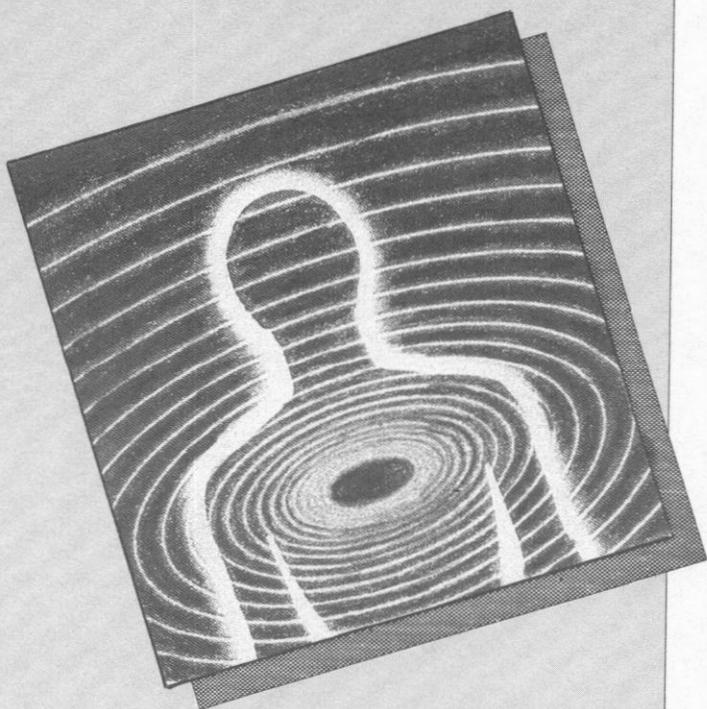


CIENCIA Y POLITICA



Caracteres jurídicos de la seguridad social*

JORGE ENRIQUE MOLINA M.**

Mi intervención, señor presidente y colegas de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, debía reducirse a expresar mis agradecimientos por la alta dignidad que me otorgan con magnanimidad. Debo decir que me confunde el sentarme aquí, con colegas que sabemos le hacen honor a la ciencia jurídica en Colombia. Los he visto actuar, crecer en conocimientos, influir en la vida legal de la república. Sus tratados nos han servido para cancelar muchas de las preocupaciones que nos han acompañado en el afán de cumplir con lo que nos corresponde hacer como abogados. Ellos le han dado, además, sentido ético al ejercicio profesional. La deontología jurídica ha recibido de sus propias maneras de comportarse, enriquecidas virtudes de conducta para imitar. Cuando han dejado la profesión y se han puesto al servicio de los mandatos comunitarios, han concebido la ley con rigor, la han expuesto con maestría en las tribunas públicas, han comprometido a la nación con soluciones, —justas, equitativas y racionales— que no le han hecho daño a la República. Muchos de ustedes han sido mis profesores en las aulas universitarias. Entonces, los conozco por el brillo de sus inteligencias; por el tiempo que le han dedicado a la investigación; por la riqueza de sus exposiciones guiadoras; por los libros que circulan entre las manos expertas de los jurisprudentes. Y cuando se han dedicado al servicio de la patria, ustedes le han dado al país una orientación ética. A la cual se someten los colombianos con

* Trabajo presentado para ingresar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

** Rector de la Universidad Central, expresidente de la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN; vicepresidente de la Unión de Universidades de América Latina, UDUAL, en representación de la universidad colombiana, actual presidente del Club de Abogados, y senador elegido por Bogotá, D.C., período 1990-1994.

certidumbres de lo que Uds. predicán es el mejor y más amplio camino de la patria.

Conociendo todo ello como lo conozco, más me asaltan mis dudas de merecer este sillón. Pero ustedes lo quisieron así. Y yo me rindo, devoto y sumiso, a las consagraciones que me otorgan. Y para comenzar, debo de hacer una franca declaración: yo concibo el derecho como una orientación científica para dar cauces. Para señalar unos lineamientos, a los cuales nos debemos ceñir los individuos, la comunidad, el estado. Está dirigida su acción para ordenar el mundo. Es la más alta manifestación del hombre en someterse a unas pautas, que comienzan por organizar un gobierno para que maneje la fuerza y el destino comunitario. Pero, a la vez, para que ordenadamente, vaya indicando cuáles son los derroteros del porvenir. El derecho está concebido para erradicar la barbarie. Para cancelar las acciones primarias de los seres. Para dar a cada cual lo que merece, sin que el otro sufra merma y castigo. Este, lo debe dar la justicia para lo cual debe ceñirse a lo que, dentro de los cánones democráticos, indica que rebasa los derechos, el sentido ético, la normatividad social.

Igualmente, pienso que el derecho no es un elemento limitante para la expansión de las futuras acciones de los hombres. De ninguna manera. Lo que logra es que todo se desarrolle dentro de unas reglas preestablecidas. Que, además, cuando dejan de tener elasticidad; facilitar que se cumplan los deberes personales y los colectivos, sin irrogar ofensa a los otros. El derecho lo que logra, es dar claridad. Ordenar un mundo que, de otra manera, estaría confuso, llevaría a que se obrara sin orden: precipitaría el choque de los intereses.

Tampoco acepto la tesis de que el derecho detiene el progreso; encasilla los derroteros humanos; sacrifica la posibilidad de mejoramiento. Eso es falso en la totalidad de los enunciados. El derecho, al contrario, vive escuchando la voz general, la abierta, la que va indicando los cambios que necesita la sociedad. Y los vuelve norma. Para que ya nadie dude de que se ha producido un cambio que han impulsado los grupos humanos. La legalidad se reviste de actualidad. No está imposibilitando el proceso de reforma. Apenas lo está ordenando. Pero con acción científica dinámica, inmediata, que se proyecta y avanza.

Las vagas enunciaciones

El derecho tiene otra virtud: lo que confunden los políticos a través de vagas enunciaciones, con aquel se vuelve certeza, camino, vida de la comunidad. Deja de ser una aspiración incierta, para concretarse en fórmulas. Con una virtud y es que éstas aparecen dominadas por la equidad. No tiende sus redes hacia un lado exclusivamente. Lo que busca es ser el orden.

Pero aún más profunda es su huella y su alcance. Aun cuando aparentemente regula solo actos o motivaciones individuales, está dando pautas generales. No hay nada que sea para el goce íntimo. Es cierto que determina cómo se manejan ciertos aspectos netamente privados, pero con reglas universales. Por ello la ley no puede tolerar que se acumule, a través de ella, ningún privilegio.

Dentro de las luchas sociales, los afanes de los trabajadores, la necesidad de evitar más el progreso de la miseria y del desempleo, se fue imponiendo como tesis jurídica la de la seguridad social. Su adopción sufrió un largo proceso. A éste nos vamos a acercar en estas páginas. Para ello, necesitamos examinar los diferentes sistemas que fueron señalando pautas, orientaciones. Que hicieron los enunciados doctrinales. Y progresaron lo mismo en los estados capitalistas que en los de economía centralizada.

Cuando se terminó la primera gran guerra de este siglo, en el pacto de la Sociedad de las Naciones se insertaron principios acerca de la *solidaridad social*. La Organización Internacional del Trabajo, la OIT, avanzó y acentuó el alcance de este criterio. Le dió vida en la visión jurídica de muchos problemas. Y las Constituciones de los diferentes países, dejaron de ver al individuo como un sujeto simplemente con derecho a la libertad, sino que debía apreciarse su actividad como útil. Y como contribuye a la creación de formas económicas fundamentales, debía, por lo tanto, garantizársele una existencia digna. No se podría dejar al azar. Y así fue apareciendo algo que es fundamental registrar: la constitucionalización de la seguridad social. Es decir, quedaba consagrada en la más alta norma. En la que da aliento y nacimiento a todos los derechos. Porque estos deben someterse a la gran norma reguladora de todo el sistema de una comunidad.

Teorías sobre la responsabilidad

Me doy cuenta que estoy avanzando muy precipitadamente para dar una serie de datos de cómo jurídicamente se fue estableciendo la seguridad social. Pero la realidad es que lo primero que tuvo que producirse en el derecho, fue un proceso acerca de la responsabilidad. Fue un largo y complicado proceso jurídico. No obedecía a ligereza política ni a mandatos de la sensibilidad social. Todo se ceñía a un severo criterio jurídico.

Hagamos un repaso de las diferentes tesis. La primera es la “de la culpa”, que tiene su origen en el derecho romano, en la Lex Aquilia. En este caso, el trabajador debía demostrar la responsabilidad del patrono y si no lograba establecerla, desaparecería todo derecho.

Después vino “de la culpa con inversión de la prueba”. Como en la primera para el trabajador era imposible probar, se estableció una presunción de falta del patrono. Este tenía, entonces, que probar que no era cierto.

De la “responsabilidad contractual” en la cual era necesario establecer la culpabilidad.

Después, principió a predominar la “del caso fortuito”. La responsabilidad de resarcir era del patrono. Pero no se pagaba cuando los daños obedecían a fuerza mayor.

Más tarde se planteó “la legal u objetiva por el derecho de las cosas”. Ya no prima sólo el criterio de la responsabilidad subjetiva, sino el hecho objetivo.

Primó, luego, la del “ahorro” que se enunciaba al afirmar que el propietario guarda para arreglar los desperfectos de la maquinaria. Entonces, debe hacer lo mismo con los hombres.

La del “riesgo profesional”. Los tratadistas han dicho que es importante porque cambia el concepto tradicional de responsabilidad. Esta aparece aun cuando no se tenga culpa. Por el solo hecho de existir las empresas, ya existe aquél.

En la medida que las tesis jurídicas en el Derecho del Trabajo se ampliaban y fortalecían se fueron imponiendo otras tesis funda-

mentales. La primera, la “del riesgo social” en donde la colaboración del trabajador no es sólo para el empresario, sino para la economía nacional. Entonces, el estado no puede permitir que el accidente se quede sin indemnización.

La de “la seguridad social” es ya una teoría diferente, que conduce a que se cree la Caja de Seguros.

Los diferentes sistemas

Ya con apoyo en las nuevas teorías de la responsabilidad, aparece el “sistema alemán”. El orden prusiano había dado ya unas pautas. Bismarck las aprovechó y las encauzó. Recordemos que en 1810 se obligaba a los empresarios a asegurar prestaciones en caso de accidente de trabajo. En 1854, en las ferrovías se respondía por crear fondos mutualistas de enfermedad y debían afiliarse los asalariados. Estos son antecedentes para lo que se implantó en 1883. En este año, en 1884 y 1889, fueron consagrados los seguros de enfermedad, accidente de trabajo e invalidez —vejez—. En 1911, se añade el de supervivencia. Y el proceso continúa y se extiende:

- 1a. La protección social se realiza mediante técnicas asegurativas, más de previsión que de seguridad social, informadas por el seguro privado y su noción central de riesgo, si bien con la imposición de su obligatoriedad.
- 2a. La exaltación del riesgo en lugar de su consecuencia, la necesidad, así como la instauración sucesiva por diversos regímenes asegurativos, caracterizan al sistema por una acumulación de seguros heterogéneos con gestiones administrativas independientes y coberturas desconexas.
- 3a. Los sujetos protegidos lo son en cuanto asalariados, de modo que el derecho a la protección reposa en la consideración de la actividad profesional aportada a la sociedad, en cuando económicamente débiles, de manera que no todos los asalariados son protegidos, sino sólo los que carecen de medios propios.
- 4a. Las prestaciones a que tiene derecho lo son con carácter indemnizatorio, como sustitutivas del salario perdido en virtud de la actualización del riesgo previsto.

- 5a. Finalmente, las cotizaciones para la financiación contributiva del sistema, inspiradas por la idea central de laboralidad, toman como módulo no el valor de los asegurado ni la mayor o menor probabilidad o peligrosidad del evento, sino la cuantía salarial, en cuya proporción se fija.

En 1898, en Francia, se había dictado una ley de accidentes de trabajo en base a la teoría del "riesgo profesional". Lo de Alemania y lo que ella inspiró era ya una directiva hacia el seguro social.

En Italia, después de 1919, se estableció el seguro obligatorio y hay un sistema de "previsión social" que complementa los seguros sociales. Después en este país se ha hablado de extender la "protección a todos los ciudadanos".

En Inglaterra en 1897 se aprobó una ley de accidentes de trabajo, pero decía que tenía que existir una responsabilidad objetiva del empresario. No es un seguro social, sino algo que se deriva de la aplicación de la responsabilidad por "riesgo profesional del empresario". En 1911 los laboristas, a la cabeza Lloyd George, comenzaron a aceptar las tesis del sistema alemán. Se dictaron leyes acerca de seguros de enfermedad, de invalidez y de paro. Sobre pensión se dijo que no era innecesario, pues había una ley que protegía hasta a los indigentes. En 1925 se obligó al seguro de vejez y de supervivencia. Pero lo más importante fue lo que se resolvió en 1941 al nombrar una comisión bajo la dirección del profesor William Beveridge. Su informe tuvo una bien activa resonancia jurídica. El profesor José M. Almansa Pastor, en su trabajo *Derecho de la Seguridad Social*, puntualiza el alcance y las diferenciaciones que se introdujeron:

Beveridge se asienta en un plano de crítica de las instituciones anteriores o, lo que es lo mismo, de los seguros sociales perfeccionados a semejanza del sistema germánico, para ofrecer después una visión nueva, inspirada en la idea motriz de liberación de la necesidad, a través de una adecuada y justa redistribución de la renta. En esta nueva visión, el sistema no puede reducirse a un mero conjunto de seguros sociales, sino que junto a ellos tienen cabida la asistencia nacional, un servicio nacional de la salud, la ayuda familiar, así como manifestaciones complementarias de seguros de voluntarios.

Había otros aspectos que Beveridge y su grupo, consideraban que

no podía descuidarlos al Estado. Entonces, tenía que apelar a los impuestos generales. Es la gran diferencia que, a veces, olvidan los gobernantes. El Estado tiene unas obligaciones que no puede soslayar. Por ello, calificar a la Seguridad Social de ineficaz porque no entrega los servicios que son obligación del gobierno, es un error que escuchamos con frecuencia. Pero leamos, exactamente, el planteamiento:

La ayuda familiar, integrada por asignaciones infantiles, constituye un complemento de los salarios y prestaciones de seguridad social, financiada mediante el impuesto general, en virtud de la solidaridad nacional respecto a los menores de la población.

La asistencia nacional se concibe como instrumento complementario integrativo del seguro social para cubrir las necesidades residuales no atendidas por éste. La protección debe determinarse según el grado de necesidad protegible, y su financiación corresponde al Estado por entero.

El servicio nacional por la salud recomendado se dirige a mejorar la salud de la entera población, previniendo y curando enfermedades, a más de instituir medios de rehabilitación de inválidos. Su financiación, asimismo, debe corresponder exclusivamente al Estado.

Por último, Beveridge estimaba que se debía impulsar el seguro voluntario a fin de acrecer la protección, siempre que fuera instrumentado por sociedades mutualistas y, mejor, por entidades públicas, que en ningún caso se hallaren movidas por ánimo de lucro.

El plan, acogido entusiastamente por el partido laborista, fue llevado a la realidad jurídica positiva, aunque con limitaciones. De ello se encargaron, sucesivamente, una ley de 1945 y dos de 1946, respecto al sistema de seguros sociales. El Servicio Nacional de la Salud fue instituido por Ley de 6 de Noviembre de 1946. Y en 1948, fue regulada e implantada con nueva estructura una amplia asistencia nacional.

En Rusia, se establecen los seguros sociales en 1912, de corte jurídico-social alemán. Con la revolución de 1917, se hacen avances y rectificaciones. En la Constitución de 1936 se establece que los

ciudadanos de la URSS deben estar asegurados —necesariamente— contra la vejez, por enfermedad, por pérdida de capacidad de trabajo, mediante dos condiciones: seguros sociales y asistencia médica gratuita, a cargo del Estado, según lo establece el artículo 120.

En Estados Unidos se demora el establecimiento de este tipo de seguridad por ser el estado “más representativo del liberalismo económico y social”. La crisis económica de 1929, cambia todas las perspectivas jurídicas. Viene la “Social Security Act”, que arranca de la inspiración de Franklin Delano Roosevelt. Es cuando se produce un profundo cambio en muchas de las instituciones gubernamentales, jurídicas, económicas y sociales en aquél país. Hay que tener en cuenta la peculiaridad de la organización de los estados federados. La materia social —de acuerdo con la Constitución— es parte de la legislación de los Estados de la Unión, lo que conduce a una pluralidad de sistemas.

A Nueva Zelanda la señalan los tratadistas del Derecho de Seguridad social —que así se caracteriza ya en el mundo científico jurídico— como el país que tiene la metodología más completa. El año de su comienzo es 1938. Es donde el concepto de solidaridad ha tenido mayor aplicación. Y una característica que es bueno remarcar: la financiación se hace a través del presupuesto general con la tesis de que de esa manera se hace una “redistribución solidaria”.

Teoría de la solidaridad

Para llegar al desarrollo jurídico de los seguros sociales, es necesario aceptar la tesis de la *solidaridad*. Esta conduce a que el Estado puede imponer cargas fiscales para dar desarrollo a este principio.

La idea de *solidaridad*, salta de lo nacional y va a lo internacional.

Para que nos quede claro este aspecto, debemos recurrir a otra cita del Profesor Almansa:

Como precedente de Tratados específicos sobre seguridad social, puede entenderse el signado entre España y Francia en 1876 sobre beneficencia a los franceses indigentes emigrados a España. Más propiamente de seguridad social, quizá sea uno de los primeros el Franco-Italiano de 1904, en el que se regularon cuestiones sobre accidentes de trabajo, vejez y paro forzoso. Lo normal en estos primeros tratados fue, no obstante,

circunscribir su contenido a los accidentes de trabajo, como régimen único o más avanzado de los existentes. El primer Tratado de seguridad social propiamente dicho firmado por España fue el celebrado con Alemania en 1913, en forma de convenio, sobre accidentes de tripulantes marineros en barcos de nacionalidad distinta. Hoy son muy numerosos los Tratados concertados por España con países, especialmente europeos e hispanoamericanos, hacia donde se canaliza la emigración española. De especial significación en relación con estos últimos, son los Convenios Iberoamericanos de Seguridad Social y de Cooperación en Seguridad Social, aprobados en Quito el 26 de enero de 1978, así como el tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, hecho en San Francisco de Quito, el 17 de marzo de 1982. A destacar, no obstante, los Convenios sobre Seguridad Social entre España y los Estados Unidos de América, de 20 de Septiembre de 1986, y entre España y Canadá, de 10 de noviembre de 1986.

No podemos olvidar que el Consejo de Europa, que se creó en Londres en 1949, ha dictado normas jurídicas de la mayor trascendencia como la Carta Social Europea, el Código Europeo de Seguridad Social y el Convenio Europeo de Seguridad Social.

La Comunidad Económica Europea, constituida por el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, contiene dos artículos capitales: el 117 y el 118. Ellos se refieren a diferentes aspectos de lo social, pero hacen hincapié en la seguridad social. Además, sus integrantes lanzan permanentemente decretos sobre materia de seguridad social.

En seguridad social merecen destacarse, como instrumentos comunizadores, la Directiva del 19 de diciembre de 1978, sobre igualdad de trato sobre los hombres y mujeres en seguridad social; la directiva del 20 de Octubre de 1980, sobre protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario; la Directiva de 14 de febrero de 1977, sobre transferencia de Empresas o de parte de Empresas; Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. Otras Directivas en proyecto son las de prestaciones de supervivencia, prestaciones familiares, igualdad de trato entre hombre y mujer en ac-

tividades autónomas, sobre maternidad y sobre permisos por razones familiares.

Como recomendaciones, cabe destacar las de 1962 y 1966 sobre lista europea de enfermedades profesionales, de 1982 sobre política comunitaria de la edad de jubilación y la recientemente aprobada sobre trabajadores minusválidos.

Planteamiento ideológico

La seguridad social no es materia accidental. Entraña un planteamiento ideológico. Y, desde luego, jurídico y éste siempre tiene un contenido de aquél. Define materias sustanciales como el tipo de economía que se quiere impulsar; de qué manera el Estado desea intervenir; ¿qué se busca para mantener una población a ética laboralmente? Además, ¿cuáles son los deberes legales con otra masa de población que no tiene quien la ampare? Entonces, es cierto ¿qué debe hacer el Estado en favor de éstas masas indigentes?

La seguridad social es una necesidad nacional. Tiene caracteres muy diferentes al del seguro privado y es una gran conquista contra la medicina patronal, que primó durante tantos años.

William Beveridge, el profesor oxforiano, quien ha puntualizado con tanta claridad qué es lo que debe ser la seguridad social, escribió en su libro *Las bases de la seguridad social*:

Se define la seguridad social, para los fines del Informe, como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia. La característica principal del plan es un sistema de seguros sociales que comprende seis principios fundamentales: uniformidad de la tasa del beneficio de subsistencia; uniformidad de la tasa de contribución; unificación de la responsabilidad administrativa; suficiencia del beneficio; amplitud y clasificación.

Lo que pasó en Colombia

He querido recordar la dificultad jurídica para llegar al criterio de la *solidaridad* que es un cambio primordial en las tesis jurídicas que hemos reseñado de la responsabilidad. Además, cómo los sistemas se fueron integrando lentamente desde el punto de vista científico-jurídico. Además, cómo hubo necesidad de que ellos

tuvieran un alcance internacional, que no quedara excluída su reglamentación legal de ninguno de los países. Que se volviera materia aceptada por todas las legislaciones y todas las naciones. Para mí es importante hacer este planteamiento, en este momento, cuando hay una serie de informaciones acerca de nuestros seguros sociales colombianos. Y es bueno poner cuidado: he dicho que hay informaciones, no examen crítico; no un debate franco y abierto sobre posibilidades, etc. Al contrario, las noticias parecen dirigidas a un fin, cual es el de la privatización. Es decir, desconocer lo que hemos reseñado en estas páginas, pero no queremos entrar a la discusión; ni participar en el debate. Nuestro interés al presentar estas ideas a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, es destacar que hay un sistema jurídico que no puede olvidarse fácilmente. Hasta allí llega nuestra intención.

Pues bien: en Colombia se presentó la ley en el primer gobierno del eximio hombre público, doctor Alberto Lleras Camargo. Era Ministro del Trabajo el doctor Adán Arriaga Andrade. Le tocó la sanción al Presidente Ospina Pérez. Y la discusión del sector privado de los seguros contra la posibilidad de aplicar la ley, ha sido una de las más beligerantes, acuciosas, desorientadoras y dañinas a que ha asistido nuestro país.

Pero recordemos lo que dijo el experto de la OIT, Profesor Peter Tulen, quien vino a evaluar lo que se estaba haciendo en Colombia.

El, como técnico, señaló dos graves errores: se comenzó por los seguros de reparto, que siempre dan pérdida. Se olvidaron de los de capitalización, es decir, los de largo plazo, lo que exigen cotizaciones de quinientas semanas y que son los que pueden dar una base sólida a la seguridad social, porque los otros, con una sola cuota, ya hacen exigible el servicio. El daño estaba, entonces, desde el comienzo, asegurado. Los de capitalización fueron reglamentados apenas en la segunda presidencia de Alberto Lleras en 1960, es decir, catorce años después de estar funcionando el seguro colombiano. Por cierto, no se aplicaron de inmediato las normas. Y sólo en 1968 —es decir a los veintidós años de estar implantado el seguro en Colombia— se reeditan los reglamentos de los seguros de capitalización, en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que se habían promulgado cuando Alberto Lleras. Ese fue un grave error, calificado así por los expertos extranjeros que han hecho el examen de nuestro fenómeno.

La cotización tripartita —de la cual el gobierno cumplió apenas con pocas cantidades— es otro de los daños profundos a la seguridad social colombiana.

Pero, además, otro error que ha sido grave, es la dispersión en materia de seguridad social. El Gobierno nunca tuvo una política para concentrar y distribuir. Pero con efectos más desastrosos en el hecho de proyectar nuevas obligaciones, sin financiar. Esto ha sucedido en los Seguros Sociales; en las Cajas de Previsión; en las que manejan los particulares. Muchas de éstas nacieron sin el pago de las reservas a que estaban obligadas las empresas. Pero algo más asombroso: cada Ministro, a veces; o el Presidente de turno, en otras, sin tener en cuenta que la seguridad social obedece a unas directrices jurídicas y a unos cálculos actuariales, han resuelto, para hacer evidente su “sensibilidad social” en crearle nuevas cargas. Todo ello ha sido fatal para el sistema, en su totalidad.

Y otro hecho más grave: todos sabemos que las cuotas era necesario reajustarlas en cierto tiempo. Pues bien: unas veces, los industriales; y otras, los trabajadores, se han opuesto. Y el gobierno no ha explicado a unos y a otros, e inclusive a la opinión pública, cuáles son los daños hacia el futuro. Es el vacío mental, ideológico, jurídico total y padecido en varias ocasiones.

La solución chilena

Cada vez que se propone “la privatización” de los seguros sociales, se apela al ejemplo de Chile. Desde luego, es la prédica de los “neoliberales”, por lo que, vemos una vez más, que la seguridad social fuera de su carácter jurídico, tiene un alcance político. No entro a hacer un examen personal de este ejemplo, sino que me remito a las palabras de nuestro colega académico, el doctor Otto Morales Benítez, en su estudio *Proyección de la seguridad social año 2.000*, que presentó al VI Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, reunido en San Juan de Puerto Rico, en 1989. Nuestro compañero dice eruditamente:

Dentro del marco de la aplicación de un esquema neo-liberal en la dictadura de Pinochet, se tomó una providencia fundamentalmente estructuralista en la organización de la Seguridad Social en Chile. Es bueno hacer su crítica para que no prospere como metodología:

Hay un libro, *Experiencias neo-liberales en América Latina*, escrito por Alejandro Foxley, publicado por el Fondo de Cultura Económica, en 1988, en el cual se repasan las modalidades actuales, que se han venido predicando con mucha energía por algunos gobiernos, que estimulan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se cree que Chile fue escogido para servir de "laboratorio" de los experimentos neo-liberales, de Milton Friedmann y la Escuela de Chicago. Voy a permitirme hacer una recapitulación, en la cual no aporto nada diferente de mi deseo investigativo. Foxley proclama que es un "enfoque monetarista de estabilidad económica, con conceptos neoliberales, en lo que concierne a la organización de la economía y de la sociedad", que acometen los gobiernos autoritarios.

El experimento se centra en transferir el máximo de funciones, incluyendo los servicios públicos. Es otro enfoque que quieren aupar, diferente al que enuncié al comienzo de este escrito. Inclusive se alega que debe existir lucro en ellos, como si fuera parte de su naturaleza. Para poder avanzar se suprimen las organizaciones laborales o se les regula con severas restricciones. La metodología no opera en un régimen de plena democracia. El ímpetu se centra en la privatización de las empresas estatales, de los servicios sociales —salud, previsión, educación, y las de infraestructura pública, como correos, administración portuaria, energía eléctrica, transporte, comunicaciones y administración vial.

El encauzamiento estructuralista, afirma que las raíces de la inflación se encuentran en la conformación económica. Es visualizado generalmente como una estrategia de corto plazo y que apunta a un rápido control del incremento de los precios. En 1971, se hicieron evidentes varios problemas: el de la balanza de pagos de Estados Unidos, que desató la crisis del dólar; se sintió el alza de precios del petróleo y una gran escasez de alimentos entre 1973-74.

Más adelante agrega el doctor Morales Benítez:

La privatización de las actividades productivas, y la liberación y apertura externa del sistema financiero, favorecen la concentración patrimonial que se hace evidente en el crecimiento de ciertos conglomerados económicos. Según estudios realiza-

dos y que utilizó Foxley, en Chile, a fines de 1978, seis de los grupos individualizados influían en forma determinante, en el cincuenta y cuatro por ciento (54%) de las doscientas cincuenta (250) empresas privadas más grandes del país.

En 1981, se crearon las instituciones de administración de fondos previsionales. En 1982, los dos mayores grupos económicos, poseían el 30% del capital y reservas del total de instituciones financieras. Disponían del 42% del crédito. Es cuando el gobierno se repliega y entrega al sector privado los servicios de seguridad social y esa es una de sus consecuencias.

Conjunto de normas legales

La seguridad social es, pues, un conjunto de normas legales. Escuchamos con sorpresa, a quienes **improvisan** en la materia, que ella tiene unas extensiones que no concibieron sus creadores. Es un sistema intelectual, para dar soluciones a casos concretos, con determinadas características, y como normas económicas y legales, que no pueden alterarse. Está ceñida a un conjunto de normas legales. Por ello, también, obedece a unas orientaciones doctrinales. Es algo unido a la concepción que se tenga de los deberes sociales frente a la comunidad.

Los cambios que se producen no son tan veloces. Ahora se habla de necesidades sociales en lugar de riesgos. Pero ello no implica que cambie la política de seguridad. Porque ella es un sistema estructural basado en principios jurídicos. Es un planteamiento doctrinal el que cimenta la seguridad social. Su diagnóstico es diferente al que rige el seguro privado. Las diferencias son hondas y fundamentales.

El Estado establece medios e instrumentos para conseguir esos fines. Es cuando la política da paso al derecho. Otra cosa bien diferente es la "asistencia pública" que corresponde cubrirla integralmente a aquél. Es su deber social que no puede ni eludir ni aplazar. Tiene, como previsión social —otro deber del Estado— que caracterizarse por ser una gestión desinteresada, obligatoria, sin que quienes la reciben tengan capacidad contributiva y cuyos costos se toman de los presupuestos generales. Es una política bien diferente a la de la Seguridad Social.

En cambio, los seguros sociales son: 1. Obligatorios, de origen le-

gal, los manejan entes públicos, son dirigidos a proteger de las necesidades sociales derivadas de los riesgos que afectan a individuos determinados legalmente. Estas precisiones que hemos enunciado, creemos que le dan, a una y otra, el marco jurídico que delimita claramente.

El criterio objetivo es demasiado claro y en él coinciden los tratadistas de derecho: a la seguridad se le considera un servicio público que subviene a necesidades futuras o inciertas de un gran número de personas mediante compensación económica. Su especificidad conduce a que sea un seguro unido a un régimen jurídico especial, en virtud de mandatos de justicia social. Su carácter de obligatorio, le quita cualquier rasgo de voluntariedad. Es, jurídicamente, imperativo.

Es, además, materia de orden público. Es de naturaleza jurídico-pública. La gestión pública no puede ser eclipsada.

Su materia doctrinaria es muy clara; el capitalismo solicita que el Estado sea un estado-policía. Ahora se habla de un "estado mínimo" que garantiza el goce de los monopolios. O prima la democracia que le pone límites al Estado en favor del individuo. Pero que es clara su política: entre el interés público y el privado, áquel es el que, debe predominar. Y la noción de servicio público dentro del primero, se trata de restringir y desconocer.

En cambio, en ésta se ensancha la noción de servicio público. Hace algunos años vienen extendiéndose los servicios públicos. Y el Estado deja de ser una creación política para poder exigírsele que entregue, con carácter técnico, aquellos, que viene a ser su función primordial.

La seguridad social, entonces, cumple una función económico-social de carácter público. Lo que busca es cumplir con unos fines estatales de interés general. Y es un auténtico servicio público. Ella ha evolucionado desde la previsión social —obligación del Estado con la totalidad de la población— sea activa o no económicamente; se encuentre contribuyendo al crecimiento de la economía nacional o no, hasta llegar a la seguridad social. Por ello su relación entrañablemente jurídica.