

X V. GABRIEL GARCES



X LA SEGURIDAD SOCIAL

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

La inseguridad del hombre y del grupo ante las arremetidas infalibles de la misma vida, ha sido la característica de todos los tiempos y en todos los lugares de la tierra. El individuo y el pueblo marchaban a tientas, inseguros por lo mismo. Su andar tembloroso, pretendiendo asentarse su planta en suelo firme, significó la constante lucha del hombre contra su medio natural y, luego, su medio social y humano. Por todas partes arremetía la existencia con sus peligros y pesadumbres al hombre sin medios para hacer su propia defensa. En todos los ángulos de la actividad que le correspondía realizar el hombre halló más al dolor, al infortunio, a la injusticia, a todo lo que conspiraba contra él, antes que el premio correcto y necesario para sus esfuerzos y sacrificios. Una atmósfera de hostilidad sistemática arreciaba en torno del hombre y las colectividades. Así fueron los primeros tiempos y así son todavía, aunque reducidas en vigor, las circunstancias de lucha en que se ve al hombre y al pueblo como centros de la monstruosa batalla que tiene que llevar a cabo para sobrevivir y avanzar hacia el porvenir.

La inseguridad, por lo mismo, es la verdad reinante en la existencia humana. La inseguridad es el signo que muestra su verdad eterna, o casi eterna, en el reinado social de todos los tiempos. El empeño de la vida por imponerse y vencer ha sido, necesariamente, eterno como esa misma vida. A cada paso descubría el individuo algún recurso de mejor ayuda, de mejor lucha, de mejor manera de intensificar su propia defensa. De esta manera comenzó realmente la batalla: el hombre y su cultura y el pueblo y la suya contaron ya con sistemas de mayor defensa. Aún en los planos de la vida social en la que fue más ruda la contendida, la injusticia debió ceder terreno, poco a poco, a los dictados de una sensibilidad colectiva que más tarde había de

trocarse en sistemas de nueva política, para los efectos de dar a los hombres, si no la justicia, siquiera reducir la injusticia que fue el eterno modo de su pesadumbre vital.

Ante el panorama sombrío de los hombres acorralados por las necesidades y deficiencias nacidas en la misma vida, asomó el anhelo de crear una nueva fortaleza humana. Se pensó que era posible hacer que los individuos se unieran para mancomunar afanes de triunfo. Surgió de este modo un principio de solidaridad ante el peligro, de cooperación para lograr acentuar el criterio de la común defensa. Desde ángulos colectivos y sociales, emergieron corrientes que trazaron sus programas contra la injusticia y la inseguridad. El cristianismo fue, en efecto, el fervor por la causa de los débiles, los inermes, los pobres y desamparados. Aquella doctrina de amor, muchas veces desviada por la maldad de los hombres, abrió las puertas a cierta categoría de solidaridad, particularmente en ayuda de los necesitados que luchaban desigualmente en la existencia. Más tarde, acaso por razones de las nuevas ideas que surgían en el plano social, aparecen la caridad, la filantropía y la beneficencia, ésta inclusive como actitud de los Estados que miraban la urgencia de hacer algo en pro de los desvalidos e infelices.

Es claro que en la evolución de los principios y normas de la política ha habido también expresiones diversas que propiciaban la gestión de auxilio y ayuda para los necesitados de esa cooperación otorgada por el Estado y la misma sociedad. Pero con qué desgano solía practicar estos postulados de tímida justicia el Estado antiguo, cicatero, hostil para con quienes no podían bastarse a sí mismos y cooperar al engrandecimiento de ese mismo Estado. Fue preciso el paso de los años y acaso de los siglos para que entraña en la conciencia política el convencimiento del deber de dar a los hombres y luego, a las colectividades cada vez más justicia.

De la caridad nacida en el cristianismo como movimiento piadoso y de misericordia, debió pasarse lentamente hacia fórmulas más convenientes de operaciones sociales que practicaban el bien y que lo hacían unas veces en forma directa por el Estado y otras por intermedio de instituciones creadas para el efecto. Esto explica la presencia de entidades filantrópicas y de beneficencia en los pueblos, bajo mandatos legales inclusive, para arribar luego, bien entrada la edad en que nos hallamos inmersos socialmente, a

las ideas generosas de la justicia llamada hoy justicia social por antonomasia. La caridad inicial hasta se mezcló y confundió con la vanidad de quienes la hacían. Triste sistema de hacer el bien, no por el bien mismo, sino para favorecer el enaltecimiento y hasta el orgullo de las gentes llamadas caritativas. En cambio, cuando surge el concepto de justicia humana, el del derecho de los hombres a la justicia, a vivir con dignidad de hombres; cuando crece en el espíritu social la idea de la comunidad de intereses y la necesidad de un despertar solidario de todos los integrantes de un pueblo y de un Estado, allí debió desaparecer, o siquiera amenazar, el criterio de que los débiles deben ser sumisos a los fuertes y que los pobres y desvalidos de la existencia deben imp'orar ayuda a los poderosos.

La batalla era contra la inseguridad dominadora y terrible. Batalla que era menester asegurar, si no totalmente porque resulta casi imposible lograrlo de este modo, al menos con tendencia a disminuir cada vez más esa inseguridad, fatalismo de la vida, negro panorama de la existencia en todos los pueblos y en todas las edades. La inseguridad del individuo y la colectividad para triunfar, para vencer sobre los mil enemigos del equilibrio humano, sobre los múltiples infortunios que caen y afectan sobre todo a los seres condenados a la impotencia, realidad ésta que siempre ayudó a la injusticia, tanto en planos individuales como sociales.



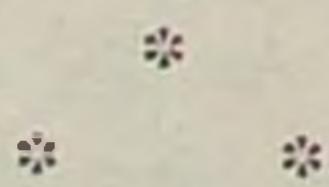
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL



La lucha moderna es de naturaleza económica sobre todas las cosas, en razón de que la economía es el signo de la existencia presente y de sus designios. Antes, en el viejo pasado, los hombres se adscribían trágica y fatalmente a las castas inasible. Más tarde, a una servidumbre feudal tremenda y en la actualidad, a la fenomenología económica de las clases sociales. Antes, el esclavo era cosa, luego el siervo comenzó a ser persona y finalmente en la era moderna el proletario se hizo hombre en la plenitud de sus prerrogativas como tal. Antes, el infeliz apenas sí recibía migajas de compasión; más tarde recibió caridad y filantropía espectaculares muchas veces. Ahora tiene total derecho a recibir justicia porque hay sencillamente derecho a recibirla.

La política de los Estados ha debido, a su turno, introducir en sus programas gestiones de protección social que han evolucionado desde aquella obra piadosa de los antiguos tiempos hasta el derecho social que vive la cultura presente. Todo se dirige a combatir la inseguridad y tratar de voltear el panorama de los pueblos y sus hombres en el sentido de que no sea la inseguridad el marco de su acción y su lucha, sino de todos modos lo contrario, es decir la seguridad para todos. Estos anhelos de seguridad toman los derroteros de la protección económica y los servicios que para el efecto se crean sobre la base de la ciencia y la técnica. Por lo mismo, luchar contra la pobreza, la miseria, la enfermedad, el infortunio, la falta de medios de trabajo y de legítima ganancia, constituye la esencia de la vida actual en cuanto a los problemas de la política social moderna.

Cuando en los mismos días angustiosos de la última guerra mundial, en algún lugar del océano en un barco de guerra, en alta mar, Roosevelt y Churchill discutieron y fijaron las bases generales y los lineamientos de la nueva política a seguirse para ganar la paz luego de haber ganado la guerra, allí sentaron los planes de la Seguridad Social moderna. Ellos, hombres de gran visión de futuro, muerto el uno pero vigente en la trascendencia de su obra, vivo aún el otro en su gloriosa ancianidad presente, trazaron los planes de arquitectura formidable de la defensa del mundo y de sus pueblos contra la sordida verdad del dolor y la injusticia. Tal es, en los tiempos últimos, el comienzo cierto de los programas ambiciosos y grandes de la Seguridad Social. Las libertades del hombre en sus manifestaciones mayores; el rechazo a cuanto provoca amarguras e injusticias; quitar el temor a la vida y sus peligros: esa fue la profética operación constante en la famosa Declaración del Atlántico, como se denomina hasta la fecha.



Es claro que la Seguridad Social, entendida como el reinado de la justicia y, acaso, la felicidad colectiva, resulta imposible de ser ampliamente lograda por lo mismo que es tan perfecta y formidable en su trascendencia. No hay país en el mundo que la haya logrado en su plenitud.

Aquel enorme sueño de Sir Willian Beveridge para Inglaterra, consistente en dar a su país condiciones de vida arreglada y la confianza en su seguridad total, no pudo llevarse a cabo. Se trataba de un proyecto codicioso de Seguridad basado en el apoyo colectivo para cubrir todos los riesgos de la vida de aquel pueblo. Fracasó semejante plan y de él solamente han quedado el entusiasmo, la bella proyección de justicia y acaso, uno que otro propósito viable en el campo de los procedimientos de protección social. Lo mismo ha ocurrido con los programas excesivos en su optimismo que consideraran los países en capacidad de crear la felicidad en cuotas matemáticas de adquisición por todos los seres humanos.

Esa Seguridad enorme, difícil de practicarse, ha debido ceder su campo a soluciones menos extensas e intensas, pero del mismo modo generales en cuanto a extender los beneficios cada vez a mayor número de personas dentro de la estructura económico-social de los pueblos en donde se trata de aplicarlas. Hay que considerar que uno de los más serios ángulos de la Seguridad Social está contenido en los nuevos programas del Seguro Social en casi todos los países de la tierra que practican y ejercitan este sistema de política social en la hora presente.

Por lo mismo, debe aceptarse que mientras la Seguridad es el todo, significa el monto de los anhelos de justicia integral colectiva, el Seguro representa la parte, la zona de acción protectora de mayor amplitud que ha podido arreglarse en los pueblos hasta el momento. Considerado así el problema, resta examinar brevemente en qué consiste, en qué forma, con qué medios se lleva a cabo el plan de los Seguros Sociales en el mundo actual y, sobre todo en el Ecuador.

No es necesario, por demasiado conocida, hacer la historia del Seguro Social. Basta anotar que representa, en los años presentes, la más sólida conquista en pro de la justicia de las masas trabajadoras de los países en donde el Seguro funciona. Basta, por fin, indicar que se trata de acometer la empresa de dar a los hombres de lucha, por lo mismo que son los menos defendidos contra las eventualidades de una economía precaria, condiciones de justa defensa del patrimonio fundamental con que cuentan en la vida y que no es otro que su capacidad y potencialidad de ganancia mediante el trabajo. El Seguro, entonces, se ha-

lla vigilante de todas maneras para salir al frente en todos los casos en que esos trabajadores, sus protegidos, pierden o disminuyen su potencialidad de trabajo en la frecuencia de cuantos infotunios presenta la vida en su agitada y constante lucha por la supervivencia de los hombres y sus familias, base fundamental de toda formación social mayor.



El Seguro Social cubre riesgos. La cubertura de los riesgos que el trabajo lleva en sí: tal es la esencia misma de todo sistema asegurador. El riesgo significa, como es obvio, la constante posibilidad de que los hechos dañosos o infortunados se presenten cualquier instante y anulen o disminuyan la capacidad de trabajo. Pero en todo caso consisten en la posibilidad de hechos futuros y por serlo, inciertos. Los beneficios que el Seguro presta, según sus planes universalmente aceptados, son lógicamente beneficios futuros al mismo tiempo, puesto que obedecen a la incertidumbre de aquellos riesgos que deben ser cubiertos. No cabría beneficio actual para sucesos negativos de mañana, ni a la inversa naturalmente. Por tanto, el Seguro opera en función, no de presente inmediato, sino en función de acaecimientos desgraciados o dañosos que pueden producirse mañana, cualquier día, durante la vida de acción de los hombres de trabajo. Hay que darse cuenta de inmediato que el Seguro restringe sus operaciones y las ofrece a los trabajadores solamente. He ahí una diferencia marcada con la Seguridad Social que aspiraría a proteger a todos sean o no trabajadores.

Una anotación de nuestra psicología colectiva ecuatoriana conviene hacérsela de seguida: se trata de la resistencia que el hombre de este país tiene para cuanto ha de beneficiarle en el futuro. El individuo de nuestra sociedad no se satisface con la esperanza, con el derecho a resguardar su mañana. Inclusive sacrificaría el porvenir con tal de asegurar su presente. Por eso opuso tenaz resistencia al Seguro en razón de que éste en sus gestiones intenta prestar servicios que no son actuales, que no pueden serlo, sino necesariamente del futuro más o menos inmediato. Señalando modo de mostrar urgencia por lo de hoy y una tris-

te indiferencia por el mañana debe ser fruto de las precarias posiciones en que desarolla su vida el hombre ecuatoriano. Necesita protección en todo instante comenzando, claro está, por el instante actual. La espera, la promesa de servirle cuando las eventualidades de la existencia hagan aún más urgente la protección aseguradora, no le emociona mayormente. Preferiría en todo caso un servicio inmediato, antes que esperar meses y años hasta que el dolor y la inacción muestren su fatal presencia y justifiquen entonces la acción que el Seguro ha de desarrollar en su beneficio.

Según la ley ecuatoriana de Seguro y la práctica y ejercicio de sus operaciones, los riesgos que el régimen asegurador debe cubrir son los siguientes: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cesantía. No es del caso entrar en el análisis de cada uno de estos servicios y de la manera como se los presta entre nosotros. Pero si es justo considerar siquiera brevemente algunos de ellos para situarlos en su verdadero campo de apreciaciones sociales ecuatorianas. Por ejemplo, el seguro de enfermedad. Técnicamente —ya se lo manifestó así— el riesgo de enfermedad supone la posibilidad de que el hombre sufra enfermedades y al sufrirlas el Seguro le cure, le atienda, le preste beneficios varios y aún le otorgue subsidios en dinero que reemplacen en parte al salario no percibido, puesto que la enfermedad, para el Seguro, cuenta en los casos en que impide al asegurado trabajar.

Pues bien, acontece entre nosotros que la enfermedad no es una eventualidad, o sea, la posibilidad de enfermarse o no. En el país —y acaso esto ocurre en todos los deanáloga estructura socio-económica; recuérdese en Bolivia aquel libro profético, de Argüedas: "Pueblo enfermo"— la enfermedad es cosa común, de ocurrencia sistemática, casi se diría necesaria. El trabajador se enferma una, dos y más veces dentro de un año. Su vida, su sistema de trabajo, su carencia de medios físicos y espirituales de defensa, su régimen alimenticio incompleto, todo conspira contra su salud. La enfermedad es, ya no eventual, sino evidente. Por lo mismo, el Seguro no cubre un riesgo sino una seguridad dañosa, un hecho cierto y definido, lo cual afecta a las bases mismas técnicas y económicas del sistema asegurador. Fácil es advertir las derivaciones tremendas de lo

que se deja sentado en las afirmaciones anteriores y que, a buen seguro, no admite réplicas y negaciones por el simple deseo de formularlas.

En cuanto al flamante servicio de cesantía valdría la pena de examinarlo a la luz de los principios técnicos bien conocidos. No es verdaderamente un Seguro de Desocupación como sería de creer. Basta anotar el hecho insólito de que la llamada cesantía solamente tiene cumplimiento con los empleados públicos y cierta categoría de los privados, pero no para los trabajadores en general. ¿Cómo una cesantía de este modo establecida ha de llamarse un seguro dentro del sistema general implantado en el Ecuador? No se discute la importancia de proteger al empleado público y darle condiciones de beneficio. Pero el interés mayor es para los trabajadores en su enorme masa social ecuatoriana que no tienen, en cuanto al desempleo o simple falta de trabajo actual, nada que les ampare y proteja verdaderamente.

Todavía no se organiza debidamente el servicio de seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a cargo de los patronos con arreglo a las normas señaladas por la Ley de Trabajo. Este seguro ha de ser importante cuando libere al patrono de su prestación mediante la sustitución legal y económica de la entidad aseguradora para los efectos de garantizar su cumplimiento en el país. Tómese nota el tiempo transcurrido desde que el Seguro existe entre nosotros para los efectos de conseguir esta prestación social en reemplazo del patrono ecuatoriano.



Muchas veces el autor de este comentario rápido y somero ha manifestado por la prensa o en las mismas instituciones del Seguro en donde le cupo en suerte actuar hace muchos años, un gravísimo problema que el Seguro Social confronta. Consiste éste en el crecido y creciente costo administrativo de los servicios en proporción a la población nacional asegurada por el régimen de las dos Cajas de Previsión, la de Pensiones y la del Seguro propiamente dicho. Hay estadísticas internacionales que pueden y deben compararse para advertir este tremendo caso de costos administrativos y técnicos para un monto probable de apenas unos

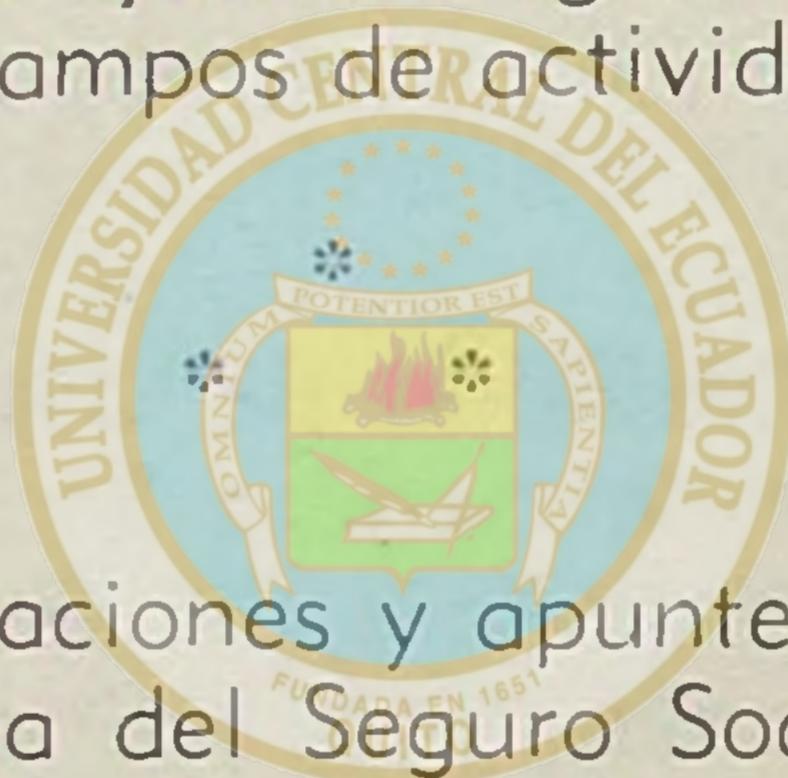
ciento sesenta mil afiliados (?). Cómo abaratar estos servicios, nos hemos preguntado angustiosamente cuantos pensamos y analizamos semejantes problemas en el país. Es claro que el asunto es difícil, pero no imposible. Se ha sugerido —y en esto el autor estuvo de acuerdo— que la mejor manera de abaratar esos servicios sería el de aumentar el volumen de los asegurados procurando en lo posible no aumentar mucho más los gastos. Si en lugar de ciento sesenta mil asegurados se tuvieran trescientos mil con más o menos el actual tren administrativo y técnico, es lógico que el abaratamiento se habría operado de hecho e inmediatamente. ¿Será posible algún día próximo legar a esta solución? Francamente nadie puede asegurarla positivamente.

Hay una disposición en la Ley del Seguro —el actual artículo 6— que prescribe la posible extensión del régimen asegurador a nuevas filas de trabajadores que hoy están fuera de su órbita. "El Instituto Nacional de Previsión —dice ese artículo—, en la época que juzgare oportuna, según las condiciones del ambiente nacional y después de verificados los estudios y cálculos necesarios, fijará, previa aprobación del Presidente de la República, tanto las modalidades peculiares del Seguro Social de los trabajadores agrícolas, de los trabajadores del servicio doméstico, de los ocasionales y temporales, y de los trabajadores a domicilio, como la fecha en que comience a regir este Seguro Social Obligatorio Especial para los preindicados trabajadores . . .". Aquí está la raíz del gran problema en los particulares aspectos a que se hace referencia. Desde hace 23 años en que el Seguro fue establecido consta dicha disposición o algo parecido y, es natural, no se sabe cuándo el Instituto Nacional de Previsión juzgará que la época es oportuna para establecer las bases de semejante nuevo sistema asegurador para las grandes masas de trabajadores agrícolas, por ejemplo, que son las más requeridas de auxilio y protección, acaso en condiciones de mayor urgencia que otras zonas de trabajo ecuatoriano.

No es posible delinejar, como sería deseable, un examen de las posibilidades nacionales de llevar a cabo un programa asegurador en beneficio de los trabajadores agrícolas del país. Es claro que no debe estimarse que dicho Seguro ha de ser idéntico al general de carácter urbano o preponderantemente urbano que es el que se halla en vigencia entre nosotros. De todos modos, si existen hasta la fecha estudios,

sugerencias, planteamientos, puntos de vista y aún ensayos pequeños de adscripción al Seguro a este tipo de trabajadores ecuatorianos. Falta la decisión seria y justa a este respecto y la empresa dura pero indispensable de entrar por semejantes imperativos de servicio social hacia el agro nacional inerme y sin amparo en la actualidad.

Cuando lo que se apunta se convierta en realidad, pero sin acrecer ciento por ciento los métodos administrativos y técnicos, sino en proporciones de aceptable necesidad, allí se abaratarián los costos hoy muy grandes de la prestación de beneficios por parte del Seguro Social ecuatoriano. Y se haría, sobre todo, el esfuerzo de salir de la saturación actual del sistema asegurador, puesto que llenados los cupos industriales y comerciales y otros anexos o complementarios ya no habrá en el Ecuador hombres de trabajo a quienes dar la protección, si es que se mantiene como un tabú el problema de los trabajadores agrícolas y campesinos en general y al de otros campos de actividad en el país.



Estas cortas anotaciones y apuntes sobre tan serio y trascendental problema del Seguro Social ecuatoriano nos muestran que estamos aún lejos de cumplir con amplitud sus propios programas, menos todavía intentar llevar adelante planes auspiciosos de Seguridad colectiva, sino en escala reducida y estrecha. No obstante, la verdad sea dicho de inmediato: con todos los defectos, fallas y vacíos, el Seguro representa en el Ecuador, con la ley del Trabajo, la conquista más efectiva y severa que el país ha logrado en sus años de gestión en pro de su progreso social y su justicia.

Estamos en los umbrales solamente de la Seguridad Social. Esta es imensidad de afán por el bienestar colectivo, campo supremo de solidaridad y cooperación entre hombres y pueblos. Por serlo de esta manera, grande, inmensa, quizás no entrevemos las posibilidades nacionales de llegar hasta semejantes praderas de felicidad y progreso. Nos hemos conformado con otear sus perspectivas y mirar, asombrados y hasta atónitos, la maravilla de una justicia universal para todos los hombres y sociedades de la tierra.