

IGNACIO CARRILLO PRIETO

VARIOS, *Un nuevo modelo europeo de seguridad social. El proyecto de código de Lovaina* 871

intriga tropical y por la indiferencia de sus contemporáneos" y sus vanos esfuerzos por llegar a la Presidencia de la nueva República en medio de grandes polémicas, presentándose como candidato tres veces, en la última de las cuales vence frente al general Morazán, para que lo sorprenda la muerte —trágico final de un político tan entero— camino de su hacienda a la capital, donde tomaría posesión del cargo.

El resumen del contenido de la obra y el personaje, que Sepúlveda hace en dos frases finales, encuadra a Valle y su pensamiento: "Esta singular colección de cartas merece leerse con devoción. Transparenta el espíritu sincero y veraz de un hombre superior, desinteresado, patriota, visionario y de gran calidad humana. El acopio de datos útiles que contiene es enorme. Constituye un instrumento de primer orden para entender de cerca a Centroamérica, a su historia y a sus gentes, las limitaciones de esos países, pero también su enorme potencial... José del Valle fue un diligente artesano de la ciencia y la cultura, un espíritu selecto, un investigador científico acucioso, un analista político de primer orden, un inquieto promotor de la educación y de las artes y oficios, un ciudadano ejemplar, un varón de gran honestidad intelectual, y un escritor de refinada pluma... Los americanistas, los mexicanos, debemos homenaje a este fino y sensible espíritu, a ese impar intelectual que tanto se propuso, con singular desprendimiento, por México y por Centroamérica, y una ofrenda mínima que puede hacerse es adentrarse en su obra y conocer mejor sus ideas."

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

VARIOS, *Un nuevo modelo europeo de seguridad social. El proyecto de código de Lovaina*. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1978, 213 pp.

El Instituto de Seguridad Social de la Universidad Católica de Lovaina emprendió hace tiempo trabajos que culminaron en el Coloquio de septiembre de 1977, y cuyo fruto final ha sido el denominado Código de Lovaina. Nadie desconoce la tradición de dicha Universidad respecto de los estudios de seguridad social. Ahí nace, al finalizar el Siglo XIX, la llamada "Escuela de Lovaina" cuyo bagage ideológico estuvo constituido por las encíclicas *rerum novarum* y *quadragessimo anno*, bases del catolicismo social cuyo primer logro fue el impulsar las asignaciones familiares, institución que recoge en primer término las legislaciones de Francia y de Bélgica.

Al prolongar Manuel Alonso Olea la obra objeto de esta nota, advierte que "...el Código es obra de juristas, y bienvenido sea a fuer de tal. Quiero decir con esto —y reflejar lo que una y otra vez se dijo en el Coloquio— que enfrentados hombres de derecho con una realidad social necesaria —que esto y no otra cosa es la realidad jurídica en la ya famosa expresión de Guasp— abstraen de ella sus líneas maestras para ofrecer un sistema de reglas claro y armonioso expresado en términos jurídicos y ordenado con arreglo a criterios jurídicos. De ningún modo se ve que ninguna razón im-

ponente haya de convertir una norma de Seguridad Social, ni su conjunto, en un fárrago ininteligible y odioso que ponga a prueba ciencia y paciencia del especialista que la lee; del especialista porque la entrada y el discurrir por su laberinto están de antemano vedados al no avezado en extremo".

Es necesario destacar que una de las líneas maestras del Código constituye un giro radical que la doctrina deberá explorar. Más aún: la concepción central del Código obligará al replanteamiento del sentido y el alcance de los sistemas de seguridad social. En efecto, el Código garantiza a todo ciudadano o residente una renta mínima que le permita una existencia humana y digna. El Capítulo IX, denominado "renta mínima" contiene las disposiciones siguientes: para tener derecho a la renta garantizada, los ciudadanos deben ser mayores de 18 años de edad, estar emancipados por matrimonio o tener una o varias personas a su cargo. Puede el gobierno ampliar el campo de aplicación del derecho a la renta garantizada a otras categorías de menores de edad... La renta mínima para una persona que viva sola se eleva a... por año. Dicha cantidad se reduce en un 25% para los beneficiarios comprendidos en una familia... La renta mínima se aumenta en un 10% por cada hijo menor de 18 años de edad a cargo del beneficiario... El importe de la renta garantizada es igual a la renta mínima, deducidas las rentas de que disponga el beneficiario... Para el cómputo de las rentas, no se tiene en cuenta: a) la prestación a los minusconcedidas a los miembros de la familia; b) la prestación a los minusválidos; c) las prestaciones suministradas por los centros públicos de ayuda social; y d) las donaciones concedidas por instituciones o personas que no estén obligadas por un deber de alimentos frente al interesado.

Al comentar Alonso Olea las disposiciones que anteceden, sostiene: "Sencillamente lo que el Código nos dice es que la comunidad acepta la carga de que todos sus componentes disfruten de un cierto nivel de vida, evaluando éste económicamente y otorgando la prestación económica pertinente para que así sea... Contemplada desde los riesgos, desde las contingencias o desde las situaciones de necesidad... la seguridad social acostumbrada a concebirse como reposando sobre la idea de que, por expresarme en los términos más amplios posibles, algo anormal ha tenido que suceder para que entre en juego su mecánica de cobertura. En la concepción que el Código exploya, justamente lo que desaparece es la anormalidad en la situación como determinante de protección o más bien, si se quiere, lo que se hace es considerar como anormal que en una sociedad contemporánea alguien no tenga de qué vivir y que la sociedad misma lo consienta o lo tolere... Por supuesto que los demás riesgos o contingencias siguen subsistiendo para el Código, y tienen dentro del mismo su tratamiento especial... Recaltar la trascendencia de esta prestación resulta casi inocente. Los riesgos dejan de operar ya sobre lo indiferenciado y confuso de las situaciones fácticas, y parten de la base firme de que *ex lege* como mínimo la situación real del protegido es el mínimo que el Código garantiza. La razonabilidad y adecuación de las prestaciones cobra así un nuevo sentido, al tiempo que todo lo que ordinariamente son medidas complementarias de asistencia social o de beneficencia, por la inexistencia o insuficiencia de las

prestaciones ordinarias, pasa a situarse en la base misma de Seguridad Social, como cimientos sobre los que se edifica.”

Sostiene Alonso Olea que el esquema de financiación que el Código contempla contiene innovaciones dignas de tomarse en cuenta. “En primer lugar hay una distinción terminante en cuanto al origen de los recursos que soportan las prestaciones: las prestaciones sanitarias y las familiares se imputan a las aportaciones del Estado y, por tanto, a los recursos generales de éste. Claramente se parte de la base de que, en cuanto a estas prestaciones, nos hallamos ante servicios públicos a sostener con consignaciones en los presupuestos generales del Estado transferidos por vía de subvención al órgano gestor de la seguridad social para su administración por éste... Todas las demás prestaciones se sostienen con cargo a las cotizaciones (aunque también para ellas se prevé la posibilidad de que puedan ser completadas por subvenciones del Estado...) Pero si se repasan los artículos que inmediatamente siguen al inicial sobre cotizaciones, se verá cómo respecto de los trabajadores por cuenta ajena no aparece la más mínima referencia a lo que nuestro ordenamiento de seguridad social denomina cuota del empresario, o porción a cargo del empresario de la cuota global. Sencillamente, se trata de algo buscado a propósito...” Sobre el particular Van Langendonck sostiene: “No nos ha parecido oportuno que el sistema de seguridad social descansa sobre un sistema único de financiación. Las cargas financieras son mucho más tolerables para la población si se hallan repartidas entre varios tipos de tributos, o pagadas separadamente según técnicas diferentes. Para que sean más soportables, dichas técnicas tienen que estar en conformidad con las recaudaciones a las cuales está acostumbrado el público. Todo nuevo impuesto aparece como una carga suplementaria a los ojos del público, aunque reemplace a otro abolido. Por lo tanto nuestra intención ha sido proponer las dos técnicas de financiación que ya están coordinadas en la mayoría de los países: las cotizaciones y las aportaciones del Estado... Para delimitar el campo de acción de esas dos técnicas, hemos dividido la seguridad social en dos ámbitos: la garantía de la renta profesional, y las demás prestaciones... Las prestaciones destinadas a garantizar la renta profesional son financiadas por cotizaciones sobre la renta profesional. Tal es el caso de las pensiones de jubilación y de supervivencia, de la renta anual garantizada, de las prestaciones en caso de incapacidad laboral o de desempleo, y de la prestación de formación para aquellos trabajadores que hayan trabajado durante seis meses por lo menos... Las demás prestaciones corren directamente a cargo de la comunidad nacional. Se trata de las prestaciones sanitarias, de las familiares, de la renta mínima, de las prestaciones para minusválidos y de la prestación de formación para aquellos que todavía no hayan trabajado durante seis meses... Hemos querido, mediante esta dicotomía de la financiación, consagrar una cierta lógica interna en el sistema de seguridad social. Tal como lo proponemos, el sistema de la seguridad social no es un todo homogéneo, organizado con vistas a un solo fin. Por el contrario, se trata de una combinación de dos tipos de seguridad social, destinada a públicos diferentes, para realizar objetivos distintos... Uno de ellos lo constituye el ‘modelo Bismark’. Es

el Seguro Social clásico, que se orienta principalmente hacia los trabajadores, para mantener su nivel de vida en toda circunstancia. Es tradicionalmente financiable por cotización de los trabajadores y sus empleadores, y proporciona prestaciones calculadas en función de un porcentaje del salario que reemplaza... El segundo tipo es conocido bajo el nombre de 'modelo Beveridge'. Su origen es más reciente. Su fin es otorgar un nivel de vida mínimo a todos los ciudadanos. Sus prestaciones son a tanto alzado y su financiación reposa fundamentalmente sobre fondos públicos... Durante mucho tiempo se ha considerado a estos dos tipos como alternativas entre las cuales era preciso hacer una elección. Recientemente, sin embargo, se observó... que ambos tendían a superponerse. En los países de protección mínima para toda la población, se tiende a añadir prestaciones complementarias proporcionales al salario dejado de percibir. Y en los países 'Bismarckianos' la tendencia es recurrir a la garantía de una protección mínima para todo el mundo. La seguridad social moderna debe satisfacer dos necesidades al mismo tiempo: garantizar un mínimo para todos y su nivel de vida para los trabajadores... A esta dualidad de las necesidades corresponde una dualidad de técnicas de financiación. Las medidas tomadas a fin de realizar el primer objetivo, la garantía mínima para todos, aparece como un deber esencial de la comunidad nacional, tal como la administración de la justicia, el ejercicio del poder de la policía, el reglamento del tráfico, la educación pública, etc. Todas esas actividades del Estado son financiadas por un sistema de impuestos diversos, y se supone que se presenta a los ciudadanos como el sistema más justo y más práctico... No hay razón para que las prestaciones de seguridad social que dependen de la misma función pública sean financiadas de manera diferente... En el ámbito de la garantía del nivel de vida de los trabajadores, el papel de los poderes públicos no es el mismo en absoluto. Esta garantía sólo interesa a un grupo limitado de ciudadanos: los trabajadores. Muchos de ellos ganan salarios o rentas profesionales suficientes como para que no precisen de la ayuda de la comunidad nacional. Su necesidad es de otro orden: les es difícil, en caso de pérdida de su renta profesional readaptarse a corto plazo a un nivel de vida inferior al que han alcanzado por razón de su trabajo. Para aquellos que deban vivir del mismo, les parece injusto el que no estén protegidos contra las pérdidas que puedan ocasionarles los riesgos inherentes al trabajo, y que son independientes de su voluntad... Lo que quieren los trabajadores es un seguro contra estos riesgos. Sin duda, semejante seguro puede conseguirse sin la intervención de los poderes públicos, por contratos privados de diversos tipos... Pero el seguro presenta inconvenientes a causa de su carácter libre. Por el efecto de la selección de riesgos por el seguro y por la anti-selección contra el seguro de los más gravosos, el seguro es costoso y no protege a los que más lo necesitan. Ésta es la razón que justifica la intervención del Estado. Entre las diferentes posibilidades de acción de los poderes públicos, hay una que se ha destacado en todos los países: es la obligación de un seguro para todos los trabajadores, en un sistema controlado por el Estado... Al principio las cotizaciones y las prestaciones se calculaban

a tanto alzado. Desde hace tiempo, en la mayoría de los países, ambas son calculadas como un porcentaje de la renta profesional. Ése es el tipo de financiación que hemos querido seguir para este sector de la seguridad social... Un punto importante es que hemos querido abolir la distinción entre la cotización del trabajador y la del empleador. Esta distinción no parece realista, desde el punto de vista económico, pues conviene considerar que las únicas cifras reales son el coste del trabajador para el empleador, y el salario neto para el trabajador. En nuestro sistema, dicha distinción crearía problemas en la medida en que queremos que la seguridad social se aplique indistintamente a todos los trabajadores asalariados así como a los trabajadores independientes, para los cuales, claro está, no existe cotización patronal... El porcentaje de la cotización es, evidentemente, el elemento central en el sistema de financiación... Entre los diversos modos de fijar el porcentaje, hemos optado por una determinación directa por la ley... Las cotizaciones de la seguridad social constituyen un impuesto sobre las rentas y, por tanto, deben estar sometidas a la normativa general del Derecho fiscal: ningún impuesto sin ley... Se podría objetar que la cotización corre el riesgo de ser excesiva para aquel cuyo salario está justo encima o debajo de la renta mínima. Nuestra propuesta tiende a hacer pagar el mismo porcentaje de cotización sobre cada unidad de renta profesional, por mínima que sea. Si después del pago de la cotización el trabajador se encuentra debajo de la renta mínima, tiene derecho a la prestación de renta garantizada hasta ese nivel. De hecho, la seguridad social paga ella misma las cotizaciones referentes a las rentas de aquellos que no excedan la renta mínima... Queda una objeción referente a los independientes. No parece posible organizar la recaudación de tal manera que los pagos periódicos pierden su carácter de anticipo. En el caso de los independientes siempre habrá una declaración al final del año, una regularización sobre la base de esta declaración. Esto va vinculado a la naturaleza misma de la actividad independiente, donde se sabe solamente al final del año cuál ha sido el beneficio real."

Por su parte, el presidente del Instituto de Seguridad Social de la Universidad Católica de Lovaina, profesor Dillemans comenta la organización administrativa que el proyecto de código ofrece. Su tesis es que la racionalización exige la fusión de los entes paraestatales en un solo organismo competente en el ámbito integral de la seguridad social, tanto para la recaudación de contribuciones como para la concesión de las prestaciones. Afirma: En el porvenir, queremos disponer de una organización central, agrupando a todos los sectores, para poderlos representar todos conjuntamente, ser un interlocutor válido frente a las solicitudes, y devolver a la seguridad social un rostro más humano y más cercano a los consumidores e interesados.

El profesor Dillemans predica en contra del complicado procedimiento de la seguridad social. Escribe: "Nuestro primer deseo ha sido la institución de un deber de información impuesto a la administración, un deber que se corresponde con un derecho de los ciudadanos a obtener un dictamen sobre sus derechos y obligaciones. Hemos querido evitar la alienación

de los ciudadanos y hemos propuesto que cada solicitud presentada ante un organismo, aunque sea manifiestamente incompetente, surta todos sus efectos, de tal modo que los plazos no se interrumpen, el expediente es atendido y cursado por el organismo al que se ha dirigido el ciudadano, el cual es responsable de remitir la solicitud al organismo competente ... Hemos ido más lejos aún: hemos puesto a cargo de la organización un deber de detección de los derechohabientes. En efecto, por qué no exigir al Estado, que detecta perfectamente a los contribuyentes, que proceda también al inventario sistemático de los riesgos sociales. He aquí un ejemplo concreto. No es difícil para el Estado descubrir que un ciudadano ha alcanzado la edad de 63 años y, por lo tanto, tiene derecho a una pensión; entonces, ¿por qué hacer depender de una solicitud el otorgamiento de dicha pensión y correr el riesgo de que el ciudadano no lo sepa o lo olvide? Por consiguiente, hemos invertido los papeles: el Servicio Nacional de Seguridad Social toma la iniciativa del otorgamiento de la pensión, y el asegurado queda libre de rehusarla. En este mismo orden de ideas prevemos la comunicación obligatoria por parte de diferentes organismos de los nacimientos y las defunciones."

La obra que comentamos contiene, además, una inteligente reflexión del Dr. H. G. Bartolomei de la Cruz, sobre la internacionalización de la seguridad social y el proyecto de código de Lovaina. Realiza un estudio comparativo de dicho proyecto con las normas de la Oficina Internacional del Trabajo en materia de seguridad social. Respecto de la definición de la contingencia, el proyecto de código se conforma con las normas internacionales relativas. Del campo de aplicación debe decirse que el proyecto es más generoso que los convenios actualmente en vigor. El autor duda sobre si las disposiciones del proyecto de código relativas a las prestaciones prevén la readaptación médica, incluidos el suministro, mantenimiento y renovación de aparatos de prótesis y de ortopedia, tal como lo prescribe el Convenio número 130. Sobre la participación en los gastos, el proyecto de código se conforma plenamente con las normas internacionales, así como tratándose de la duración de las prestaciones. El anterior análisis es ejercitado tratándose de las prestaciones monetarias de enfermedad, las prestaciones de desempleo, de vejez, las de los riesgos de trabajo, las familiares, las de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.

En sus conclusiones Bartolomei sostiene que el proyecto de código es insuficiente o incompatible en algunos casos respecto de las normas de la O.I.T. A su entender, en estos aspectos, el proyecto de código propone normas casi ideales, difícilmente realizables en un futuro próximo.

Finalmente se enuncian aquí los rubros principales que contiene el proyecto de código de Lovaina o, propiamente hablando, el proyecto de código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de seguridad social. Los principales: a) Los derechos de la seguridad social. b) Los conceptos y definiciones (titulares, derechohabientes, prestaciones dinerarias y prestaciones en especie; ciudadano, trabajador, renta de trabajo, medios de existencia, familia y persona a cargo). c) Campo de aplicación. El código de la seguridad social protege las siguientes contin-

gencias: la falta de renta, los cuidados de salud, las cargas familiares, la incapacidad laboral, el paro; la vejez; la supervivencia; la minusvalía y la formación. La seguridad social se aplica todos los ciudadanos y a todos los nacionales que no residan en el país, siempre que no puedan gozar de beneficios comparables en su lugar de residencia. d) La cooperación administrativa. e) Las prestaciones. f) La organización administrativa. g) Litigios, control y sanciones. h) Financiación. i) Renta mínima. j) Cuidados de salud. k) Prestaciones familiares. l) Desempleo. m) Prestaciones por incapacidad laboral. n) Pensión de jubilación. o) Prestaciones de supervivencia. p) Minusválidos. q) Indemnización de formación. r) Seguro social libre subvencionado.

Ignacio CARRILLO PRIETO

VARIOS, *La Reforma Política y la izquierda. Encuestas. Debates*. México, Ed. NUestro Tiempo, 1979, 141 pp.

La editorial Nuestro Tiempo realizó una encuesta con base en un cuestionario que contiene trece puntos, y a la que respondieron los siguientes partidos y organizaciones: Partido Socialista de los Trabajadores (PST); Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); Coalición de Izquierda (PCM, PPM, PSR, MAUS); Partido Popular Socialista (PPS); Antigua Tendencia Democrática; Frente Auténtico de Trabajo (FAT); Grupo EIRA; Punto Crítico; Volante Obrero y Estrategia.

De las preguntas formuladas se destaca la siguiente cuestión: ¿Cuáles son la esencia, el alcance real y la finalidad política principal de la reforma? No menos importante es la pregunta sobre la caracterización que hacen el Estado y sus ideólogos de dicha reforma.

Sobre la primera cuestión el Partido Socialista de los Trabajadores sostuvo: la reforma política se da en el marco de la maduración de la clase obrera... El grado de madurez de la clase obrera expresado fundamentalmente en la Reunión de Reforma Económica de la CTM y en la Asamblea del Congreso del Trabajo, la proletarización de millones de trabajadores agrícolas y el ascenso de las luchas populares, constituyen la base material que permite rebasar los marcos de la legitimación del actual sistema... Es tomando en cuenta estos factores que no nos desgastamos lanzando limitadas injurias contra el carácter demagógico de la reforma política; nos preparamos, en cambio, para aprovecharla revolucionariamente a fin de lograr que la clase obrera irrumpa vigorosa en la política nacional.

Para el PST la reforma política tiende a dotar de mayor base social al gobierno de la República y a elevar las posibilidades de legitimación de las decisiones gubernamentales... El enfrentamiento del grupo gobernante, y especialmente del sector nacional revolucionario del gobierno, con el imperialismo norteamericano y con la gran burguesía mexicana, es el elemento principal que convierte a la reforma política no sólo en una