiciones idóneas para impedir aquéllos, refleja una postura eminentemente capitalista de responder con dinero a la inhumana situación del infortunio o desamparo por muerte.

Resulta de ello que las modernas legislaciones mantienen una doble reglamentación: una que busca la prevención de los riesgos, llamada Previsión Social y otra que exige la reparación de sus consecuencias. Por el simple cumplimiento a la sentencia popular de que "más vale prevenir que curar" debe darse prioridad a la primera.

Refiriéndose a la necesidad ineludible de actuar previniendo los accidentes en el trabajo, el Ingeniero en Jefe de Seguridad de la Oficina del Trabajo en los Estados Unidos, R. P. BLAKE, cita las cifras sobre infortunios en su país:

"Son enormes las bajas anuales por lesiones y muertes ocurridas en el desempeño del trabajo. Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial las bajas anuales han sido como de dos millones. El promedio anual correspondiente a los siete años trans



curridos de 1946 a 1952, inclusive, fue de 17.529 muertos o incapacitados para el resto de la vida, 86.243 incapacitados parcialmente para toda la vida, y 1.911.800 incapacitados temporalmente, lo que arroja un promedio de 2.015.752 lesionados y muertos"(17).

"El conjunto de las perturbaciones que representan las -- cifras que acabamos de mencionar, debían de ser suficiente para justificar todo esfuerzo por parte de patronos, trabajadores y -- gobiernos, realizado conjunta o separadamente, para evitar ---- accidentes" (18).

* Podemos encontrar en la fundamentación de la Previsión -- Social, tres propósitos que son los inspiradores de ella; el --- primero, es la idea inmediata de prevenir el riesgo en el trabajo y sus consecuencias; la segunda constituye lo medular, y es la protección del trabajador; la tercera, aspira a una justicia social, como objetivo ulterior.

Es incuestionable que al prevenir los riesgos mediante la supresión de sus causas, se beneficia tanto el trabajador, como el patrono y en general la sociedad misma.

El trabajador, porque es librado de aquel peligro que lo mantiene en constante temor de sufrir un percance, lo que al -- propio tiempo influye sobre su estado de ánimo y de salud en total, o en un caso extremado, y como perjudicado directo que es, de sufrir el dolor físico de su realización.

=====

(17) R.P. BLAKE; "Manual de Prevención de Accidentes de Trabajo"

(18) Ob. Cit.

Un infortunio de consecuencias funestas acarrea para los que dependían del trabajador, una pérdida irreparable en cuanto a la persona misma del accidentado y una reducción en lo económico. En otros casos significa siempre una disminución en los ingresos de su familia.

Toda una vida de esfuerzos, de superación, en estudios y práctica puede terminar en un instante por un mero acontecimiento del trabajo, y si éste pudo haberse obviado con la observación de medidas a propósito, es consurable entonces su omisión.

Por todo ello es ventajoso para el trabajador el establecimiento de un bueno y seguro sistema preventivo.

Para el patrono es de suma importancia la Previsión Social por cuanto le evita desembolsos pecuniarios para paliar las consecuencias de los riesgos que se producen, así como le impide perder aquellos buenos y competentes empleados, lo que en resumen de cuentas, le significa una partida en la columna del "haber" de su contabilidad. A este propósito, para la clase patronal, son los números la causa de su vigilia.

Ciertamente, expone R.P.BLAKE: "Hasta que fueron realizados estudios muy cuidadosos y detallados y se publicaron los resultados obtenidos (Costo de los Accidentes Industriales por H.-W. HEINRICH, "Monthly Labor Review". Noviembre/30) no se había tenido una comprensión verdadera de la magnitud de los costos indirectos (pérdida de trabajo y materiales por pedidos cancelados, tiempo perdido por lesionados o compañeros de éstos, reparaciones, salarios no ganados y pagados a obreros lesionados,....etc.) Esos estudios presentaron la relación, ahora generalmente aceptada, de 4 de costo indirecto por 1 de costo indirecto (indemni-

zación más atención médica)" (19).

En el trabajo le presenta una mejor y mayor producción -- tanto como mejores relaciones obrero-patronales, porque el trabajador que labora en calma y confianza, rinde más en calidad y más en cantidad, mientras se forma una idea protectora de su patrón al velar éste por su seguridad.

Como lo menciona el citado BLAKE, indirectamente constituye también una ventaja al empresario pues, "está creciendo entre el público la preocupación por la seguridad. En reconocimiento de este hecho, muchas empresas importantes dedican parte de sus anuncios a poner en relieve el efecto que sus productos tienen en la seguridad del público y las condiciones de seguridad en que estos productos se fabrican o se manejan. Por lo contrario, los malos antecedentes de seguridad de cualquier empresa tienden a -- reducir la buena voluntad del público hacia ella, y las catástrofes, explosiones en fábricas de explosivos, desastres mineros o frecuentes amputaciones sufridas por operarios de grandes prensas producen un efecto desfavorable entre el público en general"(20).

Resulta así, pues, para el patrono, que la adopción de medidas preventivas de los infortunios en el trabajo, son, en términos económicos, una inversión en su empresa que le proporcionará utilidades y contribuirá a su buena fama.

Decíamos que en último aspecto, es beneficiada también la Sociedad. Primero, porque habiendo mejores relaciones entre las fuerzas productoras, se incrementa la producción social, así como se obtiene un ambiente social armónico, que es meta de todos los Estados.

(19) Ob. cit.

(20) Ob. Cit.

Segundo, porque se incentiva el progreso técnico, pues al tratar de combatir las causas productoras de riesgos profesionales incluye el estudio y superación de las deficiencias de las maquinarias, volviéndolas así más completas, rendidoras y más -- avanzadas en general.

Preocupados de los Estados modernos es el buscar una justicial Social, mediante la Seguridad Social. La Previsión Social -- contribuye a esa aspiración y el tratadista MARIO DE LA CUEVA lo menciona al decir que la Seguridad Social es la idea de la Pre--visión Social y consecuentemente del Derecho del Trabajo, proyec--tada a la humanidad y concluye que para lograr "un mejor reino -- de la justicia", la Sociedad esté en la obligación de velar por--sus miembros, desde luego que la indigencia de éstos proviene -- de la mala administración de aquélla (21).

(21) Ob. Cit. T. II.

IV - MEDIDAS DE PREVISION Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Suficientemente justificada ha quedado la necesidad de -- garantizar al trabajador contra los riesgos del trabajo; esta -- garantía no solamente se comprende ahora en el resarcimiento eco -- nómico por las consecuencias de aquéllos sino, en especial, en -- la prevención de los mismos. Las medidas que en uno y otro senti -- do se observen o implanten proporcionan la tranquilidad en el -- ánimo desamparado del trabajador cuyo rendimiento es notablemen -- te mayor al encontrarse rodeado de un ambiente de seguridad en -- el trabajo.

A más de darle la importancia que el valor humano tiene -- sobre todos los demás existentes, se evitan desembolsos económi -- cos mayores como ya antes se dijo. Conviene aquí, recordar las -- terminantes palabras de ENGEL TOLFUS: "el patrono debe a sus -- obreros algo más que el salario" les debe "una vigilancia espe -- cial y constantemente alerta para preservarlos del peligro a que -- están más expuestos. Y nada es más peligroso, nada más triste, -- que esta especie de naturalismo que nos hará considerar la cifra -- de los accidentes de fábrica como una prima poco menos que im -- prescindible que ha de pagarse al destino o como una consecuen -- cia inevitable del trabajo manufacturero" (22).

En atención, pues, a esa importancia obvia que ha quedado -- demostrada, debemos tratar de examinar en un breve estudio, la -- prevención y las medidas de ésta, en el entendido, claro está, -- de la imposibilidad de una supresión absoluta de los infortunios -- debido a que los riesgos profesionales obedecen también a lo --

(22) Cfr. GUILLERMO CABANELLAS, "Derecho de los Riesgos del Trabajo".

imprevisto, así como a la temeridad propia del trabajador o su descuido; pero, lo que cuenta en los casos de adopción de precauciones suficientes, es la reducción a un mínimo aceptable y por demás inevitable de accidentes en el trabajo.

Tanto la iniciativa privada del patrono, como la pública del Estado, se combinan para la ideación y aplicación práctica de indicaciones para la prevención de accidentes en el trabajo. La segunda respalda a la primera y en otros casos la suple, cuando por su despreocupación se desatiende de ese deber. Ambas son complementadas con las recomendaciones que en este aspecto propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referentes a esta clase de medidas en la industria y la agricultura, las cuales se establecen tomando en cuenta la eficacia de los métodos practicados, la investigación de las causas productoras, la observación de leyes estadísticas relativas a la frecuencia de los riesgos en las industrias en general y los peligros particulares de cada una en especial. También se consideran los adelantos técnicos y científicos en los materiales y maquinaria utilizada.

El concurso del patrono se aprecia en la contemplación de dichas medidas en el Reglamento Interno de Trabajo, el cual es hecho del conocimiento del trabajador desde el mismo inicio del trabajo incluyéndose en tal reglamentación los nuevos procedimientos que con el avance de la técnica y la ciencia van lográndose.

Por la parte del Estado, puede estimarse su ingerencia -- cuando exige al patrono el cumplimiento de reglamentos y ordenanzas municipales, medidas de seguridad y medios preventivos preestablecidos, así como con la inspección a los lugares de trabajo -- a fin de constatar el cumplimiento efectivo de aquéllas y por último, con la aplicación de sanciones penales en los casos de transgresión.

Esta cooperación estatal para evitar riesgos en el trabajo, constituyen precisamente medidas propiamente de Previsión, - las que deben y son complementadas con la consideración de que - las mismas conforman tanto un deber de cumplirse y un derecho a exigirse por parte del trabajador, así como un derecho de exigir su observación y un deber de implantarse, por parte del patrono.

Se ha argumentado que el problema de la seguridad en el trabajo, no constituya sino una preocupación exclusivamente para la clase trabajadora y su resolución al legislador laboral; pero la verdad es que es un problema de tipo social, pues daña no solamente al trabajador sino también a otras personas que no tienen relación con el vínculo laboral, aunque sí con el trabajador, como aquellas que dependen económicamente de él; otras, que se relacionan con el empresario, como las que se ven afectadas directa o indirectamente por las bajas productivas causadas por los infortunios del trabajo; finalmente, la sociedad toda, por circunstancias que se analizaron ya antes.

GUILLERMO CABANELLAS reconoce el tinte social de esta cuestión cuando afirma: "la verdadera solución del problema social de los accidentes del trabajo consiste en prevenirlos mediante precauciones suficientes"(23).

Esto es lo que ha hecho que la seguridad del trabajo y su prevención forme parte de la función vital del Estado Moderno, denominada Seguridad Social.

(23) Ob. cit.

1) MEDIDAS PREVENTIVAS.

=====

Hay varios elementos en el trabajo, que influyen en la -- producción de un accidente: el ambiente, las maquinarias, la forma de organización en el trabajo, la educación del individuo, -- etc.

Por esta pluralidad de factores, es que la lucha por la -- prevención se ha emprendido en un triple frente: 1) el lugar de -- trabajo; 2) la actividad que se cumple, y 3) el trabajador que -- la lleva a cabo. Sin embargo, en cada uno de esos tres campos -- tiene aplicación una diversidad de medidas de naturaleza disímil, las que se engranan entre sí, para cooperar en la prevención del infortunio laboral.

Así por ejemplo, en el ámbito del lugar del trabajo, podemos encontrar aplicación a disposiciones, que siguiendo a TISSEM BAUM, pueden ser: ambientales, que determinen la ventilación; -- humanas, que dispongan cual es el individuo apto en tal o cuál -- lugar de trabajo; e instrumentales, que indiquen la mejor ubica- ción para una máquina.

De las medidas de prevención se ha hecho varias clasifi-- caciones, atendiendo diversos aspectos; así:

Según su validez, se las ha clasificado en obligatorias- y voluntarias, si su observancia y establecimiento trae apareja- da coacción.

En cuanto a su valor preventivo, se han dividido en aque- llas que buscan evitar el riesgo y las que se han encaminado a -- evadir el daño.

De acuerdo al ámbito que regulan, TISSEMBAUM, las exponen: a) humanas (como los exámenes médicos); b) ambientales, como las que regulan la iluminación de locales de trabajo; c) instrumentales, que se refieren a dispositivos de seguridad; y d) materiales, que hacen alusión al conocimiento de la peligrosidad de la máquina (24).

Conforme el objetivo que persiguen, en de Higiene y Sanidad Industrial, Preventivas propiamente dichas y de Seguridad -- Industrial.

En relación a la actividad que comprenden, pueden ser, -- que traten de evitar la realización de un accidente en el trabajo o bien que busquen evitar la producción de una enfermedad -- profesional.

De acuerdo a su carácter, pueden dividirse en, de carácter general o colectivo y las de carácter especial o individual.

No obstante esas clasificaciones, últimamente se habla de las medidas de Higiene y Sanidad Industrial y de las de Seguridad Industrial. M. GARCIA CORACHAN expresa: "Dichas medidas tienen un doble carácter: de una parte, se trata de dotar a las máquinas, aparatos, instalaciones de fábricas o talleres y a las obras, de los convenientes mecanismos o dispositivos de seguridad que eviten en lo posible la ocurrencia del accidente; de otra -- parte, se trata de dotar a todos los lugares de trabajo de los imprescindibles elementos de salubridad e higiene que eviten le-

(24) Ob. cit.

producción entre los obreros de enfermedades de tipo infeccioso y de cualquier otra índole"(25).

MARIO DE LA CUEVA, refiriéndose a aquellos dos bloques -- de medidas precautorias, ha aclarado que la higiene del trabajo -- pretende la prevención de las causas de enfermedades profesionales, y en general tutelar la salud de los trabajadores, y que la seguridad del trabajo, busca evitar las causas de los accidentes; en esta interpretación se ha encargado la primera a la Medicina -- del trabajo y la segunda a la Ingeniería Sanitaria, las que han -- adquirido recientemente gran desarrollo. (26).

Aquellas dos clases de medidas proteccionistas se complementan -- además, con indicaciones para casos especiales, los que por su -- singularidad, deben ser analizados aparte, pues pueden ser objeto tanto de la Higiene y Sanidad Industrial, como de la Seguridad Industrial, ya que ambas se refieren al trabajador como hombre, elemento que en los últimos tiempos ha tenido gran relevancia como factor incidente en la producción de riesgos profesionales.

En consonancia con lo anterior R. P. BLAKE, ha concluido: "La prevención de accidentes no depende de teorías complicadas -- o de conocimientos teóricos especiales. Mas bien depende de la -- constante atención que presten a la seguridad los patronos y los obreros. Esa constante preocupación por la seguridad puede definirse como la "atención continua que se preste a la Seguridad, -- en todos los parmenores de la labor cotidiana".

 (25) M. GARCIA CORACHAN, "Accidentes de Trabajo en la Industria".

(26) Ob. cit. T. II.

"Casi todas las lesiones son el resultado de una combinación de riesgos materiales y errores humanos corregibles. La corrección de unos y otros generalmente evita la lesión, pero la seguridad máxima en el trabajo sólo se obtiene eliminando o reduciendo al máximo humanamente posible todos los riesgos materiales, y, además, recurriendo a todos los medios disponibles de control en los hábitos y prácticos de trabajo, con la vista fija en la seguridad" (27).

2) HIGIENE Y SEGURIDAD

Poco a poco fue el legislador atendiendo a la seguridad en el Trabajo y de igual forma se ha ido extendiendo el campo en que la prevención, como primer paso, definitivamente se ha impuesto, como necesidad y urgencia; así, en principio, la acción preventiva se dirigió únicamente en relación a las máquinas, y era lógico, pues fueron éstas las que precipitaron el interés de protección al obrero, por la multiplicación de los peligros en relación al anterior trabajo artesanal.

Posteriormente y ya encaminadas las investigaciones sobre seguridad, agregadas al avance de la medicina, se descubrió que también influían en la producción de accidentes y enfermedades del trabajo, la clase de labor que se desarrollaba en vista de los materiales que se empleaba, lo que obligó a la consideración especial de labores peligrosas e insalubres y se llegó a la conclusión de que la Higiene y la Sanidad en el trabajo juegan importante papel, pues preservan, sus medidas, del contagio y producción de enfermedades.

(27) Ob. C_it.

Ultimamente, el ámbito en que se busca la seguridad del trabajo, ha adquirido tal amplitud, que abarca la Higiene y Sanidad no sólo de los trabajos que emplean materiales peligrosos e insalubres, sino también en general, toda clase de labor, pues es innegable que aspectos como ventilación, iluminación, aseos de locales, etc. son también decisivos en la producción de infortunios.

Pero el giro mas notorio que ha tenido el aspecto de la Seguridad en el trabajo ha sido el haber hecho objeto de especial atención al individuo mismo, es decir, al trabajador como hombre, quien con sus actuaciones y salud, es causa de accidentes y enfermedades que antes no había atendido. Por ello la Medicina del Trabajo ha adquirido un desarrollo enorme, y la higiene y sanidad en la industria no pueden actualmente ser olvidadas por los empresarios, trabajadores, ni la sociedad.

Por Seguridad Industrial, se entiende, según CABANELLAS "el conjunto de métodos que tratan de poner al trabajador a cubierto de los peligros y daños que la ejecución de su labor puede ocasionarle. Se trata así de disminuir el número de accidentes en el trabajo y de amparar al trabajador frente a las contingencias que al realizar sus tareas pueden producirse".

"A diferencia de otras medidas preventivas, incluye el estudio del hombre como elemento capaz de afrontar inteligentemente las posibles contingencias. Por ello aparece como ciencia que estudia las causas capaces de provocar accidentes y enfermedades, y los factores nocivos para la salud, propios de la industria" (28).

(28) Ob. cit.

Las medidas de seguridad laborales son de tres clases: 1)- Las que se refieren a la organización racional del trabajo; 2)- Las que tratan de la Higiene y Sanidad Industrial, y 3) Las que buscan la prevención técnica de los accidentes.

El objetivo de la Organización del Trabajo, es proteger al hombre trabajador contra el agotamiento resultante de esfuerzos prematuros superiores a sus energías o muy prolongados.

La ciencia médica coopera estrechamente con el Derecho La boral, estableciendo conceptos adecuados, proporcionando conclusiones científicas obtenidas por la técnica, lo que fructifica en instituciones y disposiciones laborales. Ejemplo de ello lo tenemos en la fijación de un descanso dominical, jornadas de trabajo, vacaciones anuales, declaración de industrias o laborales-peligrosas o insalubres, etc.

El implentemiento de disposiciones sobre Higiene y Sani--dad Industrial ha obedecido al hecho de que el peligro a un acci--dente, aumenta considerablemente, cuando las condiciones insalu--bres o de desaseo en un local de trabajo pueden provocar una ---caída o favorecer el contagio de padecimientos que provengan del material empleado o de los mismos compañeros de labor.

Siendo así, pues, importante la salubridad, para preser--var de peligros, no es de extrañar el desenvolvimiento que ha --manifestado la higiene y sanidad en la industria. Así, se ha re--glementado sobre la iluminación y ventilación de locales a fin --de evitar los peligros de accidentes al trabajador y los daños --que pueden ocasionarse sobre su organismo y salud; es evidente --que unas clases de labor pueden requerir mayor iluminación que --otras; debe distribuirse uniformemente y evitar ofuscamientos, --contrastes o deslumbres; la luz solar debe estar de tal forma --

aprovechada que la orientación del local permite emplear lo más, en épocas de frío y lo menos en las de calor.

Para el esoo del trabajador debe haber lavabos o baños en suficiente número, así como cuarto para vestuario y comparti---mientos individuales para guardar la ropa; comedores colectivos---son fundamentales porque le presentan al obrero un ambiente dis---tinto al de la máquina, sacándolo del embotamiento en que puede---hallarse después de unas horas de trabajo, además de que tiene ---así una mejor alimentación y evita los peligros adicionales por---actividades ajenas al trabajo propiamente dicho.

La prevención técnica, la constituyen los medios mecáni---cos de seguridad adaptados a las máquinas, útiles y elementos de---trabajo y comprenden dos clases de medios: los que protegen di---rectamente al trabajador y los que lo hacen indirectamente.

Entre los primeros están los que tienden a reducir el pe---ligro mediante la adopción de equipo apropiado; como ejemplo es---té el dotar de dispositivos que eliminen el riesgo, ya sea cu---briendo el mecanismo que ofrezca el peligro o bien mediante inte---rruptores que vuelven inactivas aquellas máquinas o instalacio---nes. Por otra parte ese interés se complementa con advertencias---al trabajador del peligro en que se halla, conocimiento de apli---cación de primeros auxilios, adquisición de maquinaria que reúna---esos dispositivos de seguridad y otras.

Las medidas que indirectamente protegen del riesgo son ---los sistemas de educación del obrero ya sea por clases colecti---vas, carteles, avisos, prensa, museos de seguridad, conferencias,---etc., Aprovechando los distintos medios de difusión visual y au---ditivos, se ha logrado educar al trabajador sobre la prevención---de accidentes y su cooperación a ello, para evitar, el llamado ---riesgo profesional.

3) CASOS ESPECIALES

A pesar del interés en evitar la producción de infortunios laborales por medio del establecimiento en general de medidas para la industria, hay casos que deben ser objeto de apreciación -- particular, pues por el riesgo específico que presentan merecen -- regulación también especial. Tales por ejemplo, las obras de cons-- trucción y excavación, minería principalmente, incendios, traba-- jos con electricidad, ya a bajo o alto voltaje, labores con mate-- rias explosivas o insalubres o aparatos a presión, la embriaguez-- e incluso el trabajador como ser humano.

La verdad es, como lo reconoce CABANELLAS, que en cada -- trabajo existen peligros propios y por lo tanto la adopción de -- medidas proteccionistas debe referirse a cada caso en particular; si bien en general pueden contemplarse tres temas principales co -- mo ya vimos, debe profundizarse en cada una de las tareas, lo -- que viene a dar por resultado una lista inconclusa de indicacio-- nes y disposiciones preventivas.

Con respecto a la persona, por medio de pruebas psicotéc-- nicas, se ha comprobado que determinados accidentes se producen-- como consecuencia de deficiencias psicomotrices, o sea, que hay-- una predisposición para el accidente en el trabajo; conociendo -- ésto puede evitarse los riesgos, alejando al individuo de ocupa-- ciones que no le convienen. Otra causa de accidentes con respec-- to al trabajador, es su estado físico. La prevención psicológica se logra por la educación y perfeccionamiento técnico.

También está influenciado el trabajador por los males so-- ciales, como vicios, que son combatidas por la asistencia social, y determinadas enfermedades, que se reprimen con la medicina del trabajo.

V- LEGISLACION NACIONAL

Hemos expuesto que la Seguridad Social, es uno de los postulados de todo Estado moderno que como plan de política Social a desarrollar, comprende toda una gama de actividades que tienden a concretar esos programas. Esas actividades son (como dejamos ya expresado) la Previsión Social, la Asistencia Social, el Seguro Social e incluso el Código de Trabajo, que aunque de naturaleza completamente diferente, en consideración a los principios que lo orientan, representa el grado de preocupación de un gobierno por sus habitantes trabajadores, aun cuando no siempre tal preocupación se conjuga con regulaciones serias en favor de la clase siempre oprimida y acaso talvés jamás redimida.

Nuestra Constitución Política, atenta a ese objetivo, --- contiene un plan de Política Social, expuesto en los títulos, -- denominados: IX = Régimen Económico"; X = "Régimen de Derechos Individuales", y XI = "Régimen de Derechos Sociales".

En este último, compuesto de cuatro capítulos que se refieren respectivamente a la Familia; Trabajo y Seguridad Social; Cultura; y, Salud Pública y Asistencia Social, podemos señalar, aquellas disposiciones que "pretenden" Previsión Social.

Puede apreciarse también, que en dicho capítulo, nuestro Legislador Constituyente, emplea la designación de Seguridad Social, indistintamente en sus dos sentidos ya expuestos, pues en ocasiones la toma como Previsión Social y en otras como aquella doctrina típica del Estado moderno que se encamina a buscar el bienestar común.

Desde luego damos por establecido que en esta última forma, la Seguridad Social en nuestro país, esté plasmada en los tres títulos antes relacionados.

Ahora, en lo que se refiere a su acepción restringida, -- (como sinónimo de Previsión Social), encontremos artículos como el 181, que considere el trabajo como una función social y no como un artículo de comercio, lo que obedece a un logro de la clase trabajadora. Al menos así escrito, suena bien a sus oídos, porque en la vida real, bien temprano despiertan a lo crudo de su sempiterna invalidez proteccionista.

Anteriormente, el salario del obrero estaba determinado por el mecanismo automático que conformaban la oferta y la demanda, pero con las nuevas escuelas económicas, por las que se aconsejaba una intervención de parte de los Gobiernos, se ordenó que dicha retribución fuera una justa valoración del esfuerzo humano, con lo que se garantizaba así una seguridad económica al trabajador. Sólo entonces con la declaración de que el trabajo era una función social, independiente del libre juego de las leyes de la oferta y la demanda en lo económico, fue posible elevar al obrerismo que se hallaba por entonces sufriendo la explotación del patrono en virtud de la abundante oferta de mano de obra, al nivel que en justicia le correspondía. De esta forma podemos calificar esta norma constitucional como de Previsión Social.

Nuestro país acogió dicho triunfo y lo plasmó en nuestra Carta Magna, en la primera norma del capítulo que regula la actividad laboral como fundamento sólido sobre el que se estructura toda aquella reglamentación.

* Vale la pena aquí recordar que la Previsión Social tiene, como fines esenciales reducir el grado de inseguridad en que se halla el trabajador, cuidar de su integridad y salud y ayudarlo en la adversidad.

Por el Art.182, se exige la existencia de un Código de Trabajo cuyo objeto principal sea "armonizar las relaciones entre - en Capital y el Trabajo" y que esté "fundado en principios generales que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y especialmente" en los que expresamente menciona en los once numerales que contiene.

Como disposiciones de Previsión Social, encontramos en -- dichos numerales, las siguientes: (Antes debe advertirse que algunos han llegado a constituir principios laborales ya tradicionales, pero que con una visión intencional: podemos fácilmente -- calificar como de Previsión Social pues su fondo social, se -- transparente):

No.2 = Que procure un salario mínimo, que "deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural".

No. 5 = La prima que por cada año de trabajo deben los - patronos dar a sus trabajadores que es lo que se denomina aguinaldo tiene como razón de ser, tanto un estímulo al trabajador, -- como una subvención para sufragar los gastos que al final de cada año natural se acrecientan por efectos de las festividades -- propias del fatal costumbrismo en nuestro medio. Su fin de evi-- tar el desmedro de la economía del empleado, corrobore su sentido de Previsión Social.

No.10 = El establecimiento de un mínimo de edad, para poder ser ocupada una persona en el trabajo, es un caso típico de Previsión Social y la misma norma lo aclara al exponer que "podrá autorizarse su ocupación cuando se considere indispensable para la subsistencia de los mismos o de su familia, siempre que ello no les impida cumplir con el mínimo de instrucción obligatoria.

Finalmente el No.11= manda pagar una indemnización cuando a un trabajador se le despida injustificadamente. Aunque su finalidad primera sea la de establecer una sanción al patrono que actúe de tal forma, también se protege al trabajador por la desocupación en que se encontrará con el consiguiente quebranto económico en su hogar.

La instalación y mantenimiento de salas cunas y lugares de custodia para los niños de los trabajadores (guarderías) que ordena el Art.183, es netamente de Previsión Social, pues se ve claramente el interés de impedir que estos niños así abandonados vayan formando su vida sin un hogar que los eduque y encause por mejores senderos. Además de que el mismo trabajador, al saber -- que su prole esta bien cuidada, desarrollará su labor con una -- mejor disposición de ánimo.

La obligación de reparar las consecuencias de accidentes de trabajo o cualquiera enfermedad profesional mediante una indemnización, prestando además servicios médicos y farmacéuticos como lo dispone el art.184, tiene un contenido de Previsión Social indiscutible, desde luego que con ello se equilibra la pérdida funcional del accidentado, o se impide que soporte los gastos médicos o de medicinas, siendo que es entonces cuando más -- ingreso monetario necesita.

El art.165, se refiere a empresas y establecimientos que tengan necesariamente que alejar al trabajador del lugar en donde materialmente no pueda éste satisfacer sus necesidades primordiales.

En estos casos, aquéllos quedan obligados a proporcionar al trabajador y a su familia, habitaciones adecuadas, escuelas, asistencia médica y demás servicios y atenciones necesarios para su bienestar". El carácter de Previsión Social de esta disposición es palpable.

Por último, en el caso del aprendiz, que incluye el art. 187, busca un fin propio de la materia que nos ocupa, al declarar que su objeto sea el "de asegurar al aprendiz enseñanza de un oficio o profesión, tratamiento digno, retribución equitativa y beneficios de previsión y seguridad social".

Encontramos aquí una aparente repetición del legislador, pues al decir al principio que su objeto sea el de enseñar un oficio o profesión, es éste una de las búsquedas de la previsión Social, por cuanto, como ya lo dice MARIC DE LA CUEVA, "educa al hombre para que devenga un buen trabajador"(29) y cuando dice -- (al texto constitucional) beneficios de previsión, incurro así en redundancia, pero como mencioné, esto es aparente, pues debe comprenderse que nuestro legislador empleó aquí el término previsión como sinónimo de prevención. Ya antes vimos que con frecuencia se confunden ambos términos.

Mencionamos antes, como parte esencial, sino medular de la Previsión Social, la Prevención de riesgos laborales. En este aspecto, también la Constitución Política contiene mandatos a fin de combatir la producción de infortunios en el trabajo.

(29) Ob. Cit.

En los tres campos en que la lucha preventiva se ha entablado, nuestro legislador constitucional ha también buscado aquella protección. Así,

En lo relacionado con la organización racional del trabajo, aquellas instituciones que se detallaron, también son consideradas en nuestra Carta Magna. Por ejemplo, el No. 6 del Art. 181, que establece la duración de la jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno y la de la semana laboral, así como la duración de la jornada nocturna y la que se cumpla en tareas peligrosas o insalubres. Las primeras que habrán de ser de ocho y de cuarenta y cuatro horas respectivamente y las segundas deberán ser inferiores a aquéllas. Regula asimismo, sobre la necesidad de pausas entre dos jornadas y los descansos en una misma jornada, atendiendo a causas biológicas.

En el numeral siete del mismo artículo se establece el derecho del trabajador a disfrutar de un día de descanso a la semana. En el número 8, se fija la existencia del derecho a gozar de los días de asueto que señala la ley secundaria.

Por el No.9, se determina que todo trabajador que acredite una prestación mínima de servicios durante un lapso dado, tendrá derecho a vacaciones anuales, y que éstas no pueden ser compensadas por dinero. Con el objeto de que el obrero goce efectivamente de ese descanso para recuperar sus energías y que su mente salga de ese estado de saturación en que se encuentra por la constante atención al trabajador durante un año, se eleva a la categoría de deber del patrono de darlas, completada con la consideración de un derecho para el trabajador de pedir las.

En el inciso segundo del numeral 10 del relacionado art. 181, se prohíbe que los menores de dieciseis años de edad, laboren más de seis horas al día y como máximo en una semana, treinta y cuatro horas. En el inciso 3o. se ordena que tanto los menores como las mujeres no sean ocupados en labores peligrosas o insalubres. Esto último obedece a la consideración simple de que si las mencionadas labores ocasionan perjuicios al organismo humano normal por su constante exposición, con mayor razón debe impedirse su contacto a aquellas personas que sean débiles por su contextura física o mental, pues son mayores y más graves las repercusiones de los efectos de dichas labores.

Por idéntico razonamiento es que también se prohíbe la ocupación de menores de dieciseis años en labores nocturnas.

El art.183, ordena la concesión de un descanso antes y después del parto a la mujer trabajadora.

En el ámbito de la Higiene y Sanidad Industrial, nuestro legislador se limitó a anunciar una ley secundaria, la cual "reglamentará las condiciones que deben reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo".(Art.194).

Por lo demás, y en lo que respecta a la prevención técnica, podría considerarse oncluido en el texto constitucional (por fortuna) en el inciso 2o. del Art.194, cuando dice de manera general: "el estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, provisión y seguridad social, de comprobar sus resultados y de sugerir las reformas pertinentes".

Como vemos, al mencionar que el servicio de inspección -- técnica que el Estado mantenga, debe velar, entre otras cosas, - por el fiel cumplimiento de las normas legales de Previsión So-- cial, lógicamente está incluyendo en forma tácita, las medidas - de prevención técnica, por formar éstas, parte de aquéllas.

La ley secundaria que regula la materia que tratamos, co-- mo es el Código de Trabajo, comprende un Libro, el III, que in-- debidamente se denomina "Previsión y Seguridad Social", pues la-- verdad es que no sólo en este libro se mencionan las medidas alu-- didas sino que en todo el texto legal, se encuentran diseminadas disposiciones que pueden catalogarse como con fines preventivos-- como son los siguientes artículos:

Art.29 No.6 = Que prohíbe al patrono "dirigir los traba-- jos en estado de embriaguez, bajo la influencia de narcóticos o-- drogas enervantes o en cualquier otra condición anormal análoga". Se busca además de mantener el orden moral, una seguridad para-- los trabajadores.

No. 8 = Prestar auxilio cuando sea necesario, a favor de-- sus compañeros o del mismo patrono, cuyas personas o intereses - peligren por siniestro o riesgo inminente.

No. 10 = Someterse a exámenes médicos para comprobar el - estado de salud.

No. 11 = "Observar estrictamente todas las prescripciones concernientes a higiene y seguridad establecidos... y las que -- indiquen los patronos para seguridad y protección..."

Art. 32 = Que permite suspender el contrato de trabajo -- cuando: No.8 por la enfermedad del trabajador se ponga en peligro la salud de los demás trabajadores o la del patrono, de sus familiares o de sus representantes, y viceversa.

Art. 44=Que en sus numeros 14 y 15, comprende sanciones -- por no cumplir los trabajadores con las obligaciones de obedecer las medidas preventivas o procedimientos que se implanten para evitar riesgos profesionales, o por ingerir "bebidas embriagantes o hacer uso de narcóticos o drogas enervantes en el lugar de trabajo" o por presentarse a laborar bajo el efecto de ellas.

Art. 47 No. 6 = Que permite al trabajador dar por terminado el contrato de trabajo con responsabilidad para el patrono cuando éste o sus representantes, ejecuten actos "que pongan en peligro la vida o la salud" de aquél.

No. 7 = Que faculta al trabajador en lo mismo, cuando el patrón no proporciona a aquél un lugar de trabajo o vivienda -- que reúna condiciones higiénicas o porque no ha cumplido con -- las medidas preventivas o profilécticas, prescritas, lo que pone en grave peligro la vida o la salud del facultado.

Art. 79 No.3 = Que manda al trabajador del campo a someterse a exámenes médicos para comprobación del estado de su salud.

Art. 80 = Que ordena al trabajador agropccuario cumplir con "las disposiciones que sobre higiene se dicten para el caso de permitírsele la cría de aves de corral y otros animales domésticos."

Para terminar, el art.476, que con el fin de que sean --- cumplidas las disposiciones de los Libros I, II y III (donde se incluye las de Previsión Social) señala la imposición de una multa y la obligación de que se cumpla efectivamente la medida --- transgredida.

Por otra parte, reconoce el citado cuerpo de leyes algu-- nas instituciones ya tradicionales y que se relacionaron en el -comentario del texto constitucional, a saber: descensos semana-- les (Art.148 y sigts.); regulación del trabajo de mujeres y meno-- res (Art.88 y sigts.); calificación de labores peligrosas e insa-- lubres (Art.90 y 91); limitación de jornadas de trabajo (Art.139 y sigts); establecimiento de vacaciones anuales (Art.155 y sigts) aguinaldo (Art.173 y sigts.); etc.

El referido Libro III que específicamente trata de la Pre-- visión Social tiene cuatro Títulos: El Primero de ellos denomi-- nado "Prestaciones inmediatas a cargo del patrono", está integra-- do de tres capítulos, que por su orden regulan una atención que-- el patrono debe a sus trabajadores en casos de enfermedad común, maternidad o muerte.

El segundo Título, llamado "Seguridad e Higiene del tra-- bajo", comprende dos capítulos que eluden a las obligaciones del patrono el primero (Art.265), y del trabajador el segundo (Art.- 266) y que en resumen se concreta a elevar a la categoría de --- obligatoria observancia para el patrono, el "poner en práctica - las medidas adecuadas de seguridad e Higiene en los lugares de - trabajo para proteger la vida, la salud y la integridad corporal de los trabajadores", y para éstos, el cumplir con aquéllas.

El Título III regula lo referente a los riesgos profesionales ya sucedidos y en el art.307 los seguros que los patronos deben contratar para sus trabajadores, pero este seguro es de -- tipo económico, a fin de garantizar en lo posible la indemniza-- ción por la pérdida o incapacidad resultante a un trabajador, -- además de que únicamente es exigible en las llamadas labores pe-- ligrosas e insalubres. Ya lo expone el Art.308 cuando al referir-- se a que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, puede rele-- var al patrono de la obligación de asegurar al trabajador, lo -- permite "cuando acrediten tener bienes más que suficientes para-- responder de las obligaciones derivadas de riesgos profesiona-- les".

El Título IV, que trata de la Seguridad Social, pues así-- se nomina, se limita a legalizar, corroborando la Constitución -- Política (Art.186) la existencia de la institución del Seguro -- Social que se regirá por su ley propia y el descargo de la res-- ponsabilidad al patrono en la medida en que vaya aceptándolas el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Reconoce también la ley secundaria en el Art.253, la nece-- sidad de una reglamentación interna que es en donde por lo gene-- ral, se patentiza la iniciativa del patrono en este campo; así y todo, le impone la obligación de expresar regulaciones sobre pun-- tos como horarios de trabajo y comidas, labores impropias para -- mujeres y menores, periodicidad de exámenes médicos y normas de-- higiene y seguridad (Art.255).

Posiblemente porque esta parte del Derecho del Trabajo -- que se refiere a riesgos, consecuencias y prevención de ellos, -- sea en un futuro absorbido por la institución del Seguro Social, es que nuestra ley es generalizadora en la materia de Prevención y actualmente mientras llega ese futuro, ha dejado en manos del-- Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ese cargo.

El Estado, por medio del ramo de Trabajo, se ha encargado hasta ahora de la labor preventiva de los infortunios en el trabajo, creando un departamento especialmente para ello, que se llama Departamento Nacional de Previsión Social, así lo dispone el Art.1o. de la Ley Orgánica respectiva: "corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....", y el Art.2, en su numeral cuarto menciona en la organización de dicho Ministerio, el relacionado Departamento.

En sus Arts. 7, 8 número 4, 32 y 40, la referida Ley Orgánica alude a las obligaciones y facultades de los funcionarios respectivos para cumplir su cometido.

Ya en lo que se relaciona con la obligación del Departamento específico de Previsión Social, en el Art.53, se expone el cargo de "regular las condiciones de Seguridad e Higiene en las empresas, establecimientos y demás centros de trabajo", y los Arts.54, 58 y 59, aclaran las atribuciones del mismo.

De todas esas normas relacionadas, solamente los literales B, y C, del Art.54, son los que indican el camino para proseguir en la lucha preventiva, al facultar al Departamento, para proponer los "anteproyectos de reglamentos en que se establezcan las normas de seguridad e higiene que prevengan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales" y para "dictar recomendaciones técnicas con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y de eliminar los riesgos de accidentes y enfermedades, en determinados lugares de trabajo".

Que desde la vigencia del ordenamiento referido la lucha por la prevención de riesgos en el trabajo ha sido exigua, no cabe duda, pues hasta la fecha y recientemente, el nueve de fe--

brero de 1971, se publicó en el Diario Oficial número 27, Tomo -- No.230, el Reglamento General Sobre Seguridad e Higiene, en los Centros de Trabajo, y el 20 de Julio del mismo año, se dió el -- Reglamento de Seguridad en labores de excavación.

La actividad desplegada hasta hace poco, comprende tam--- bien aunque en forma aislada, clases colectivas, seminarios o -- cursillos sobre el mismo tema, pero nada más.

Cabe observar que nuestra institución del Seguro Social , realmente y porque va en desarrollo gradual, comprende hasta -- ahora, sólo los riesgos ya acaecidos y la prevención que legisla es únicamente con fines de interés propio, es decir, para evi--- tar compromisos pecuniarios al abarcar descuidadamente trabajado--- res enfermos; no otra cosa resulta de la lectura de los Art.71,- 72 y 76 de su Ley Orgánica, y el 57 del Reglamento para la apli--- cación del Régimen del Seguro Social.

No admite duda, el que la necesidad de una reglamentación sobre reparación de las consecuencias de los riesgos en el traba--- jo, disminuye en una proporción inversa a la eficacia de un sis--- tema preventivo imperante, de forma que con todas estas conside--- raciones debe dársele a la Previsión Social la importancia que -- merece y dotar las legislaciones con disposiciones que hagan más--- eficaz esa institución en su parte preventiva.

Nuestra legislación en este aspecto está retratada de --- cuerpo entero y auténtico perfil con las palabras de MANUEL OSSO--- RIO Y FLORIT "mientras todos o casi todos los países han dedica--- do esmerada atención a las leyes reparadoras de los accidentes -- del trabajo y de las enfermedades profesionales, mejorando día -- tras día las normas jurídicas que benefician a las víctimas de -- un siniestro laboral o a sus derecho-habientes, en materia de --

- - - - seguridad e higiene del trabajo la legislación o es inc--
xistente o permanece embrionaria y estacionada..." "a lo sumo se
han limitado a establecer disposiciones aisladas y baremos (caté-
logos) de mecanismos preventivos y a crear unas inspecciones en-
cargadas de vigilar la aplicación de tales mecanismos. Y aún esa
labor elemental se suele realizar mal, siendo las causas de su -
ineficiencia la falta de relación entre esa modesta prevención y
la reparación del accidente. En otros términos: que, por lo gene-
ral, son distintos los organismos que realizan la inspección, y-
los que cubren el riesgo, cuando en realidad ambas actuaciones --
deberían estar perfectamente coordinadas".(29).

(29) Ob. cit.

PARTE SEGUNDA = SEGURIDAD SOCIAL. SU RELACION CON EL
 SEGURO SOCIAL.

VII - HISTORIA
 =====

Con frecuencia - habíamos anticipado- se emplea la expresión, Seguro Social por Seguridad Social y viceversa, y ésto obedece principalmente al hecho de que esta doctrina ha tenido su expresión práctica al travez de aquella institución. Y es que si el bienestar colectivo consiste, en términos generales, en lograr una seguridad en lo económico y en lo social, y si la primera significa garantizar al individuo su percepción pecuniaria -- aún después de su incapacidad para la producción y la segunda en procurarle salud, ambas intenciones se ven realizadas por el Seguro Social, precisamente.

Algunos autores han pretendido encontrar el origen de la Seguridad Social en los tiempos del Imperio Romano, en los "Collegia", extendiendo a la asistencia bastante completa que programaban para sus miembros. Otras, en la Edad Media, en las Cofradías por razones similares, pero aunque ciertamente la asistencia al gremiado era más o menos integral, no podemos calificarla de Seguridad Social, desde luego que su sombra protectora estaba -- limitada a sus asociados exclusivamente, es decir, a aquellos que era calificados como trabajadores de la misma ocupación.

Otros tratadistas han considerado como una verdadera declaración de esta doctrina y como tal el verdadero génesis de -- ella, lo que formuló FRANKLIN D. ROOSEVELT en 1935 en el Acta de Seguridad Social, por la cual se ponía en vigencia seguros contra el paro, la vejez, y otras ayudas más a la niñez, a la maternidad, etc.

Por nuestra parte, podemos considerar, desde luego sin -- tratar de restar el valor que tal iniciativa merece, que ese movimiento representa un paso en firme en el terreno de lo concreto para llevar adelante la Seguridad Social.

Pero en lo que se refiere al origen de esta doctrina, a -- nuestro entender, podemos encontrarlo en Bismarck, quien revelán -- dose contra el statu-quo de su época en 1882, elevó al plano de -- la realidad, la protección y seguridad que el Estado debe a sus -- ciudadanos. Mortificado por los resultados completamente injus -- tos que el individualismo producía en las clases sociales, dando -- lugar a una diferencia tajante entre el capitalista y la clase -- económica desvalida que la constituían los trabajadores, buscó -- poner paro a carrera tan disparatada como desenfrenada, mediante -- una protección en lo social y una seguridad en lo económico a la -- mencionada clase oprimida, como una obligación sagrada del Esta -- do.

La idea del Seguro Social tuvo así su nacimiento, aunque -- indirectamente podemos considerarlo también como el inicio de la -- Seguridad Social, porque su preocupación no era tanto poner coto -- a esa discrepancia de clases cuanto restaurar el nivel que en -- justicia debe primar, desde luego que Bismarck alentaba el ideal -- de una mejor repartición de la producción mediante el regreso de -- aquellos frutos al sector que más hacía por producirlos y que -- menos los gozaba. Naturalmente que este retorno se ofrecía en -- calidad de asistencia y prestaciones pecuniarias.

Por otra parte, congruente con los postulados de la Segu -- ridad Social, la doctrina del canciller Alemán imponía como de -- ber inexcusable del Gobierno el velar por las eludidas seguri -- dades.

MARIO DE LA CUEVA, refiriéndose a la labor de Bismarck ex pone: "La Sociedad y el Estado no son indiferentes a las luchas sociales y a la miseria de una clase y tienen la obligación de intervenir para procurar que cada uno de los factores de la producción obtenga la parte que legítimamente le corresponde; ahora bien, Bismarck afirmó que al trabajador importan no solamente su presente, sino también su porvenir y que era justo que su trabajo le permitiera asegurar su existencia futura" (1).

Con un criterio más amplio podemos aceptar que la Seguridad Social tuvo su fundamentación en la idea anterior de la Previsión Social, la que no prosperaba ni con la ayuda privada a -- base de gremios, precisamente por el liberalismo de entonces. -- Cuando se cambiaron los conceptos, se prestó una mayor atención a la necesidad de preservación del elemento humano como factor -- productivo de igual importancia que el Capital, con obligación -- de velar por ello al Estado. El fondo ideológico, pues, de la -- Previsión Social alumbró el de la Seguridad Social, reconociéndolo y elevándolo a la categoría que merecía.

El tratadista mexicano ha concluido en este aspecto afirmando que "la Seguridad Social es la idea de la Previsión Social y consecuentemente del Derecho del Trabajo proyectada a la humanidad. En esencia, es la idea de la justicia social, que se abre paso"(2).

Justificaciones e importancia.

La Seguridad Social como Política social típica de todo Estado moderno ha sido el producto de un nuevo estado de cosas e ideas, que no compaginaban con los moldes anteriores. La estructura social, económica, administrativa y jurídica de los Estados fue modificada, o mas bien, actualizada por los nuevos factores-

(1) M. DE LA CUEVA; "Derecho Mexicano del Trabajo" T. II.

(2) ib. cit. T. II.

que entraron a escena, tales: la industrialización en el campo económico, las explosiones demográficas en las ciudades, la accesibilidad a la cultura de parte de masas de trabajadores y la intervención consecuente de estos grandes núcleos en la vida política y social de los pueblos mediante Sindicatos.

Sobre esta labor de conscientización de las necesidades de la Seguridad Social como solución, ha dicho el Dr. GASTÓN NOVELO en el primer congreso Nacional de Seguridad Social realizado en esta ciudad (San Salvador) el mes de noviembre de 1967, "En los países de América la acción de las organizaciones profesionales y laborales, han creado una conciencia de que la Seguridad Social no sólo es un instrumento de auténtica política social, sino que constituye un mecanismo valioso para lograr objetivos básicos -- del desarrollo económico, como son la redistribución del ingreso y el aumento de la productividad". (3)

La posibilidad de una recuperación e imperio de una justicia social tan buscada cuenta ahora con buenas armas para su logro. Es evidente que la participación directa e inevitable del factor interesado en su implantación es cada vez mayor y más fuerte.

Sin embargo, otros consideran que este adelanto es más -- aparente que real. Un exámen más detenido indica que en la actualidad se está más alejado que nunca del objetivo ideal. Probablemente ello se deba (dándoseles la razón) a que aquella idea de la Previsión Social, que ha dado paso a la Seguridad Social tenía objetivos menos ambiciosos, más reducidos a nuestros ojos -- que juzgamos ahora las situaciones de manera diferente, pues es-

(3) "Seguridad Social" No.55 En-Feb.1960.

distinto también el estado social y económico en que nos movemos.

Es claro que si en nuestra actual Sociedad, adoptamos como ideal político un plan de Previsión Social de tiempos del medioevo, casi estamos por cristalizarlo; pero debemos pensar con nuestro statu-quo y ello nos inclina a pretender un plan de Seguridad Social de verdaderos alcances de justicia social. Así nace la Seguridad Social y también así es lógico admitir que para su objetivación estamos ahora tan distantes como al principio.

Distintos Programas de Seguridad Social han sido presentados por estadistas que en sus lugares de origen han buscado siempre la superación de sus Sociedades; planes que han llegado a adquirir importancia tal, que han sido inspiradores de otros de orientación a las políticas sociales de muchos países.

* Entre los más citados planes de Seguridad Social se halla el de Sir WILLIAM BEVERIDGE en Inglaterra en 1941, quien presentó bajo su propia responsabilidad el informe que posteriormente sería el mundialmente famoso Plan Beveridge, tan completo que ha sido considerado como arquetipo de los restantes.

BEVERIDGE fincó la Seguridad Social completa en cuatro aspectos: 1- Educación y Preparación para el Trabajo; 2- Ocupación; 3- Salud y Seguridad en el Trabajo, y 4 - Amparo ante el infortunio.

"a) Proporcionar a cada niño y a cada joven la educación primaria profesional necesarias que le permitan desempeñar un trabajo socialmente útil;

b) Dar a cada individuo, una oportunidad justa, para realizar un trabajo productivo, a fin de no permitir que se presente la desocupación;

c) Evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano mediante la salubridad y la organización técnica del trabajo; y,

d) La seguridad de que el hombre tendrá los ingresos suficientes para protegerse de la indigencia cuando por cualquier razón no sea posible realizar trabajo rentado"(4).

Por encargo de la Cámara de Representantes del Canadá en 1943, el Dr. LEONARD C. MARSH presentó un Programa que contenía los considerandos y principios básicos de la Seguridad Social en su país.

En verdad su mérito recae principalmente en ser un plan general para un sistema completo de Seguridad Social. Plan comprensivo de dos grupos de sistemas de Seguros: el que atiende las necesidades que requieren asistencia médica o pensiones, que es el Seguro de enfermedad y el de pensión, y el que incluye un rubro especial de atención, que lo forman los accidentes, cesantía enfermedad y maternidad.

Se destacan también los planes de Seguridad Social de Nueva Zelanda y de Australia, cuya originalidad está en la gratuidad de las atenciones médicas, hospitalarias y de medicina, sin consideración al salario del beneficiario.

(4) WILLIAM BEVERIDGE, "Bases de la Seguridad Social".

Se ha justificado la Seguridad Social desde diversos puntos de vista, así en cuanto a los fenómenos de producción y consumo, su ingerencia es indiscutible, tanto porque ocasiona un mayor rendimiento en la productividad, desde luego con la consiguiente elevación en los costos, como porque reduce el consumo por la elevación de precios y regula el subconsumo en algunas clases sociales, derivado de la falta de ingresos pecuniarios por infortunios, que es el efecto redistributivo de la riqueza.

El campo de acción de la Seguridad Social es la comunidad en general, tendiendo a proveer a sus miembros integrantes de todos aquellos factores que en concurrencia proporcionan el bienestar económico y social.

Se ha considerado por ello que esta institución pretende la consecuencia del bienestar individual, pero desde un punto de vista colectivo y la seguridad económica en atención al interés-colectivo.

Elementos y Fundamentación.

La Seguridad Social ha sido formada de dos componentes, de la Previsión Social y de la Asistencia Social. En efecto, sabemos que obligación de las Sociedades es proporcionar a sus miembros seguridad y bienestar, libertad, etc, a cambio de la obediencia, es decir, a cambio de la libertad individual que en jenan. Esta función propia del Estado, se llame Asistencia Social.

También sabemos que por la dejadez de los Gobiernos esta obligación no era cumplida ni siquiera en un mínimo admisible, lo que ocasionó que la iniciativa privada supliera aquella indolencia a fin de cubrir en grado mínimo con el bienestar del indi

viduo, pero, era lógico, sólo para sus agremiados, ésto es, los que eran calificados como trabajadores de igual ocupación.

Tomando de aquélla, su campo de actuaciones que lo constituyen la comunidad en general y de ésta la obligación de cumplirlo con el consiguiente Derecho para el beneficiario, se formó la Seguridad Social. Esto dicho en forma sencilla, es la exposición de los elementos constitutivos del sistema que estudiamos.

En repetidas ocasiones hemos anotado que el fundamento -- de esta doctrina es la inseguridad proveniente de la combinación de dos hechos sociales; económico uno, originado en el sistema de la libre empresa que existe en nuestro medio que da lugar a pérdidas de ingresos económicos (salarios) y demográfico el otro, integrado por las clases de individuos que al no colaborar activamente en la producción con su energía al no generar trabajo, por varias razones, son carga para los demás, que conforma el grupo de los incapacitados para trabajar.

En el plano puramente ideológico, se ha reconocido la -- importancia de la doctrina de la Seguridad Social, en las declaraciones que las distintas asociaciones Internacionales han formulado:

La Carta del Atlántico, declara por primera vez: "5.-Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las naciones en el campo económico, con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la Seguridad Social. 6.- Las Naciones Unidas, confían en establecida una paz que proporcione a todas las naciones, -- los medios de vivir en seguridad en el interior de sus propias -

fronteras y que ofrezca a los habitantes de todos los países la seguridad de poder desarrollar su vida libre del temor a la indigencia"(5).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1944, ratificó esa misma finalidad al declarar que "la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación..." "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, -- credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades", -- reconoció la solemne obligación de fomentar "programas que permitan alcanzar la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección y asistencia médica completa" (6).

La organización de Estados Americanos (OEA), en su carta suscrita en Colombia en 1948, incluyó un artículo -el 29- que -- pregona la conveniencia de desarrollar una "Legislación Social -- sobre las siguientes bases: a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, -- tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad -- de oportunidades y seguridad económica" (7).

Fijando su atención en los beneficios obtenidos a través del Seguro privado, los cuales en gran parte son precisamente -- los objetivos adoptados por la Seguridad Social, Bismarck com--

(5) Cfr. M. DE LA CUEVA, Ob. cit. T. II.

(6) Cfr. M. DE LA CUEVA, Ob. cit. T. II.

(7) Cfr. MARIO DE LA CUEVA, Ob. cit. T. II

prendió que aquellas ventajas eran inalcanzables para quienes en realidad más lo necesitaban, porque su costo era imposible de -- redimirse por los que con grandes esfuerzos satisfacían malamente sus necesidades más elementales. Esto llevó al citado canci-- ller a la socialización del Seguro, es decir, lo volvió de natu-- raleza social, que fuera protector de quienes verdaderamente lo-- urgían.

Para ello modificó algunas características propias del -- Seguro privado, por ejemplo, lo volvió obligatorio, su costo se -- redujo, y para mayor accesibilidad se repartió entre obligados y beneficiarios. Naturalmente que la ley de los grandes números -- fue vital para los cálculos de factibilidad que sin ningún gene-- ro de duda tuvieron cabida en la mente de Bismarck.

Otra característica fue el hecho de su crecimiento gradual tanto vertical como horizontalmente.

Aunque posiblemente el Seguro Social, llegue a ser el -- vehículo de cristalización de la Seguridad Social, por ahora so-- lamente procura dos clases de prestaciones para sus afiliados - a) económicas (subsidios y pensiones) y b) sociales (asistencia-- médica, hospitalaria, etc.)

Naturalmente que la Seguridad Social no se agota en esos-- dos aspectos, por cuanto el bienestar del hombre no es solamente pan y salud, sino que incluye por ejemplo, educación, libertad, -- dignidad, protección material, etc. Es más, vamos a ser exactos, -- el bienestar común no significa únicamente la entrega de una pen-- sión pecuniaria exigua sino si acaso, y como lo pretende nuestro constituyente al legislar sobre un salario mínimo, suficiente-- para "que cubra las necesidades normales de su hogar, en el or--

den material, moral y cultural" (8).

Ahora bien, la eficacia del sistema de Seguros Sociales es variable y está condicionado al grado de desarrollo de los distintos países: Los principios básicos de toda institución semejante, sólo tienen completa aplicación en Estados altamente desarrollados, y por ironía aquellas naciones que más necesitan -- del Seguro Social, son las que mantienen una aplicación restringida de los mismos principios.

(8) Art.182, No, 2, Constitución Política.

VII - EL SEGURO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Generalidades.

Hemos visto como el Seguro Social mantiene con la Seguridad Social una relación de medio a fin. Es la institución de la que esta doctrina echa mano para cumplir con sus objetivos.

Como adelantamos también, Bismarck tomó como base la figura jurídica del contrato de seguro mercantil y lo proyectó hacia el ámbito social, adaptado a las circunstancias especiales que la Seguridad Social exigía.

De esta forma, ambas clases de seguro poseen semejanzas -- y diferencias. En primer lugar, el esquema fundamental en que se originan, es similar, pues está constituido por una cosa asegurada, una prima y un riesgo cuyo acaecimiento da lugar a que se -- cumpla el seguro, y es precisamente este último el que conforma la dimensión del seguro.

Vale decir, en cuestiones de sucesos aleatorios, juega un papel determinante la regularidad en la ocurrencia de los casos; ésto sabido y combinado con el total de las primas a obtener, -- permiten calcular el monto del seguro.

En un principio el Seguro Social se asemejaba tanto al -- seguro privado que ambos se concretaban, al advenir el riesgo, -- al simple pago de dinero de la indemnización pactada; pero aparte de lo antieconómico que ello era para la institución cuyo financiamiento era más bajo que el otro y resultaba más -- gravoso por cuanto debía asistir económicamente el inválido hasta que desapareciera aquel obstáculo de incapacidad, aparte de -- éso digo, resultaba nada social.

El hombre es una unidad biológica con lo que provoca la necesidad de combinar la política económica y financiera con la sanitaria para cumplir así con la parte de Previsión Social que le cabe al prevenir el riesgo, lograr la recuperación e indemnizar.

Se ampliaron así las prestaciones del Seguro Social y comprendió también una actitud restablecedora o rehabilitadora, confiriendo servicios médicos, hospitalarios y en general de medicina curativa y preventiva, llegando a formularse la teoría unitaria del riesgo.

En vista pues, de que van íntimamente unidos salud y capacidad de trabajo con producción, es característica específica del Seguro Social el aplicar científicamente los principios de la racionalización económica y sanitaria.

Es una diferencia entre los dos seguros, el ser uno esencialmente lucrativo y el otro esencialmente social.

No podemos anotar como riesgo de distingo entre las dos figuras que analizamos la obligatoriedad y la voluntariedad de celebrarlos, porque también el Seguro Social puede ser voluntaria su afiliación, en algunos países. No obstante sí es diferencial el que el seguro privado nunca puede ser obligatorio como aquél.

La conceptuación del Seguro Social ha sido hasta la fecha imprecisa debido principalmente a que la designación esté formada por la unión de dos nociones completamente incompatibles, pues por una parte, el término "Seguro", como proveniente de una institución mercantil, es eminentemente lucrativa y por otra, lo "social", está perfectamente divorciado de aquel fin, pues pretende el bienestar del individuo, independientemente de su capacidad de ingreso.

Además de la diferencia ya mencionada entre el Seguro Social y la Seguridad Social, de ser aquél un vehículo para que este sistema se haga efectivo, encontramos otras más; por ejemplo, el campo de actividad de ésta, es mucho más amplio porque comprende todos los riesgos a que está expuesta toda la población, procurando todos los medios que propicien el bienestar económico y social: es por ésto de acción universal.

En cambio, el Seguro Social se limita a cubrir los trabajadores afiliados, únicamente en los riesgos anunciados de antemano y confiriendo sólo los servicios ofrecidos.

M. PIERRE LARQUE ha dicho al respecto "Que la política de Seguridad Social resulta en realidad de la conjunción de tres políticas diferentes: es ante todo una política económica impuesta por la necesidad de la plenitud del empleo. En segundo lugar una política de dotación de equipos sanitarios y de organización médica que permite luchar contra la enfermedad: previniéndola primero y curándola en cuanto surja..." " En tercer lugar es una política de distribución de los ingresos y de las ganancias, que tiende a corregir la que resulta del juego ciego de los sistemas económicos para adaptar los recursos de cada individuo y de cada familia a las necesidades de tal familia, habida cuenta de todas las circunstancias que pueden influir sobre la evolución de los recursos" (9).

En cuanto a la forma de financiamiento de ambas instituciones también hay diferencias. En efecto, el Seguro Social se sostiene con aportes de parte de trabajadores, empleadores y el Estado, el primero como beneficiario directo (ya que es quien re-

(9) M. PIERRE LARQUE; "Del Seguro Social y la Seguridad Social".

cibe la atención y la ayuda económica) y los segundos, por resultar también favorecidos indirectamente; los patronos, porque la responsabilidad dimanante de un riesgo laboral le afecta exclusivamente, y el Estado porque en último caso, es él quien soporta la carga de una sociedad desvalida e indigente.

La seguridad Social como finalidad política del Estado -- que beneficia a la comunidad toda, es un servicio público y como tal debe ser expensada por el conglomerado en general, esto mediante imposiciones indirectas que ya es propio de las finanzas públicas.

Historia.

Aunque el Seguro Social tuvo su origen teórico en Alemania en 1882 y su nacimiento práctico con Bismarck el 24 de mayo de 1889 mediante la Ley de Seguros Forzosos y Obligatorios, su marcha evolutiva ha sido lenta pero cada vez con mayor interés y en la actualidad su radio de acción es tan enorme que fácilmente puede apreciarse que en el futuro cumplirá en su totalidad con las obligaciones de Seguridad Social del Estado.

Pronto supieron de los beneficios de este sistema, países próximos a Alemania en Europa, y lo adoptaron así Austria en 1890 y Hungría en 1891, llegando a extenderse al transporte, a la Industria y al Comercio el seguro por enfermedad, que fue también el primero en adquirir el carácter de obligatoriedad.

En sus inicios el Seguro Social, sólo comprendía la enfermedad y los ya establecidos para funcionarios Civiles, Mineros y Marineros Mercantes, basándose todos en la noción del riesgo profesional del patrono.

En América, el desenvolvimiento de esta institución, desde su nacimiento se ha estimado que comprende cuatro épocas, con bastante relación entre ellas, pero que puede muy bien establecerse su individualidad en cada una.

1) La primera etapa data de 1900 más o menos, hasta por el año de 1935. Aparece el Seguro Social en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Cuba. Se inicia con los sistemas de pensiones que se habían establecido a favor de clases determinadas de trabajadores del Estado, en especial del ejército mediante el funcionamiento de Cajas que atendían el cumplimiento de las pensiones y jubilaciones con fondos propios.

Se fué paulatinamente extendiendo a otros sectores de la población principalmente señalados por la ingerencia que tenían en la vida social, económica y política del país como los empleados de bancos, del transporte, etc.

Cada uno de estos grupos, contaba para su atención, desde luego, con su propia Caja que disponía también de su propio capital y cuyas coberturas también estaban fijadas independientemente de los demás.

El ejemplo típico es Chile que establece tres organizaciones a fin de cubrir los riesgos de sus afiliados; cuenta así el servicio de Seguro Social para obreros, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.

No obstante, Chile, fué el primer país latinoamericano -- que entronizó el régimen del Seguro Social (en 1924) cubriendo -- originalmente los riesgos de invalidez, vejez y orfandad y viudez, así como la rama enfermedad- maternidad.

Era de esperarse por supuesto, que sin una guía técnica-- para el establecimiento de organismos tales, y la inexperiencia-- en este terreno, los defectos y anomalías proliferaran. La cola-- adopción de una diversidad de organismos con funcionamiento in-- dependiente para atender una serie de riesgos señalados sin ma-- yor estudio, era indicio de la anarquía que en esta materia rei-- naba.

Las deficiencias se han detallado así: 1-Falta de coordi-- nación y continuidad en los derechos adquiridos por el asegura-- do, al trasladarlo de una actividad cubierta por un régimen a -- otra ocupación que atendía otro régimen. 2-Discriminación en el-- seguro brindado a la población. 3-En cuanto a las prestaciones-- económicas por retiro, la fijación de períodos de tiempo de tra-- bajo efectivo, era inestable en general, lo que redundaba en pe-- juicio del beneficiario. 4- Falta de unidad en la acción del Se-- guro Social, como resultado de la pluralidad de regímenes. 5-Po-- co alcance social en las prestaciones, pues su intención de bene-- ficio a la sociedad se diluye en la desorganización apuntada.

A pesar de todo lo relacionado, queda en claro la acepta-- ción general del sistema por las bondades innegables que procura. En adelante la inclusión de estos regímenes se desencadena cada-- vez con mayor rapidez y las naciones que se benefician con ellos buscan superar los defectos anotados.

2) La segunda fase, la encontramos comprendida de princi-- pios de 1936 hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. Lo-- ecogen Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y la -- República Dominicana.

Está caracterizada esta etapa, por aparecer los primeros regímenes generales del Seguro Social con el adelanto significativo de comprender a todos los asalariados (aunque con excepciones, como los empleados agrícolas, a domicilio, del servicio doméstico, etc.) y admitir la prestación pecuniaria en el aspecto-enfermedad-maternidad.

Por otra parte, surge el cálculo actuarial para la determinación del monto de los beneficios económicos y el importe de las contribuciones para cada sector participante.

El campo de aplicación es ahora ampliado hasta proporcionarse en Chile y Uruguay asignaciones familiares.

Este período se vió ayudado en gran manera por la orientación especializada de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que participó activamente en la lucha contra la indigencia del trabajador, y esta cooperación tuvo como efecto, el propiciar a las distintas legislaciones una senda de experiencia común obtenida en América en general.

3) La tercera etapa, que va desde finales de la segunda conflagración mundial, hasta el inicio de la década del sesenta, es importante principalmente por el hecho de que todos los países americanos han ya adoptado este sistema para fomentar la Seguridad Social.

Entran al círculo: Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Venezuela y el último en ingresar al progreso: Honduras.

Su rasgo distintivo es el iniciar una nueva forma de aplicar el Seguro Social y es el denominado sistema gradual; apto --

para países cuya diferencia de clases es tan enorme y los que como fuente de ingresos tienen principalmente la agricultura o la ganadería, no puede en ellos homologarse la población toda.- Su heterogeneidad impide que esta institución pueda ser costeada para la totalidad de la comunidad.

Por ello, el Seguro Social se establece gradualmente, es decir, la absorción de núcleos de trabajadores debe ser estudiada, y calculada su factibilidad a fin de brindar una asistencia eficaz.

Queda en claro que la extensión de los beneficios del Seguro Social es por ramas (servicios que se prestan y contingencias cubiertas) zonas geográficas y categorías de personas.

Por otro lado se empleó también el método de otorgar prestaciones económicas a corto plazo primero y después a largo plazo, aquéllas llamadas subsidios y éstas pensiones.

Desde luego, debe comprenderse que toda empresa nueva para lograr establecerse bien, debe balancear sus ingresos y egresos, con un margen de utilidad que permita que crezcan y no que termine, por ello es tolerable que los beneficios del Seguro Social en un principio no estén a la altura de las exigencias ni tampoco guarden con las aportaciones la proporcionalidad de deber, y en ese sentido se comprende el establecimiento del sistema gradual.

En cuanto a su aspecto jurídico, este se encuentra fundamentado en el sistema conocido como "leyes de cuadro", es decir, que toda una serie de reglamentaciones giran en torno a una ley principal.-

Así por ejemplo, entre nosotros, tenemos una ley básica, que es la "Ley del Seguro Social" que contiene los principios rectores de esta institución y su estructura administrativa del Instituto que a cuyo cargo se creó.

Existen además los reglamentos especiales siguientes: Para la aplicación del Régimen del Seguro Social", " De aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte", " De Evaluación de Incapacidades por riesgo Profesional", " Para la Afiliación, Inspección y Estadística del ISSS", " De inversiones de las Reservas Técnicas de ISSS", " Para la Elección de Representantes de los Trabajadores y representantes patronales que integran el Consejo Directivo del ISSS".-

Muchos países que habían adoptado el sistema del Seguro Social, en esta época encuentran un estancamiento, a causa de dificultades administrativas, financieras, de imposibilidades en cumplir con los servicios médicos, etc.

Empero tales problemas, hay un avance al aumentarse el monto de las prestaciones económicas y ampliar su cobertura hasta el núcleo familiar, entre otros.

4) La última era, la registramos desde el inicio de los años sesenta, hasta nuestros días, Aquellas colonias británicas que han obtenido su liberación, adoptan el sistema sin vacilaciones, como son: Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago.

Con la práctica vivida en tanto tiempo, se han corregido los defectos y botado el lastre que ha impedido que esta institución sea verdaderamente lo que es, un arma para la Seguridad Social. El avance en este punto ha sido ostensible y relativa-

mente puede ahora hablarse de una política de Seguridad Social-- que va en camino de cumplirse en un futuro próximo.

Se encuentran actualmente intentos de unificación por regiones en Latino América, como por ejemplo, en Centro América, - existe la Entidad AISSCAP, "Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centro América y Panamá", creada recientemente y la cual en la mesa redonda de la Seguridad Social llevada a cabo en Guatemala, en donde con ocasión de celebrarse el XXV Aniversario de la Promulgación de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco del Seguro Social (ISSS), se designó el tema único "Desarrollo Actual y Planes futuros de las Instituciones de Seguridad Social de Centro América y Panamá con el objeto de que cada institución (de cada país) pudiera dar a conocer cuál es la situación actual de su desarrollo, para mutuo conocimiento de la planificación de las actividades futuras, de indudable interés común -- como útil información sobre la orientación de los esfuerzos que lleva a cabo cada una de las instituciones para cumplir cada día en mayor medida y en mejor forma con sus altos fines de beneficio colectivo. (10)

Paso enorme marcó Ecuador al comprender entre los asegurados a los empleados domésticos y México que también abarcó a los trabajadores de la caña de azúcar.

Actualmente hay conciencia en los gobernantes de no deferir más la evolución de los sistemas de Seguro Social, como forma de progreso social, como camino hacia el cumplimiento del compromiso de protección y seguridad del ciudadano. Por ello actualmente se le incluye dentro de las planificaciones generales de -

(10) Mesa Redonda de la Seguridad Social de Centro América y Panamá"; Guat. 21-23 Oct./71.

cada nación, por la importancia que en el aspecto económico y social de los pueblos tiene tal actividad.

En definitiva, la estructura clásica del Seguro Social está integrada por cuatro ramas que con el desarrollo de dicha institución se han ido configurando siempre más, son los ámbitos por los cuales se ha brindado la ayuda social al conglomerado: a) Seguro de accidentes; b) Seguro de cesantía; c) Seguro de enfermedad, y d) Seguro de pensiones.

Aunque cada uno mantiene su individualidad, su crecimiento ha sido paralelo, en vista de la atención común que se les ha dispensado y por estar todos orientados por los mismos principios.

Clases de Seguros.

DANIEL ANTOKOLETZ estima que hay dos clasificaciones de los Seguros Sociales. La primera es en obligatorios y facultativos y la Segunda es en libre y subsidiado. (11)

El Seguro Social obligatorio y el Facultativo, se diferencian principalmente en que aquél supone una organización legal y la intervención estatal en su administración y vigilancia característica necesaria, si no se estaría ante un seguro privado.

Otro distinción consiste en que en el primero hay el sometimiento obligado del asegurado para inscribirse, mientras en el segundo hay libertad para ello.

(11)- DANIEL ANTOKOLETZ; "Derechos del Trabajo y Previsión Social"

En el obligatorio las cuotas se pagan inmediatamente, -- mientras en el facultativo después de la afiliación del trabajador.

Filosóficamente podemos anotar que el primero responde a la naturaleza propia del derecho laboral, el que debe ser impuesto autoritariamente pues aunque es en beneficio del trabajador, a fin de favorecer al conglomerado todo y también para que ese beneficio sea real, debe exigirse su cumplimiento coactivamente.

El facultativo se explica por la pobreza del Estado en -- contribuir al sostenimiento del Seguro Social y cuando aún impera el liberalismo que sustrae al Estado de las preocupaciones de los problemas sociales.

GONZALEZ POSADA afirma que el Seguro Social para ser tal debe ser obligatorio y que la supervivencia de este sistema radica -- precisamente en ese carácter. (12)

LOPEZ NUÑEZ suavizando el término de la obligatoriedad hace ver que lo obligatorio debe entenderse condicionado a la necesidad de su establecimiento, y así como el hombre no puede menospreciar las reglas de la salud, sin cuyo cumplimiento peligra la vida física de la sociedad, así también no puede el individuo ser imprevisor, pues la Previsión es una función social sin la cual sería imposible la vida colectiva, "es inevitable su cumplimiento por parte de todos y la sociedad unificada o sea, el -- Estado, ha de procurar, por cuantos medios tenga a su alcance, -- facilitar este cumplimiento. En este aspecto es como puede enten

(12) - Citado por MARIO DE LA CUEVA; "Derecho Mexicano del Trabajo", T. II.

derse la obligación, que no merece estrictamente este nombre, si no en cuanto es una cierta acción natural e interna a la que la voluntad humana sólo puede oponerse por un verdadero desorden -- moral".(13)

Alemania es un país que comenzó con el Seguro Social obligatorio, y Gobiernos que eligieron el facultativo son Italia, --- Bélgica y España.

El Seguro Social libre, es aquél en el cual el Estado no-- contribuye económicamente, y subsidiado en el que aporte una --- cuota. Esta participación está subordinada a la política social-- de cada país. Es de saber que en el segundo caso, la sociedad -- está entendida que es su obligación proteger al ciudadano pues - contribuye con impuestos a su sostenimiento.

Para GUILLERMO CABANELLAS, los Seguros Sociales en general se dividen atendiendo a la naturaleza del riesgo; pero es más -- aceptada la clasificación que toma en cuenta las consecuencias y-- no las causas del riesgo, es decir, fijándose en las pérdidas -- económicas de la fuente de ingresos. (14)

En este sentido, los Seguros Sociales se dividen en: a) los que son comunes a todo ser humano: vejez, enfermedad, invalidez-- y muerte, y b) específicos del trabajo, como son accidentes y -- enfermedades profesionales, desempleo y paro involuntario.

(13) Cfr. M. DE LA CUEVA, Ob. Cit. T. II.

(14) GUILLERMO CABANELLAS "Tratado de Derecho Laboral" T.IV.

Otra clasificación, es la que toma en cuenta las causas del riesgo cubierto, en: 1-Profesionales, que comprenden -- Accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales; 2-Fisiológicos, que son las enfermedades no profesionales, como maternidad, invalidez, vejez y muerte y 3-Económicos, como el paro forzoso.

Principios.

Se ha reconocido como principios fundamentales del Seguro Social, cumplidos los cuales se entiende que esta institución -- rinde su capacidad máxima, como realizador de algunos aspectos de la Seguridad Social, los siguientes:

A) Generalización en su Aplicación. Se refiere a que se -- comprenda en su cobertura, la totalidad de los riesgos y de las personas que existen en un país. En el sistema de ampliación --- gradual, esta generalización se logra poco a poco, a medida que ocurre el llamado crecimiento horizontal (personas protegidas y zonas geográficas abarcadas) y el crecimiento vertical (riesgos cubiertos y prestaciones otorgadas).

B) Unidad de Acción. El bienestar colectivo que ya vimos -- que esté conformado con una serie de condiciones, de los cuales -- el Seguro Social únicamente cumple con algunos, requiere entonces de la actividad de otras instituciones, las cuales deben integrar un solo todo, a fin de obtener aquella finalidad de interés común.

En realidad el Seguro Social colabora en el fomento del -- bien general, con su actividad, en tres direcciones: de prevención, evitando la ocurrencia de infortunios; de indemnización, -- resarciendo en lo posible el perjuicio económico, y de readaptación, restituyendo en el plano activo al individuo asegurado que ha sufrido algún riesgo.

C) Eficiencia. Este aspecto significa que el Seguro Social debe suplir la falta de ingreso pecuniario en el infortunado, -- si no en un cien por ciento, al menos en un mínimo que permita a éste enfrentarse a sus necesidades elementales.

Si se tratare de fallecimiento, es imprescindible considerar que la atención es para la familia en la medida en que el desaparecido lo hacía. Si es por incapacidad o enfermedad no debe pasar inadvertido que en estos casos, el trabajador y su familia no sólo afrontan los gastos de vida ordinarios, sino que éstos se aumentan por los costos del pedecimiento.

En otro aspecto, también debe legislarse con la proyección al futuro y en ese plano debe comprenderse situaciones como las de pérdidas adquisitivas de la moneda, aumentos en el costo de la vida, etc. de manera que la cuantía de las prestaciones de -- ahora, no será suficiente para unos diez años más adelante, por ejemplo. Esto se neutraliza con el llamado sistema de revalorización o reajustes de pensiones.

D) Distribución equitativa. La contribución del Seguro Social en la vida económica de los pueblos, está contemplada en el efecto redistributivo que sus servicios contienen. En efecto, -- este organismo, sustrae de los fondos privados del patrono y de los fondos públicos del Estado, riquezas que distribuye en distintas formas, ora como pensiones o subsidios, ora como servicios -- médicos, farmacéuticos, hospitalarios, ortopédicos, etc.

De aquellas zonas del territorio donde hay poca producción devuelve o proporciona de los bienes que otros han obtenido, en la forma citada. Beneficia al trabajador de ingresos bajos con las prestaciones enunciadas que verdaderamente son objetivadas -- por medio de la contribución conjunta de todas las clases socia-

les y del Estado mismo, pero en definitiva provienen de la producción nacional.

Como se anticipó, la funcionalidad de esos cuatro principios, se conjuga en un Seguro Social perfecto; pero desgraciadamente esa ventaja sólo la consiguen los pueblos altamente desarrollados y los que más necesitan de esa Institución, que son los subdesarrollados, son los que menos disfrutan de esas ventajas, porque por problemas financieros, políticos, administrativos y jurídicos, no se adquiere el cumplimiento total de aquellos principios.

A pesar de ser evidente las ventajas que un sistema de Seguro Social ofrece, se han anotado como desventajas las siguientes: a) Fomenta la indolencia del patrono, en proteger directamente al empleado y a éste de restarle amor al trabajo; b) Aniquila el hábito del ahorro y con él el sentido previsorio; c) Su mantenimiento y administración resultan altamente costosos, además de tener una organización complicada; d) Congela dineros al retirar los por la vía de la circulación, y e) En resumen de cuentas, -- constituye una carga pesada para las finanzas públicas.

Financiamiento:

El seguro en general, tiene como sustento la proporcionalidad existente entre los recursos con que se nutre y los gastos que cubre. Esta proporción está influida preponderantemente por la posibilidad de realización del suceso a cuya cristalización se subordina la actualización del premio pactado.

En base a una serie de cálculos que más o menos muestran la frecuencia de acaecimiento de aquél hecho, que se denominan cálculos actuariales, y éstos, combinados con el monto de las --

primas que significan los ingresos, dan por resultado, la costeabilidad del seguro, o sea, que señalan a cuánto debe ascender la prima a pagarse y a cuánto el premio a retribuir.

En realidad de verdad, esa proporcionalidad no existe en los Seguros Sociales, pues la cantidad total obtenida en concepto de contribución del beneficiario directo (el trabajador) no alcanza ni con mucho a cubrir los gastos mínimos del Seguro, precisamente, esa falta de ingresos es suplida con otra clase de aportes, que son los que dá el patrón y el Estado, como beneficiarios indirectos, como ya expusimos.

La obligación de estos dos últimos contribuyentes deviene en virtud del carácter social de la institución, y si es cierto que los beneficios sobrepasan a las aportaciones, ello es debido al compromiso de asistencia que la sociedad tiene para con sus habitantes.

Ahora bien, esta contribución patronal y estatal, es aparente, ya que en definitiva repercute siempre en el trabajador, pues al considerar aquél esa carga, como un costo en la empresa, lo que hace es trasladarlo al comprador que es el mismo empleado. Por otra parte, los subsidios gubernamentales son obtenidos de la Hacienda Pública, la cual está formada por los impuestos y éstos provienen también del individuo trabajador.

No obstante, valga la divagación, para hablar con justicia, a la formación del tesoro público también contribuye el capital, por lo que el quid de la cuestión ahora consiste en saber si efectivamente el Capital absorbe ese impuesto o si también lo traslada.

Entran aquí en juego principios de política tributaria que deje en claro el sistema impositivo recomendable a fin de que, en último término se logre el efecto de redistribución de la riqueza.

GABRIEL BONILLA MARIN, refiriéndose a este tema ha escrito, que para establecer la cuantía de las aportaciones, "no sólo habrá que tomar en cuenta el costo de las prestaciones, sino las posibilidades de las industrias, de la hacienda pública y de la economía nacional; pues ninguna de ellas deberá soportar una carga financiera superior a lo que su situación les permita".(15)

Por las circunstancias que dejamos expuestas, es que debe calificarse previamente el sistema de financiamiento del Seguro Social.

Hay tres sistemas para ello, tomando en consideración la acumulación de reservas que permitan y es lo que se llama capitalización. Ultimamente la ciencia actuarial ha permitido el fenómeno de la descapitalización, aconsejando la inversión de fondos.

Los sistemas que entraremos a conocer, se establecen en base a una serie de datos que en mayor o menor grado influyen en su determinación. Son por ejemplo: el riesgo asegurado que es variable en su apareamiento; la cuantía y clases de prestaciones que se proporcionan; los recursos con que se cuenta y las fuentes de éstos; número de individuos asegurados; la forma de inscripción; el agrupamiento demográfico de afiliados, etc.

Los sistemas aludidos son: 1) Financiamiento de Reparto Anual Simple; 2) de Reparto Anual de Capitales de cobertura, y 3) de Capitalización.

5) Cfr. GUILLERMO CABANELLAS, Ob. Cit.

El sistema de Financiamiento de Reparto Anual Simple, consiste en la aplicación inmediata de los recursos económicos obtenidos de los asegurados actuales, en beneficio de los asegurados que necesitan de protección. Así se configuran dos grupos, - los activos que sólo aportan y los pasivos, que reciben; cuando aquéllos se vuelvan pasivos, serán cubiertos con las contribuciones de los que en su lugar entren como activos. Además y con un sentido previsor a fin de obviar las fluctuaciones en ingresos o egresos, se forma un fondo de reserva que constituye la capitalización.

Este método de financiamiento puede fracasar en el caso - de que sobrevenga algún imprevisto de enormes consecuencias, como el de que toda la población activa, se vuelva en un instante pasiva y que los fondos de reserva sean insuficientes para costear ese déficit.

El sistema de Financiamiento de Reparto Anual de Capitalización de cobertura, se diferencian del anterior en que los ingresos que se calculan para un año deben cubrir los gastos totales que en ese mismo año se produzcan; éstos se integran no sólo - del total de pensiones otorgadas en períodos anteriores y que - aún continúan cancelándose sino incluso con las nuevas prestaciones económicas que en el transcurso de ese mismo año se conceden.

Finalmente el sistema de Capitalización. Presenta éste -- método una variante en relación a los ya analizados, y es que - se estima que el monto total de los ingresos de la institución - deben ser tales que cubran los egresos que se produzcan durante todo el tiempo de vigencia del Seguro Social

Aquí aparecen dos formas de este sistema. La primera, llamada "prima de grupo cerrado" en la que se señala el período de duración de la entidad y la segunda, congruente con su índole - de derecho público del Seguro Social, que lo considera por tiempo indefinido.

Desde luego este sistema significa una gran cantidad de dinero acumulado, o sea, capitalizado, y ésto ha constituido el principal argumento para quienes lo impugnan. Éste caudal, sustraído de la economía nacional, es una pérdida considerable, pues en ramos del comercio, equivale a una renta de grandes proporciones que ha dejado de percibirse.

En estos casos se justifica esa sustracción alegando que el sacrificio del valor ganancia en obsequio al valor seguridad Social, es suficiente para privarse de aquel lucro.

Con el objeto de evitar la ociosidad de esos dineros (y para restarle fuerza a aquéllas alegaciones), es que en la estructuración de esa institución, se aconseja la inversión de los fondos en valores que produzcan un beneficio mínimo, con el máximo de garantía y al mismo tiempo, que contribuyan a llevar adelante el programa de Seguridad Social trazado por los Estados.

En nuestro país no se aplica un solo sistema sino que la determinación de éste se halla en consonancia con el riesgo cubierto; así, se aplica el de Reparto Simple, para los casos de enfermedad; para los riesgos profesionales se ocupa el de Capitales de coberturas e incluso se emplea el tercer sistema cuyas capitalizaciones comprenden las llamadas Reservas Técnicas para los seguros de riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte, y las denominadas Reservas de Emergencias.

Nuestra legislación ha dispuesto en el Art.27 de la Ley -- del Seguro Social, que "Las Reservas de Emergencia se mantendrán depositadas en el Banco Central de Reserva y no en el Banco Hipotecario de El Salvador, en la forma y condiciones que determinen los Reglamentos", y que "Las Reservas Técnicas y los fondos del Instituto que exceden de las cantidades necesarias para cubrir los beneficios, las reservas de emergencia y los gastos de administración, deberán invertirse en:

a)- Adquisición de inmuebles y construcción o remodelación de edificios, para el funcionamiento de los servicios propios, tanto administrativos como asistenciales, incluyendo su equipamiento;

b)- Valores mobiliarios emitidos por Instituciones Oficiales o Privadas, destinados a financiar la construcción de viviendas y el fomento agrícola e industrial, y que cuenten con garantías hipotecarias o del Estado; y

c)- Depósitos en cuenta corriente y a plazo en los Bancos del sistema y en las instituciones Financieras calificadas por el Banco Central de Reserva de El Salvador."

En cuanto a los requisitos que deben reunir los valores en que deben invertirse los fondos ociosos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el art.5o. del Reglamento de Inversiones de las Reservas Técnicas del ISSS, los especifica y son los que: "a)-Produzcan una rentabilidad neta no inferior a la tasa de interés que establezcan los Reglamentos para la inversión de las reservas técnicas;

b) - Cuenten con garantías Hipotecarias o del Estado;

c) - Reúnan características adecuadas de solidez, estabilidad y liquidez, de acuerdo con las condiciones del mercado; y

d) - Que hayan sido clasificados por el Comité como valores elegibles".

Prestaciones:

El objetivo del Seguro Social, quedó establecido en la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Septiembre de 1942, en Santiago de Chile, en la que se concluyó que dicha institución debería orientarse a: 1- Organizar la prevención de los riesgos que privan al trabajador de su capacidad de ganar y, en consecuencia, de los medios de subsistencia; 2- Restablecer, rápida y completamente, esta capacidad perdida o reducida por enfermedad o accidente, y 3- Procurar los medios de existencia necesarios en caso de enfermedad o accidente, invalidez temporal o permanente, vejez y muerte prematura del jefe de la familia.

Ahora bien, esos objetivos son cumplidos por el Seguro Social mediante prestaciones, las cuales a fin de estar acorde con aquellos postulados, deben reunir las siguientes características: a- Ser oportunas, es decir, prestarse en el momento necesario; b- completas, para combatir el infortunio sufrido y c- suficientes, para subvenir las necesidades del afiliado y su familia en los aspectos que éste con su trabajo procuraba.

Por esto es que se ha aconsejado para dichos beneficios un sentido moral, material, económico y social.

Los beneficios que el Seguro Social proporciona, se conocen como prestaciones, y son los servicios y suministros que debe de conceder en provecho de los asegurados.

La clasificación más aceptada de las prestaciones ha sido la formulada por CARLOS GONZALEZ POSADA, quien la dividió en dos grupos: Preventivas y Reparadoras, según persiguieran la prevención o la reparación de los riesgos y sus consecuencias.(8)

Dijimos antes, que el Seguro Social como medio para la seguridad Social, tenía como fin el bienestar de los individuos -- afiliados, en cuanto a procurarles la seguridad económica y social que les preocupa, es decir, en cuanto a ingresos y salud.

Al sufrir un infortunio, el trabajador, por no continuar -- trabajando no obtiene ingresos y necesita al propio tiempo de -- asistencia médica, hospital, medicina, etc. Atender a estas necesidades es función del Seguro Social y lo hace por medio de las -- prestaciones reparadoras. Estas, pues, son las que procuran re-- mediar el mal una vez sucedido.

Al principio, posiblemente preocupado por el total afinca-- miento del Seguro Social y tratando de evitar una quiebra, se -- limitó en sus beneficios a esta institución a compensarse los -- danos causados; pero posteriormente y con la conciencia de que -- no se cumple así a satisfacción con los fines naturales de este -- organismo, se amplió hasta buscar el restablecimiento del infor-- tunado, rehabilitándolo a la vida activa hasta donde fuera posi-- ble.

De esta manera, las prestaciones reparadoras son de tres -- clases: a) En especie que consisten en la ayuda inmediata al -- asegurado por medio de la ejecución de ciertos actos o servi-- cios. En nuestro país, en el Art.48 de la Ley del Seguro Social, se establece que "En caso de enfermedad, las personas cubiertas,tendrán derecho.....a recibir servicios médicos, quirúr-- gicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios y de laborato--

(8) Cfr.MARIO DE LA CUEVA, Ob.Cit.

rio; b) También en especie, que buscan devolver el accidentado-- su capacidad de ganancia y de trabajo, llegando hasta suminis-- trársele miembros artificiales. El mismo artículo citado, esta-- blece entre nosotros, que se tiene derecho a los aparatos de pró-- tesis y ortopedia, y en el Art.64, se ordena al Instituto orien-- tar preferentemente su política de prestaciones,....a la rehabi-- litación de sus asegurados inválidos."

En el seguro contra el paro forzoso intenta ocupar al tra-- bajador;

c) En efectivo, y son las entregas en metálico que se rea-- lizan a los asegurados o sus familiares. Puede tomar una de dos-- formas o se entrega la cantidad : globalmente, o se hace por -- medio de entregas periódicas. De estos últimos, si son de corta-- duración, se llaman subsidios y si lo son de largo tiempo o vita-- licios, pensiones.

La ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, recono-- ce la prestación económica en forma de subsidios en su art.48 in-- ciso final y como pensiones en favor de los sobrevivientes en el art.67. De manera global, solamente existe la que se conoce como cuota única para gastos de sepelio, en el Art.66.

En algunos sistemas de Seguros Sociales, se determina un -- lapso mínimo de espera, que en Francia se conoce como "Stage", -- para gozar de los beneficios mencionados, todo con el fin de es-- tablecer una proporcionalidad entre las aportaciones hechas y -- las ventajas a disfrutar.

El Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro -- Social en nuestro país, establece los siguientes plazos: 1) -- "Para recibir las prestaciones médicas de maternidad será nece-- sario acreditar 12 semanas aseguradas en el transcurso de los --

doce meses calendario anteriores al parto..."(Art.14 inc.3o.);-
 a) "Cuando la enfermedad ocasione incapacidad para el trabajo -
 el asegurado tendrá derecho a percibir un subsidio diario de --
 incapacidad temporal a partir del cuarto día inclusive, de es--
 tar incapacitado para el trabajo...(Art.24 inc.1o.); 3)"Habrá -
 derecho a las prestaciones pecuniarias de maternidad, siempre-
 que la asegurada acredite 12 semanas aseguradas en el transcur-
 so de los doce meses calendario anteriores al mes en que se pre-
 sume ocurrirá el parto"(Art.25).-

Los beneficios que el Seguro Social proporciona, dijimos-
 que no son acordados arbitrariamente, como en los casos de la -
 Asistencia Social y de la beneficencia, sino que previamente -
 están ya fijados en la ley respectiva.

Por otra parte, son un derecho de los asegurados y esto -
 significa que son titulares de una acción para exigir su cumpli-
 miento, en caso de denegación injusta.

El reconocimiento y tiempo de vigencia de esta acción se-
 encuentra en el Art.74 de la Ley del Seguro Social en El Salva-
 dor, que dice: "El derecho a reclamar el otorgamiento de las --
 prestaciones que establece esta ley, prescribirá en un año a --
 partir de la fecha en que nazca este derecho, salvo cuando se t
 trate de pensiones, en cuyo caso este derecho prescri-
 birá en diez años.

La prescripción se efectuará de pleno derecho sin necesi-
 dad de declaratoria judicial".

Campo de Aplicación.

Expusimos que el Seguro Social cumple solamente una parte del campo propio de la Seguridad Social, vale decir, que tiene un ámbito de aplicación más reducido. En efecto, la Seguridad Social pretende el bienestar universal, o sea, proteger a todos los habitantes de todos los riesgos en todas las circunstancias de la vida. El Seguro Social busca lo mismo, pero en menor escala, es decir, cubrir ciertos riesgos de algunas clases sociales (trabajadores) en todo el país.

Esto nos lleva a concluir que el campo de aplicación de esta entidad, está constituida por: 1) Las contingencias que cubre; 2) Las personas que protege, y 3) Las zonas geográficas que comprende.

Damos por admitido que la amplitud de cada aspecto está condicionado a factores jurídicos, políticos, sociales, financieros, de desarrollo económico e industrial del país, e incluso a situaciones de factor como la evasión del patrono a adscribirse al sistema y a morosidades, de éstos o del Estado.

En el método de extensión gradual del Seguro Social, encontramos el caso clásico del campo de aplicación que va ensanchándose poco a poco, a medida que las condiciones van siendo favorables, hasta llegar a la extensión total.

Se ha llamado crecimiento vertical el que se refiere a la extensión sobre personas y contingencias comprendidas y horizontal, a la expansión territorial.

En Latinoamérica, aplican el seguro de extensión total -- países como: Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana.

El régimen de extensión gradual lo emplean: Costa Rica,-- Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Guatemala y El Salvador.

El crecimiento gradual del campo de aplicación del ISSS en cuanto a los riesgos abarcados los establece la ley respectiva-- en su art.2, cuando manda: "El Seguro Social cubrirá en forma - gradual los riesgos a que están expuestos los trabajadores por- causa de:

- a) Enfermedad, accidente común;
- b) Accidente de Trabajo, enfermedad profesional;
- c) Maternidad;
- Ch) Invalidez;
- d) Vejez;
- e) Muerte; y
- f) Cesantía involuntaria.

En lo atinente a las personas protegidas, lo comprende - en el Art.3o que expresa: "El régimen del Seguro Social obliga- torio se aplicará originalmente a todos los trabajadores que de- penden de un patrono sea cual fuere el tipo de relación laboral que los vincule y la forma en que se haya establecido la remun_ ración. Podrá ampliarse oportunamente a favor de las clases de- trabajadores que no dependen de un patrono...

Sin embargo, será por medio de los reglamentos a que se - refiere esta ley, que se determinará, en cada oportunidad la -- época en que las diferentes clases de trabajadores se irán in-- corporando al régimen del Seguro".

En lo referente a las zonas geográficas a que se extiende, el Art.22, se remite al reglamento correspondiente, cuando dice: "La extensión de los programas que desarrollará el Instituto, -- en cuanto a.....las áreas geográficas de acción, será objeto de un proyecto de reglamento especial que elaborará el Instituto."

En el aludido reglamento, que es el emitido para la aplicación del Régimen del Seguro Social, en el art.lo. del Capítulo I, titulado "Campo de Aplicación", se detallan los distintos -- municipios a que se aplicará el Seguro Social.

VIII- CONCLUSIONES

=====

1) Es lamentable la falta de difusión que en nuestro ambiente educativo existe sobre la materia de Seguridad Social. Desde los grados inferiores hasta los cursos universitarios ha sido, prácticamente inexistente el conocimiento de esta doctrina.

La importancia de ella, creo, ha quedado expuesta en este trabajo y es sin duda de capital necesidad propagar su conocimiento ya que así se lograría una mejor aceptación hacia los medios que la Seguridad Social emplea, como el Seguro Social, a cuyo financiamiento y buena marcha contribuiría el individuo sabedor de hacia dónde se orienta y qué persigue dicho organismo.

La cooperación del ciudadano sería palpable, removiéndose así el obstáculo de la renuencia en la percepción de las cotizaciones y la tendencia a evadir la inscripción al régimen.

La confusión en la terminología, que aparece en este punto, resulta también de aquella falta de difusión. El empleo indistinto de unos términos por otros, incluso entre aquellas personas que trabajan en el ambiente, es producto de una instrucción despreocupada o carente de lo pertinente.

2) En nuestro país, la actividad preventiva ha sido casi nula; es notable la apatía con que esta función estatal ha sido llevada. La frecuencia alarmante con que se sucedían los casos de soterrados, en las labores de excavación, movió al fin a la dictación de un Reglamento apropiado a fin de evitar en lo posible la producción de más muertes, pero falta ver si dichas disposiciones son cumplidas, en especial, de parte del mismo Estado, en cuyas labores es donde ocurrían aquellos accidentes.

Ha quedado bien demostrada la utilidad y justificación de la prevención, y su práctica no debe dejarse al arbitrio del empresario quien aún instruido sobre los beneficios de una labor - en tal sentido, se ve siempre tentado a su olvido por no acceder al desembolso económico inmediato que ello significa, más aún -- cuando las responsabilidades resultantes son en buena parte cubiertas por el Seguro Social.

3) En cuanto a nuestra legislación laboral, en el Código - de Trabajo, encontramos, como ya antes vimos, el Libro III, cuya nominación de "Previsión y Seguridad Social" viene muy amplia a lo regulado en el mismo.

Efectivamente, la Previsión Social ocupa un ámbito comprensivo de actividades que pretenden para el trabajador, en resumen, no sólo el prevenir los riesgos sino también prepararlo para el trabajo durante su vida, y ampararlo ante el infortunio sufrido, pero el Código citado sólo contiene normas preventivas propiamente.

Por otra parte, el aludido Libro III, que también se llama "...y Seguridad Social", en esta materia se remite a la creación de un Instituto del Seguro Social, con lo cual se da a entender que la Seguridad Social, con respecto al trabajador, en nuestro país, está limitada a la actividad desarrollada por aquella entidad.

4) La Seguridad Social es la nueva concepción de una antigua función del Estado, creada, a fin de que éste pueda cumplir con el compromiso original de velar y garantizar a sus habitantes con la libertad, dignidad y seguridad económica y social que merecen, así como con la justicia social base de su existencia.

En todo tiempo, sin embargo, esta obligación social ha sido incumplida, y a pesar de la iniciativa privada mediante asociaciones formadas a propósito, no se ha llegado a un nivel admisible de satisfacción.

Con el crecimiento cada vez mayor de tal estado de cosas, las facultades del gobierno se han visto impotentes para cumplir aquel fin social, y únicamente la acción conjunta de los integrantes de la sociedad, es capaz de llevar a cabo tal cometido. La sociedad debe entenderse compuesta de la clase asalariada y la patronal, así como del Estado mismo.

El organismo creado con el específico objeto de realizar la tarea de Seguridad Social mencionada, es el Seguro Social; se ha visto que su administración y tecnificación para tal finalidad, es la más apta para encargarle su cristalización.

Ahora bien, este encargo debe ser paulatino, pues absorber esa enorme labor precipitadamente, daría por resultado su inoperancia, porque no contaría con los recursos idóneos para ello.

Influyen bastante en su desarrollo gradual, los problemas con que tropieza en su camino, los cuales se han sintetizado en: de naturaleza jurídica, pues la modificación y creación de leyes, requiere de un trámite engorroso y lento, que no corresponde a la índole cambiante de la realidad en que se mueve dicha institución; política, porque la intensidad con que se acomete la empresa por los gobiernos, es determinante para el tratamiento inte-

gral de la Seguridad Social; económica, pues la evasión y mora en que incurre el contribuyente, aminora la capacidad de lucha del Seguro Social. El estado como cotizante en igual proporción que los demás, es el que por lo general cae en insolvencia, y ello sólo puede solventarse -- con una política de Seguridad Social incluida en la planificación general de desarrollo de los países, en donde se le reconozca la importancia que tiene.

5) Requiere de mucha atención el Seguro Social -- por su alto contenido social que desempeña; por ello en estas conclusiones resumiremos algunas consideraciones -- fundamentales en torno a esta institución.

a) Se ha recomendado, por haber demostrado su ventaja la experiencia, que los Seguros Sociales tengan una organización centralizada. (Que exista una sola entidad -- encargada de esa función, porque su pluralidad acarrea -- dispendios, asistencia incompleta, fomenta el divisionismos de clases, sustrae más fondos de la economía nacional, etc.

b) Es innegable que el Seguro Social cada vez cumple más su función social. Al principio su campo de acción era más reducido que en la actualidad, pues con el tiempo se han venido subiendo los topes salariales cotizables, con lo que se ha comprendido un número mayor de trabajadores que entran a gozar de las ventajas (el crecimiento horizontal significa el ingreso de trabajadores residentes en zonas geográficas desatendidas).

En lo que respecta a las contingencias cubiertas, - el mismo concepto de riesgo profesional ha ido cambiando para abarcar otros que antes quedaban sin cubrirse.

En lo que se refiere a prestaciones económicas, - éstas han sido actualizadas en sus cuantías, según el - costo de vida, y ampliados los montos de pensiones y sub_usidios; por otro lado también se concede ahora prestaciones familiares.

Ha salido, pues, el Seguro Social de su ambiente- original, de comprender sólo a personas trabajadoras y - riesgos provenientes exclusivamente del trabajo, para -- incluir a otras que no laboran (familiares) y otros --- acaecimientos que no tienen relación con el trabajo (en-fermedad común, maternidad, etc.)

c) El Seguro Social, estará mas cerca de satisfac- cer su finalidad social cuando cumpla a cabalidad los -- principios que se analizaron, de entre ellos el fundamental: la universalidad, se obtendrá, hasta que se comprenda a todo el conglomerado social; desde luego éste significa el máximo deseable, que hoy por hoy, resulta hasta- cierto punto utópico. No obstante, sí es doble pensar -- que puede extenderse sus beneficios a grandes núcleos - de desprotegidos, que verdaderamente necesitan de la institución y que no se justifica su no inclusión, sino únicamente por razones de política financiera.

En realidad, son los trabajadores del campo, y -- los domésticos, quienes más requieren de aquél servicio, por las condiciones en que viven y su salario bajo que -

apenas alcanza para satisfacer las necesidades materiales de la vida, pero también no debe desestimarse, el que si se afiliara todo el campesinado y los sirvientes domésticos, en globo, el Seguro Social se volvería incosteable y fracasaría.

Su expansión a tales grupos sociales debe ser objeto de estudios y recomendaciones que indiquen la forma -- adecuada de inscripción, tanto en lo que se refiere al establecimiento gradual horizontal como vertical.

d) La asistencia médica procurada por el Seguro Social, comprende, no sólo la clásica, que era eminentemente curativa, como la que todavía se proporciona en los -- centros hospitalarios por medio de la Asistencia Social, -- sino que también contiene la social, que es esencialmente preventiva, como exámenes médicos, ayuda prenatal, al recién nacido, a la madre después del parto, etc.

La repercusión de la función médica del Seguro Social, en la profesión médica es de insospechadas consecuencias, no sólo por llegar en un momento dado a comprender a toda la población, sino también por su implantamiento de la medicina funcionarizada.

e) Un punto muy interesante en el funcionamiento -- del Seguro Social es que se refiere a sus inversiones. Debemos admitir, que una forma de contribuir a la Seguridad Social, es cooperando al progreso del país, y esto se obtiene invirtiendo sus fondos sobrantes en otras instituciones encargadas de funciones sociales específicas, como ejemplo, las de vivienda, fomento de industrias, etc.

Pero es censurable que esas inversiones se efectúen cuando la misma entidad está necesitando de subsidios para cumplir a cabalidad su objetivo.

Y es lógico, porque, ¿Cómo voy a darle prestado a un vecino para que compre un traje, si ese dinero lo voy a necesitar yo para curarme una dolencia? ¿Porqué el Seguro Social va a conceder sus fondos para que se construya viviendas si no tiene una infraestructura hospitalaria -- que permita asistir a sus afiliados?

¿Cuántos no se quejan de tener que esperar días, -- para poder ser atendidos por los servicios médicos? Esto significa que debe contratarse más personal profesional y técnico para satisfacer la demanda que se ha creado al -- abarcar más trabajadores.

Es desde todo punto conocido, que el Seguro Social puede contribuir al desarrollo nacional, como ya se explicó, pero una vez establecido suficientemente. Es necesario que los fondos disponibles de esta institución se -- apliquen primero a ella misma para cumplir así con su carácter especialmente funcional.-

B I B L I O G R A F I A
 = = = = =

- 1) "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO"
 T. II Edit. Porrúa S.A. 4a. Ed.....MARIO DE LA
 CUEVA.

- 2) "DERECHO DEL TRABAJO Y PREVISION
 SOCIAL" T.II 2a.Ed.Edit.Guillermo
 Kraft Ltda.....DANIEL ANTO
 KOLETZ

- 3) "TRATADO DE DERECHO LABORAL"
 T. IV Derecho de los Riesgos
 del Trabajo. Edit. El Gráfico
 Impresores.....GUILLERMO -
 CABANELLAS

- 4) "CONTRATO DE TRABAJO" Parte -
 General. V. III Bibliográfica
 Omeba.....GUILLERMO -
 CABANELLAS

- 5) "TRATADO PRACTICO DE DERECHO DEL
 TRABAJO" Edit.Roque de Palma.....ERNESTO --
 KROTOSCHIN

- 6) "LA PREVENCIÓN DE LOS ACCIDENTES"
 6a. Ed.Abr./70 Oficina Internacio
 nal del Trabajo, Ginebra.....OFICINA IN-
 TERNACIONAL
 DEL TRABAJO
 (OIT)

- 7) "ACCIDENTES DE TRABAJO EN LA IN-
 DUSTRIA" 2a.Ed.Madrid/53.....M. GARCIA -
 CORACHAN

- 8) "TRATADO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL" Edit. Jurídica de Chile. T/IV. Ed./67.....ALFREDO GAETE BERRIOS
- 9) "MANUAL DE PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRABAJO" 3a. Ed./62, Edit. Reverté S.A. México.....R.P. BLAKE
- 10) "MESA REDONDA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA Y PANAMA". Guatemala, 21-23 Octubre 1971.....INSTITUTO-GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL.

L E G I S L A C I O N
 = = = = =

- 1) Constitución Política
- 2) Código de Trabajo
- 3) Ley del Seguro Social
- 4) Reglamento para la aplicación del Régimen del Seguro-Social
- 5) Reglamento de aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y muerte
- 6) Reglamento de Evaluación de Incapacidades por riesgo-Profesional
- 7) Reglamento para afiliación, inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
- 8) Reglamento de inversiones de la Reservas Técnicas del ISSS
- 9) Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión -- Social

- 10) Reglamento General Sobre Seguridad e Higiene en los-
Centros de Trabajo.
- 11) Reglamento de Seguridad en labores de excavación.-