

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



HACIA UNA EPIGENESIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LICDA. NURY VARGAS AGUILAR

MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

Primera sistematización.

En el sentido más amplio, la Seguridad Social comprende la organización y la actividad del Estado.

Otro concepto más restringido, pero sin embargo de gran amplitud y de grandes proyecciones sociales, se refiere a la atención de aquellas personas víctimas de la estructura política-económica de la sociedad formada por los que carecen de trabajo, los niños y ancianos que están en situaciones de desamparo, así como los enfermos e inválidos física y mentalmente. Se equiparaba así, la Seguridad Social como la asistencia social y la beneficencia.

La falta de justicia social hizo que apareciera una lucha ideológica y que las organizaciones obreras comenzaran a hacer presión con paros, huelgas, etc. Surgió así la idea de crear leyes protectoras, entre ellas, la previsión social, la de los seguros sociales, enteramente diferentes de las de beneficencia, pues llegaron a ser obligatorias constituyendo un *derecho* para el trabajador. Quedaba siempre una población que no recibía por *derecho* esos beneficios: los que no trabajan. La diferencia que existe entre Seguros Sociales y Seguridad Social, es que, el primero protege sólo a una parte de la población ya sea al trabajador o al económicamente débil. La segunda ampara a toda la población de un país. Mientras que una tiene carácter parcial, porque cubre únicamente ciertos riesgos, la Seguridad Social encierra una garantía de conjunto para todas las contingencias sociales. El primero se sustenta en aportaciones (cuotas) usualmente triparti-

tas; la segunda se sustenta mediante cotizaciones globales que asume forma de impuestos.¹

El Dr. Carlos José Gutiérrez en su libro *Leciones de Filosofía del Derecho*, expone con relación al anhelo de seguridad, en el ser humano:

"Obtener seguridad es un propósito esencial de la naturaleza humana. Colocado frente al universo, consciente de su pequeñez de su ignorancia, enfrentándose a fuerzas que se le antojan aterradoras, el hombre desde las etapas primitivas, ha buscado siempre formarse un mundo conocido donde pueda *vivir tranquilo*, confiar en lo que le rodea y estar seguro de que *contará con alimento, abrigo, protección, salud y bienestar, tanto para sí como para su familia*". (El subrayado es nuestro).

El propósito es que el lector haga una pausa para el análisis. ¡Cuánta gente no tiene seguridad de poder dar alimento, estudios, o pagar la vivienda a su familia!

Para efectos del trabajo presente, y de la homologación del lenguaje entre los funcionarios que laboraren en instituciones del Sector Trabajo y Seguridad Social, vamos a analizar el concepto: Seguridad Social.

Definición de lo que es la Seguridad Social en su concepto restrictivo.

Para Jarach: "La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de ingreso a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios".

1. VARGAS AGUILAR, Nury, *Necesidades de un planeamiento para el bienestar social*, Caracas, Venezuela, VI Congreso Panamericano para la Seguridad Social, junio, 1969.

Dijo Jarach: (*Problemas Económicos Financieros de la Seguridad Social*, Buenos Aires, 1944, pág. 6) "Se está ante una de las nociones más rígidas, ya que se ciñe a los trabajadores y al salario en dinero".

Para Greco, se entiende por Seguridad Social: "...Una realidad política, jurídica, técnica y práctica, cuyo objeto es la cobertura de determinadas contingencias, valoradas como socialmente protegidas, mediante organismos estatales o paraestatales como recursos propios". (Rubén Greco, colaboración en *Revista de Seguridad Social*, publicación del Ministerio de Bienestar Social, Buenos Aires, 1968, n. 6, pág. 518).

Definiciones amplias sobre lo que es la Seguridad Social.

Ante la situación real, de desigualdad entre los individuos que viven en un país, en una sociedad en un momento determinado, la Seguridad Social constituye todos los esfuerzos que un Estado realiza para mejorar el nivel de vida de los situados en inferioridad en sus condiciones económicas, por combatir la miseria, la indigencia y la penuria. Es una proyección más vigorosa de la Seguridad So-

cial, que trasciende de la clase trabajadora. En opinión de Bramuglia: "La Seguridad Social es de una significación más amplia: comprende la organización política, económica y social del Estado con-substancial a la existencia del ser humano. Y en tal sentido, la Previsión Social, integrada por la asistencia y los seguros sociales, será solamente una parte de la Seguridad Social". (J.A. Bramuglia, *Régimen Jubilatorio Argentino*, en Boletín Informativo de Leyes de Trabajo, Buenos Aires, 1944, año III, n. X).

Para García Oviedo: "...la Seguridad Social se presenta como la política de bienestar, generadora de la paz social, basada —frente al angosto concepto de la solidaridad laboral o industrial— en el más amplio sentido de la solidaridad humana". (Carlos García Oviedo, colaboración en *Revista Española de Seguridad Social*, Madrid, 1950, pág. 1.551.).

Para tener una panorámica más clara sobre las tendencias actuales sobre esta materia, se considera de mucho interés hacer una transcripción de la Declaración Iberoamericana de la Seguridad Social, la cual contiene una serie de variantes importantes sobre el sentido moderno que se da a las prestaciones.

DECLARACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL DE BUENOS AIRES

El V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 24 y 29 de abril de 1972.

CONSIDERANDO

1. Que la evolución del contenido de la Seguridad Social ha marcado una permanente expansión dinámica que, en la actualidad, reclama cobertura integral en profundidad y diversidad de las múltiples contingencias vitales y la promoción del hombre al máximo nivel del desarrollo de su personalidad y permanente integración al núcleo social;
2. Que ese desarrollo se ha caracterizado por la prescindencia cada vez más acentuada de la re-

lación hombre-trabajo, en la base de las soluciones, para desembocar en sus etapas más recientes, en la relación hombre-ser humano, destinatario de sus provisiones;

3. Que consecuentemente, en su concepción teológica ha experimentado la transformación propia del cambio, erigiendo al ser humano por la sola circunstancia de tal, con su prescindencia de cualquier calificación condicionante, en el titular de un derecho de *Seguridad So-*

- cial*,² en todas las etapas de su vida y en todas las manifestaciones de su existencia;
4. Que este concepto, pese a su admisión teórica, no se ha consagrado normativamente, atento a que generalmente las declaraciones al respecto aluden a las ventajas que los programas de Seguridad Social ofrecen para el progreso social, del que son instrumento, o para aspectos tales como *la protección de la salud, la garantía de los medios de subsistencia en casos de infortunio, la disponibilidad de viviendas decorosas, la suplementación de ingresos, la nivelación de ingresos económicos de la célula familiar*, o para el desarrollo económico en puntos tales como *la redistribución de las rentas*, el fomento del ahorro popular, la inversión nacional y la regulación del consumo;
 5. Que ha llegado el momento de reconocer que el citado proceso solutivo *exige su consagración normativa*, conforme a su nueva concepción jurídica y que por consiguiente, procede *reclamar en toda su amplitud la vigencia de un DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL*, que pertenece al hombre, para sobrellevar las contingencias de su existencia, y para disponer, por obra de los servicios sociales, de los mecanismos adecuados que permiten reafirmar su personalidad y, en su caso, reintegración al conglomerado social, como elemento actual, dinámico participativo de la obra común aún cumplido su ciclo laboral;
 6. Que en este sentido coincidente ha llegado igualmente la oportunidad de reconocer, como elemento de cambio, que la Seguridad Social constituye uno de los factores de la organización, *que cuando el hombre llega a solucionar sus problemas vitales por la cobertura cabal de los riesgos que lo degradan, se siente integrado a la comunidad*, y se constituye en agente del desarrollo social, que a su vez motoriza el desarrollo económico. En tal forma, se invierte el esquema tradicional que supeditaba el desarrollo social al económico;
 7. Que toda comunidad se encuentra comprometida en la consecución de esos logros básicos de rehabilitación a la plena utilidad social de que son portadores todos los seres humanos, y de su aplicación al proceso común; Por lo que sustentados en tales fundamentos, el derecho de Seguridad Social debe funcionar como un servicio público especializado, cuya responsabilidad corresponde al Estado en la misma medida que los restantes fines a su cargo, y por lo tanto, independientemente de las condiciones económicas del medio, y de un financiamiento particularizado. *La sociedad debe estar obligada no sólo por imperativos morales de solidaridad sino también por imposición legal, a contribuir en la medida de sus posibilidades al sostenimiento del bienestar común, que se retrovierte a la comunidad*;
 8. *Que la Seguridad Social debe enmarcarse en la planificación nacional de la acción gubernamental* de cada país para mantener la identidad de orientación y soluciones generales, siendo recomendable la uniformidad de directivas y, en el aspecto operativo, la creciente profesionalización de los agentes gestores, tanto por la especialidad del cometido como del sector humano al que se dedica su atención;
 9. Que el ámbito internacional, respetando las respectivas soberanías nacionales, es adecuado proceder a la consagración de soluciones similares por la vía de los acuerdos multilaterales. Por ello, el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social formula lo siguiente:

DECLARACION

1. *El hombre, por el solo hecho de su condición, tiene el derecho de SEGURIDAD SOCIAL*, concebido como la *cobertura integral* de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y su integración permanente en la comunidad.
2. *Deben compatibilizarse los fines y los medios de las políticas económicas y sociales*, mediante una planificación conjunta e integrada, dirigida fundamentalmente a promover el Bienestar.

Las exigencias de la Seguridad Social deben

2. Los subrayados son nuestros.

atenderse no sólo con el incremento producido por el desarrollo económico, sino con *una más justa distribución de la renta nacional*. Las prioridades del desarrollo económico no deben postergar programas de Seguridad Social destinados a cubrir necesidades cuya satisfacción es esencial para la dignidad humana.

3. La responsabilidad del *derecho de Seguridad Social incumbe al Estado, por cuanto se ha convertido en fin esencial del mismo* en la época presente.
4. El derecho de Seguridad Social, por su sentido de universalidad está vinculado, sin discriminación de matices, por actividad laboral y por función social, *a todos cuantos constituyen la comunidad nacional*.
5. La formulación del derecho de Seguridad Social responde a la idea de *integridad en cuanto requiere no sólo la protección de las contingencias tradicionales en cuanto a salud y medios económicos de subsistencia, sino la instrumentación de los servicios de acción formativa, empleo, vivienda, ahorro, crédito, recreación y demás servicios sociales necesarios para la promoción y desarrollo del hombre*.
6. El derecho de Seguridad Social *responde al principio de solidaridad nacional* y debe en consecuencia, cimentar su sostenimiento en la contribución de todos los miembros de la comunidad social que disponen de ingresos, y no sólo de los sectores productivos.
7. A la efectividad del derecho de Seguridad Social *están llamados cuantos organismos y entidades públicas, semipúblicas y privadas cumplan funciones sociales*.
Su actuación debe corresponder a la característica de servicio público y como tal, *estar integradas en la planificación nacional a cargo del Estado*.
8. El desarrollo social y particularmente el derecho de Seguridad Social constituyen objetivos prioritarios y fundamentales para Iberoamérica y, por lo tanto, resulta indispensable acelerar todos los esfuerzos para alcanzarlos en el más corto tiempo posible. (Buenos Aires, Argentina, 23 de abril de 1972).

A partir del Congreso de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en Ginebra, en 1952, se

consideró al término *Seguridad Social como globalizante de todas las políticas generadas por un Sistema Político*, orientadas a buscar la eficiencia económica, el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, como la estabilidad y convergencia de los distintos intereses de los grupos sociales que conforman la sociedad. *Por lo tanto la Seguridad Social* que no es otra cosa que normas legitimadas socialmente. Incluye no sólo: la asistencia médica (Seguro Social). La protección de la fuerza laboral a través de una serie de seguros llamados *Riesgos Profesionales*, que para nuestros efectos le asignamos la categoría de **ASEGURAMIENTO SOCIAL o SEGUROS SOCIALES**, *sino también: la dotación de los servicios básicos (vivienda, agua, carreteras, alimento, educación, energía eléctrica, etc.) a la población*.

La amplitud del concepto de Seguridad Social, no sólo engloba, sino que empeña lo que tradicionalmente se ha conocido como "Bienestar Social". Vamos a suministrar otros conceptos, que equivalen a las subáreas de trabajo del Sector Trabajo y Seguridad Social. Estos son:

AREA	SUBAREAS
SEGURIDAD SOCIAL	Seguros Sociales
	Promoción Social
	Asistencia Social
	Rehabilitación Social

Seguros Sociales:

Programáticamente está referida al campo de las condiciones de trabajo y tiene por objeto garantizarle al trabajador las condiciones mínimas y necesarias para la mantención de su vida y de su familia.

Los Seguros Sociales se entienden como un conjunto de mecanismos³ que le son proporcionados a la población para protegerla sobre ciertos riesgos de trabajo. De allí que se base en un régimen contributivo de carácter obligatorio y tiende hacia una cotización global que puede asumir la forma de impuestos.

3. Riesgos físicos, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. El accidente o la enfermedad profesional, que atacan directamente la capacidad de trabajo del individuo. Riesgos agrícolas, como nevadas, inundaciones, epidemias. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Consideraciones de la Seguridad Social, México, D.F., pág. 14.

Promoción Social:

Está referida a aquellos programas que posibiliten un ambiente de libertad para que el individuo pueda actuar y realizarse libremente en la sociedad; es decir a la creación de oportunidades para organizarse, capacitarse y recrearse.

Asistencia Social:

En esta subárea podrían clasificarse aquellos programas que están orientados a brindar servicios a grupos de población marginados con el propósito de que desarrollen sus capacidades personales y se constituyan en individuos activos. Aquí se incluyen programas como: subsidios o suministros, vivienda, salud pública o comunitaria, guarderías infantiles y hogares de ancianos.

Rehabilitación Social:

Se incluyen en esta subárea los programas de tratamiento de grupos indigentes, entendiéndose por éstos: los niños abandonados, desnutridos, minusválidos, la población penal, los enfermos alcohólicos, los drogadictos y las prostitutas. Por lo que la rehabilitación puede estar orientada al aspecto físico, mental o social.

Existe consenso a nivel mundial, que en la planificación de la Seguridad Social, es el político quien debe fijar LOS FINES. . . y que corresponde al técnico, la función de ofrecer a aquél, los medios para la consecución.

Para García Oviedo, la Seguridad Social es la política del bienestar, generadora de la paz social.

Para el jurista español, Manuel Fraga Iribarre, expresa que: "...el fin básico de la Seguridad Social será el crear en realidad, una verdadera Seguridad Social conseguida en buena parte por una profunda distribución de la renta nacional, concebida ésta, como un capital general asegurador de la seguridad de todos los miembros de una comunidad".

¿Qué contingencias debe cubrir la Seguridad Social, dependerá de las decisiones políticas, y de la disponibilidad de fondos para cubrirlas?

Por CONTINGENCIA SOCIAL, se entiende, la protección del hombre contra cierto número de eventualidades susceptibles de producir una reducción o suspensión de su actividad o de imponer cargas económicas suplementarias. Nunca la enumeración de contingencias debe ser taxativa.

Visto así, se convierte la Seguridad Social en un termómetro de la realidad. Como valoración social que se da a las necesidades del hombre en una sociedad determinada en un momento histórico determinado.

Para Jean Jacques Duperyroux, distingue entre las siguientes dos expresiones:

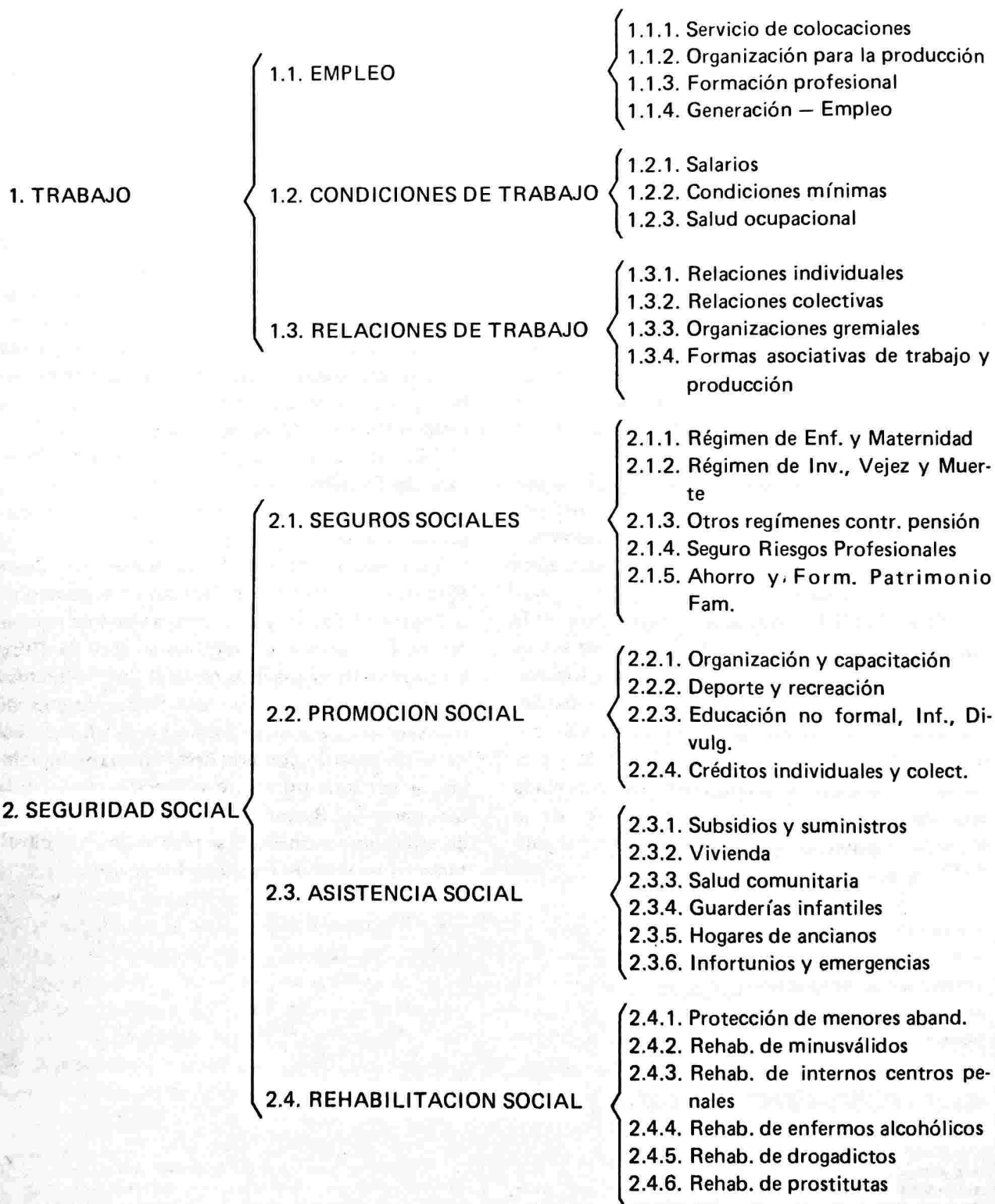
1. Política de Seguridad Social y
2. Sistemas de Seguridad Social

y expresa: "...en el lenguaje habitual de los especialistas, estas dos expresiones no son sinónimos. La primera se refiere a los fines, cualquiera que sea el momento empleado para cumplirlos, y la segunda no solamente ciertos fines, sino también una cierta ordenación de las estructuras jurídicas".

De ahí que es a partir del estudio de los Sistemas de Seguridad Social, que se podrá definir, aproximadamente el concepto de Derecho de Seguridad Social.

Por eso la importancia de conocer en Costa Rica, cuáles instituciones laboran en el campo de la Seguridad Social, y cuál es el ámbito de competencia. Es necesario aclarar, que en abril de 1981, los profesionales que integraban el Comité Técnico del Sector Trabajo y Seguridad Social, durante varias sesiones de trabajo llegaron a concluir en ponerse de acuerdo con una determinada terminología, y con una primera clasificación que hizo la Secretaría del Sector Trabajo y Seguridad Social, de todas las acciones que se realizaban en sus instituciones sociales. El resultado fue el siguiente:

ESQUEMA DE COORDINACION PARA LA PLANIFICACION Y EJECUCION DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1983)

A: AREAS**B: SUBAREAS****C: LINEAS DE ACCION**

La siguiente tipificación del Sector Trabajo y Seguridad Social, en áreas, subáreas, y líneas de acción, es el resultado de la recopilación y clasificación de los diferentes programas desarrollados en la actualidad por las instituciones que integran el sector. El objeto de dicho ordenamiento es de lograr una visión esquemática sobre el quehacer del sector, mediante el que se permita la constante referencia a los ámbitos de acción más generales en el campo de trabajo y de Seguridad Social.

El propósito es aportar elementos orientadores que faciliten el conocimiento y tratamiento programático:

AREA	SUBAREA
TRABAJO	EMPLEO
	CONDICIONES DE TRABAJO
	RELACIONES DE TRABAJO

Empleo:

Se refiere a todos aquellos programas y diseños de políticas que tengan como finalidad observar el aumento de la fuerza de trabajo; reducir el desempleo y el subempleo, o generar oportunidades de empleo en determinadas actividades y regiones.

Con el objeto de darle un tratamiento integral al problema del empleo es necesario incluir en este acápite todos los programas tendientes a lograr la mayor eficiencia en la utilización de la mano de obra.

Asimismo deben incorporarse todas aquellas actividades tendientes a facilitar el contacto entre la oferta y la demanda de mano de obra.

Esta subárea incluye también todas aquellas líneas de acción referidas a la formación profesional, las cuales se encuentran estrechamente ligadas

al empleo, ya que complementan la oferta insuficiente de recursos humanos capacitados, y aquellas que tienden a superar los desajustes que ocasiona la falta de capacitación de los recursos humanos en relación con los puestos de trabajo disponibles.

Condiciones de trabajo:

Esta subárea incluye los programas y diseños de políticas relativas a salarios; ya se trate de salarios mínimos, contractuales, privados o públicos.

También se refiere a aquellos programas que tengan como finalidad la vigilancia del cumplimiento de las normas mínimas de trabajo y el mejoramiento de estas últimas, así como el perfeccionamiento de las condiciones de trabajo contractuales.

Además se incorporan acá todas aquellas actividades tendientes a mejorar la salud ocupacional, prevenir los riesgos y enfermedades profesionales y vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene del trabajo.

Relaciones de trabajo:

Incluye el diseño de políticas y programas que tengan por finalidad procurar y mantener la armonía en las relaciones obrero-patronales tanto las individuales como las colectivas.

También se refiere a aquellos programas de otorgamiento de la personería jurídica a los sindicatos y cooperativas, de fomento y asesoría sindical y de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones legales de las organizaciones gremiales.

Se incluye además dentro de la categoría genérica de "Relaciones de trabajo" a las otras formas asociativas de trabajo y producción.

Con esto se alude principalmente a las empresas comunitarias, cualquiera que sea su tipo de organización y fines.

INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SECTOR TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Según el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 141844 del 1 de febrero de 1983 integran el sector:

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
- b. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica,
- c. El Instituto Nacional de Seguros,
- d. El Instituto Mixto de Ayuda Social,
- e. Caja Costarricense de Seguro Social,
- f. El Instituto de Fomento Cooperativo,
- g. Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad,
- i. El Banco Popular y de Desarrollo Comunal,
- k. La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares,

- I. El Patronato Nacional de la Infancia,
- II. El Instituto Nacional de Aprendizaje, y
- m. Cualesquiera otras instituciones que determina el Presidente de la República, atendiendo propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Es oportuno hacer un comentario, que hay alrededor de 280 organizaciones privadas que se dedican a labores de asistencia social, rehabilitación, atención de menores, etc. . . y que aún no se ha podido tener ni siquiera un registro, menos una supervisión de ellas. Es importante aclararlo, porque las políticas sociales deben ir al Sector Público y al Privado, siempre que el fin que persigan, sea un interés público: proteger ancianos, menores, etc.

Hay que recordar que "las acciones, los servicios y las entidades creadas con propósitos de Seguridad Social están sujetas a la planificación.

Como acción conjunta del Estado, es al que le corresponde estimular y orientar mejor la participación en el sector, de forma que sus recursos y acciones produzcan los máximos efectos y eviten duplicación en los esfuerzos y en los costos. De esta manera, el Estado contribuye a organizar la misma comunidad y la comunidad organizada es la que da fuerza potencial y riqueza a la Seguridad Social". (Considerando No. 7 del Decreto No. 14312).

La Constitución Política en su artículo 50, dicta la siguiente norma programática:

"El Estado procurará el mayor Bienestar a todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza".

Es a través no sólo de la producción, de salarios justos, de contener la inflación, que se trata de dar "mayor bienestar". Es también a través de to-

da una red de servicios, que se dan en las instituciones del Sector Trabajo y Seguridad Social que se busca redistribuir riqueza y proteger a los sectores más pobres de la población, con vivienda, capacitación laboral, alimentos, medicinas, servicios jurídicos gratuitos, protección a la infancia, a la madre sola, protección para los ancianos que no tienen otros medios de subsistencia más que los que el Estado les brinda a través de sus hogares de ancianos, de las pensiones del régimen no contributivo, y otros.

La importancia de evaluar el beneficio directo que esta población recibe, es urgente, pues han ido creciendo en gastos de operación, en pago de salarios a servicios personales, lo que reduce la capacidad institucional para beneficiar la población neta. (Este será tema de un próximo trabajo sobre Realidad vs. Norma Jurídica, que se está revisando para publicarlo).

Ya para concluir, es necesario revisar la relación directa que existe entre PAZ, JUSTICIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL. Pues una no existe sin la otra. Las tres están entrelazadas. Como expone el Dr. Carlos José Gutiérrez en su libro Lecciones de Filosofía del Derecho:

"Así como el hombre busca seguridad, así se encuentra a veces dispuesto a sacrificar el mundo conocido y seguro a los azares de la aventura y de la revolución, acudiendo al llamado de un jefe, un visionario o un hábil político, para lanzarse al derrocamiento del sistema establecido, al descubrimiento de un nuevo mundo, o a la lucha por el triunfo de una idea religiosa, política o social".

Lo que un país invierta en la Seguridad Social, lo ahorra en armas y lo abona a la paz.
