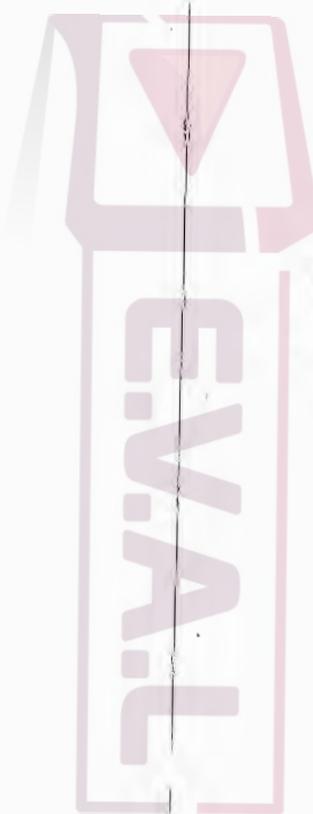


Javier Hünicke - Horacio De Cesaris - Rubén O. Grego -
Germán J. Bidart Campos - Juan J. Etala - Carlos J. García Díaz -
Carlos A. Villada - Antonio Vázquez Violarid - Ricardo R. Moles -
Julio J. Martínez Vivot - Raúl Altamira Gigena - Osvaldo Fustinoni



CURSO DE SEGURIDAD SOCIAL

DISTRIBUIDOR

Depalma S. R. L.

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
CORDOBA - ARGENTINA
1978



que son los que han adquirido el status de jubilado o pensionado por resolución del ente gestor una vez solicitado el beneficio y acreditado los extremos exigidos; los *terceros* acreedores de la repetición de los gastos de sepelio y última enfermedad y por último, los *empleadores* en los regímenes para trabajadores en relación de dependencia llamados a contribuir al sostenimiento del sistema...".²⁹

VII. PRINCIPIOS Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONCEPTOS GENERALES

En doctrina suelen confundirse los principios con las tendencias de la seguridad social. Es por ello que comenzaremos haciendo una distinción entre ambos conceptos:

El vocablo "principio" está vinculado con el concepto de origen o fundamento. En tanto que "tendencia" es la orientación hacia un fin determinado.

Dentro de los principios *jurídicos* podemos distinguir: a) los *principios generales del derecho*, a los que concebimos como el fundamento supremo de todo el orden jurídico y que provienen del derecho natural, de los preceptos básicos del derecho romano, de la moral y del ordenamiento normativo de cada país³⁰ y b) los *principios especiales*, que sirven de sustento y vértebra a las distintas ramas autónomas del Derecho.

Los principios de la Seguridad Social

A) *Solidaridad*

Dijimos que el trabajo es el medio normal para afrontar los eventos de la vida. Sin embargo, los problemas económicos que disminuyen o anulan la capacidad de ahorro del individuo, hacen insuficiente la remuneración o los ingresos, para contrarrestar los efectos de algunas contingencias.

Si el hombre estuviese desconectado de sus semejantes, indudablemente sucumbiría frente al peso de ciertas cargas económicas o a la pérdida o disminución de sus ingresos. Pero los seres humanos no viven aislados sino en comunidad y además están unidos por

²⁹ Grego, Rubén, O.: "Las relaciones jurídicas y los sujetos del derecho de seguridad social". Legislación del Trabajo. T. XIX, pág. 22.

³⁰ Marienhoff: Tratado de Derecho Administrativo; Bs. As., 1965; Altamira Gigena Julio I., Los Principios Generales del Derecho como fuente del Derecho Administrativo, Bs. As., 1972 y Díaz Couselo, José María, Los Principios Generales del Derecho, Bs. As., 1971.

filialción divina. Esto se evidencia: individualmente, en la virtud de la caridad; y colectivamente, en el deber de solidaridad.

Poviña, citando a Herder expresa: "...el individuo no vive aislado. Los hombres están unidos por la sociedad, que es también el estado natural del ser humano. La sociedad humana se asienta sobre dos grandes principios, a saber: a) la cooperación entre semejantes; y b) la ayuda que se prestan los hombres valiéndose de la educación, el gobierno, el lenguaje y la religión, que es "la flor más sublime que tiene el alma humana".³¹

Para Severino Aznar la solidaridad humana "...es una ley fatal, natural, es un hecho ineludible. Cuando hay solidaridad en nuestros miembros, hay vida; cuando esa solidaridad se rompe, con ella se rompe la vida y viene la muerte...".³²

Así pues, de este deber colectivo resultante de una ley natural, la seguridad social extrae un principio: el de solidaridad social, mediante el cual, utilizando distintos instrumentos, distribuye los efectos económicos de las contingencias entre el mayor número de personas, con lo cual se efectiviza el deber inexcusable de prestarse mutua ayuda frente a la adversidad.

Consecuente con este principio, la Corte Suprema de la Nación ha declarado que la obligación de aportar rige aun cuando el afiliado, eventualmente, no llegare a gozar de ninguno de los beneficios del régimen previsional (CSN 19-5-64; DT 24-347), por cuanto los aportes de los afiliados representan una contribución obligatoria impuesta por razones de solidaridad (CSN, 21-2-69; LT XVII-A-44).

Responsabilidad Social

Los asombrosos y acelerados adelantos de la ciencia y de la técnica y la mecanización de la industria y el agro han proporcionado positivos progresos e indudables beneficios a la sociedad. Pero los nuevos elementos que nos han brindado el maquinismo y la tecnología simultáneamente han creado nuevos riesgos, que han pasado a ser "circunstancias sociales corrientes en una sociedad industrializada".³³

El brazo de un operario queda atrapado en la maquinaria que manipula. Un minero contrae una enfermedad a consecuencia de su trabajo; podemos seguir responsabilizando al empleador de estas contingencias, o debemos trasladarlas a la comunidad?

³¹ Poviña, Alfredo: op. cit., pág. 66.

³² Aznar, Severino: op. cit., pág. 60.

³³ Hans Achinger, Josef Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer: "Los Seguros Sociales", Madrid, 1956, pág. 61.

Nos inclinamos por el segundo criterio, siguiendo a Etala. Pero este prestigioso experto argentino va más allá en sus consideraciones respecto al principio de responsabilidad social. En efecto, él expresa: "aún hoy, en nuestro derecho positivo, el empleador debe abonar los salarios (prestación de mantenimiento) durante 3 ó 6 meses al trabajador enfermo o accidentado por razones ajenas al trabajo (ley 11.729) y una indemnización tarifada a los causahabientes del trabajador que fallece por causas ajenas al trabajo (leyes 11.729 y 17.391) (LT, XV, 611) y otra indemnización si la muerte se produce por accidente del trabajo o enfermedad profesional (leyes 9.688 y 18.018) (LT, XVII-A-21). Pero esa obsoleta legislación debe desaparecer suplantada por prestaciones de la seguridad social, financiadas por la comunidad ya sea de empleadores o por todos. Cabe señalar que la misma muerte, o la invalidez o la vejez, están amparadas por regímenes financiados por la comunidad activa (leyes jubilatorias 18.037 y 18.038) despersonalizándose la responsabilidad y resultando indiferente la causa de la contingencia. Aún la maternidad y las cargas de familia, contingencias cuyas prestaciones otorgan las cajas de subsidios familiares, son amparadas financieramente por la comunidad de empleadores, despersonalizándose también el responsable (ley 18.017) (LT XVII-A-23).

Por lo tanto, estas contingencias sociales deben ser objeto de la responsabilidad de la comunidad, del Estado, si así se prefiere, pero no de una persona individualizada, salvo que sea ésta la causa de la contingencia, por dolo o culpa de su parte".³⁴

Nosotros pensamos que es factible dar un paso más aún, en los alcances jurídicos de la aplicación de este principio.

Etala lo circunscribe al ámbito de la responsabilidad patronal. Pero esas circunstancias ambientales propias de una sociedad industrializada a la que nos hemos referido, nos llevan a pensar que puede extenderse el problema al ámbito de la responsabilidad civil.

En el instante mismo en que dejamos conectada una línea eléctrica en un establecimiento rural; desde que empiezan a funcionar los medios de transporte urbano de pasajeros, estamos creando riesgos que no existirían si el progreso no hubiera dado como resultante esos adelantos que benefician al hombre, pero que paralelamente le originan nuevas situaciones riesgosas.

Cuando se hace efectivo el daño, surge el derecho a su resarcimiento a través de dos aspectos: daño material y daño moral.

³⁴Etala, J. J.: "Seguridad Social: principios, tendencias y terminología" Legislación del Trabajo. Tomo XVIII, pág. 786.

Dentro del primero podemos distinguir el daño emergente, del lucro cesante, entendiendo por este último, la pérdida de las ganancias que razonablemente habría podido obtener el que sufrió el daño.

Pues bien, cuando en el régimen jubilatorio argentino el empleado aporta mensualmente de sus remuneraciones y el empleador también contribuye, ambos están asegurando para toda la masa de afiliados y sus familiares los riesgos de invalidez y muerte y la contingencia de vejez (actualmente la denominación para las tres situaciones es la de "contingencia", como ya lo hemos señalado).

Producido alguno de los dos primeros eventos, a *la seguridad social*, no le interesa la causa: si fue un accidente de trabajo, una enfermedad inculpada o un accidente de tránsito; si medió culpa de la víctima o de la otra parte que intervino en la producción del hecho.

Si se acredita la invalidez o la muerte ante la Caja respectiva, ésta abona el beneficio de jubilación por incapacidad o pensión por viudez.

Se ha producido aquí *la aplicación práctica del principio de la responsabilidad social*, lo que no excluye la responsabilidad individual del agente productor del daño por la diferencia que exista entre el importe del beneficio y el sueldo o ganancia dejada de percibir y además por el total de los otros dos rubros que componen el daño resarcible: daño emergente y daño moral.

No estamos de acuerdo, pues, en que no pueda operarse la compensación de estos beneficios. Orgaz dice: "...Nosotros preferimos la tesis que admite la acumulación en todos los casos, porque ella se funda en un elemento esencial e invariable como es el de la conexión causal entre el acto ilícito y el beneficio...". Y más adelante agrega "...Aún razonado con el criterio del "fin" es innegable que el fin de las jubilaciones y pensiones no es el de crear una causa de impunidad para el responsable, sino el de socorrer y beneficiar a la víctima o a sus deudos. La deducción de estos beneficios de la suma debida como indemnización por el autor del daño, quiere evitar un supuesto enriquecimiento de la víctima y para ello trastrueca y aún invierte radicalmente la finalidad de esos beneficios, haciéndoselos jugar en favor del responsable. Para justificar esta solución no basta, indudablemente, decir que de este modo se evita que la víctima lucre con el acto ilícito: sería preciso demostrar, también, que es más justo que sea el autor del daño el que lucre con esas ventajas, que no han sido creadas en favor de él sino del damnificado (funcionario, empleado, socio...)"³⁵

³⁵ Orgaz, Alfredo: "El daño resarcible", Bs. Aires, 1960, págs. 208/210.

Nos permitimos discrepar con el ilustre maestro en razón de que él tiene en cuenta el daño integral y no uno de sus rubros: el lucro cesante.

En efecto, si aplicamos al mismo el principio de la responsabilidad social, el damnificado no recibe ni más ni menos, sino lo justo. Es decir: que el lucro cesante, estaría dado por la diferencia entre el monto del beneficio que le otorga la seguridad social y la ganancia (remuneración, sueldo, utilidades, etc.) que habría percibido el damnificado de no suceder el hecho dañoso. Esa diferencia, si está a cargo del responsable civil, con lo cual éste no queda impune.

Nuestro punto de apoyo está en el Código Civil y en el propio criterio de Orgaz respecto al concepto de la reparación pecuniaria cuando dice: "... el patrimonio de la víctima debe ser restablecido cuantitativamente en sus valores menoscabados, de modo que quede eliminada la diferencia que existe entre la situación actual del patrimonio y aquella que habría existido de no suceder el acto ilícito. Esta diferencia constituye en principio el daño resarcible".

Aplicando este concepto, la acumulación entre la reparación pecuniaria total del lucro cesante y la percepción de un beneficio previsional, constituye un enriquecimiento indebido, al margen de la situación beneficiosa que en este rubro se le pueda presentar al autor de un hecho culposo. Si la doctrina y jurisprudencia no coinciden —en su mayor parte— con nuestro pensamiento, estimamos que se debe a la óptica exclusivamente civilista del problema, ya que el principio de la responsabilidad social es propio del derecho de la seguridad social y creemos que no ha penetrado en profundidad por quienes tienen que aplicar el Derecho en su faz dinámica.

C). Subsidiaridad

Lo subsidiario ha sido definido como "la acción o responsabilidad que suple a otra principal". Trasladando este concepto al cuadro de contingencias que se presentan en la vida del hombre cabe preguntarse: ¿cuál es la acción principal para contrarrestarlas y superarlas? La respuesta es simple: el trabajo del hombre, pues constituye el medio normal de satisfacer las necesidades presentes y futuras. Cada individuo debe arbitrar los recaudos y previsiones necesarios para superar los distintos eventos que se presentan en la vida.

Consideramos que puede resultar ilustrativo al respecto, sintetizar la Declaración sobre la Seguridad Social que formuló la Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas, extractando algunos

párrafos que implícitamente aluden a este principio: "El hombre es, personalmente, el primer responsable de sus propios medios de existencia. La naturaleza le ha destinado, habilitado e inclinado para proveer, por medio del trabajo y la previsión a las necesidades del presente y del porvenir, para sí mismo y para la familia que se halla a su cargo. En este dominio, el Estado no es el primer responsable directo... debe asegurar las condiciones generales que permitan al individuo disponer de sus propios medios de existencia. No tiene la misión de procurar directamente el bien material de los individuos... tiene la obligación de respetar la libertad y la responsabilidad de las instituciones de seguro que surgen de la iniciativa privada y que cumplen su misión en forma adecuada. Le compete vigilar, proteger, coordinar, subsidiar, y en caso necesario, suplir las actividades privadas... por razones de bien común y de modo especial para garantizar a todos el mínimo necesario, el Estado puede —y en ciertos casos debe— establecer la obligatoriedad legal de la participación en los seguros sociales..."³⁶

Muchos años después el gran ideólogo del "milagro alemán", Ludwig Erhard, con una inspiración distinta, pero coincidente en su esencia, afirmaba:

"El justo deseo de dar al individuo mayor seguridad sólo puede cumplirse, en mi opinión, proporcionando a cada uno, con el aumento de la prosperidad general, el sentimiento de su dignidad humana y la conciencia cierta de su independencia respecto a cualquier poder. El ideal que yo sueño es que cada cual pueda decir: "Yo quiero afianzarme por mi propia fuerza, quiero correr yo mismo el riesgo de la vida, quiero ser responsable de mi propio destino. Vela tú, Estado, porque esté en condiciones de ello". El grito no debería ser: "Estado, ven en mi ayuda, protégeme, asísteme", sino: "No te metas tú, Estado, en mis asuntos, sino dame libertad y déjame parte del fruto de mi trabajo, que pueda yo mismo, organizar mi existencia, mi destino y el de mi familia".

"La creciente socialización en el empleo de las rentas, la colectivización progresiva de los planes de vida, la amplia inhabilitación del individuo y la dependencia cada vez mayor de lo colectivo o del Estado (y por tanto también la atrofia de un mercado de capitales libre y capacitado para sus funciones, premisa esencial de la expansión de la economía de mercado) serán las consecuencias necesarias

³⁶ Declaración sobre la Seguridad Social de la Unión Internacional de Estudios Sociales (Fundada en 1920) —Código Social— Apéndice II (transcripto textualmente en el apéndice sobre Documentos Internacionales, en esta obra).

de ese peligroso camino hacia el Estado provisor, al final del cual a través de un Estado omnipotente, pero al final del cual habrá de estar también la paralización del libre progreso económico.

Mis críticas al funesto deseo de implantar un Estado provisor no deben ser erróneamente interpretadas en el sentido de que yo pretendiera con ellas atentar contra el seguro social tal como históricamente se ha producido y desarrollado. Por el contrario, yo estimo que es perfectamente posible organizar de un modo más amplio y acabado los seguros sociales. Lo que yo considero equivocado es que personas que por profesión y vocación, así como por su posición en el proceso económico nacional, tienen el derecho y, aún más, el deber de la libertad, se afanen por ingresar dentro de lo colectivo, o mejor dicho, que se empoje y fuerce a estas gentes a penetrar en lo colectivo".³⁷

En el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, realizado en Panamá en 1976, se presentó un importante documento de trabajo que constituye un esquema de principios y criterios básicos para un nuevo modelo de seguridad social participada. Respecto al principio que estamos considerando, se dice: "... De ello se deduce que el Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social Participada debe estar claramente inspirado por el principio de subsidiaridad del Estado, en virtud del cual éste compensa, a través de mecanismos económicos de solidaridad nacional (impuestos generales), las insuficiencias en Seguridad Social de sectores que no han alcanzado todavía el desarrollo social a que tienen derecho".³⁸

La subsidiaridad se manifiesta de diversas maneras:

a) Cubriendo la contingencia, pero no en forma total, sino dejando un porcentaje que debe ser completado con el esfuerzo de quien recibe la prestación. Por ejemplo: En la legislación argentina el haber jubilatorio oscila entre el 70% al 82% del promedio de los últimos ingresos del afiliado; las obras sociales dispensan atención médica pero abonando el usuario un porcentaje de la orden de consulta, o de internación.

b) Estableciendo un monto, como en las asignaciones familiares, que no está relacionado estrictamente con el importe que demanda la contingencia a cubrir, sino que se determina generalmente en base a una proporción del nivel general de las remuneraciones.

³⁷ Erhard, Ludwig: "Bienestar para todos". Ed. Omega S.A., Barcelona.

³⁸ Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social Participada. Panamá, 1976. Rev. I.S.S. suplemento año 1976, pág. 2073.

c) Absteniéndose el Estado de intervenir cuando la iniciativa privada ha organizado adecuadamente la protección social de ciertas contingencias.

D) *Compensación relativa*

En realidad, se trata de una consecuencia del principio anterior, pues la seguridad social trata de compensar el defecto de ingresos o el exceso de gastos que traen aparejadas las contingencias sociales, pero *relativamente*, en el sentido de que, salvo excepciones, sus beneficios no cubren la totalidad de gastos efectuados o de los ingresos dejados de percibir. El ejemplo más evidente y conocido como señalamos precedentemente, es el de las jubilaciones y pensiones cuyos haberes se determinan en base a porcentajes de las mejores remuneraciones, pero nunca alcanzan a cubrir el monto equivalente al último sueldo percibido. Este principio ha sido desarrollado por el profesor español Sagardoy Bengochea³⁹, pero su correcta interpretación debe formularse teniendo presente que los beneficios deben cubrir el mínimo vital para la subsistencia, porque si no fuese así se desvirtuaría la esencia y el objeto de la seguridad social.

E) *Universalidad o Generalización*

Como hemos visto al tratar la evolución histórica de esta disciplina, su destinatario inicial fue el obrero y el trabajador en relación de dependencia. Pero paulatinamente los distintos países han ido ampliando el ámbito de aplicación personal, extendiendo los regímenes existentes a personas, grupos o sectores que estaban excluidos de ciertos beneficios. Así se va amparando a todos los individuos contra las contingencias sociales, cualquiera sea la índole de su trabajo o el monto de sus ingresos.

Moles ha dicho respecto a este principio: "... En lo que respecta al campo de aplicación se ha formulado como principio fundamental la generalización o universalidad de la protección para todas las capas de la población. Este concepto contrasta con la limitación de los seguros sociales clásicos para los trabajadores asalariados o en relación de dependencia, según un contrato laboral. En cambio, la teoría de la protección colectiva dentro de los nuevos esquemas de la seguridad social ha desbordado esta restricción clasista, ya que la ne-

³⁹ Sagardoy Bengochea, Juan A.: "Sobre el concepto y autonomía de la Seguridad Social". Rev. Iberoamericana de Seguridad Social. Nov.-Dic. de 1970, págs. 1279 a 1295.

cesidad de cobertura de las contingencias no se admite como privativa de ciertas categorías sociales, sino como un derecho que debe extenderse igualmente a los asalariados y finalmente al conjunto de la población, sin exclusiones de ninguna índole...⁴⁰

Por eso, la O.I.T. ha recomendado la extensión de los seguros sociales al conjunto de personas que forman una colectividad nacional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su "Declaración General de los Derechos del Hombre" ha incluido expresamente entre los derechos del ser humano, el derecho a la seguridad.

Gaete Berríos y Davis, agregan respecto a este punto: "... la inclusión de todos los individuos en el sistema de seguridad social, tienen otras repercusiones favorables si pensamos que una de las grandes finalidades de aquella política es precisamente, la más justa distribución de la riqueza..."⁴¹

F) Inmediatez

Los beneficios que otorga la seguridad social están destinados a remediar situaciones de desamparo económico, lo que supone que no sólo se van a otorgar cuando se acredite el derecho, sino que van a llegar al beneficiario en tiempo oportuno para atemperar los efectos de una contingencia social. La esencia de este principio podría sintetizarse diciendo que la seguridad social debe ir hacia el hombre.

Para que esto pueda ser factible debe aproximarse la gestión derivada del ejercicio de los derechos de la seguridad social, a los sectores de población protegidos por la misma.

De esta manera se evita que un ordenamiento legal contenido en leyes elaboradas con una noble finalidad se desnaturalice, convirtiéndose en normas ineficaces, tardías e inoperantes.

Un ejemplo de lo que constituiría la antítesis de este principio estaría dado en la contingencia de enfermedad. Si la cobertura no se realiza con la mayor celeridad y por el contrario, depende del cumplimiento de trámites complicados, el enfermo o accidentado recibiría una atención médica tardía y en muchos casos acarrearía trágicas e irreparables consecuencias.

⁴⁰ Moles, Ricardo R.: "La integración latinoamericana y la Seguridad Social". Cuadernos Técnicos del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social —8—, pág. 11.

⁴¹ Gaete Berríos y Santana Davis, Inés: "Seguridad Social". Buenos Aires, 1957, pág. 77.

Pero no es necesario forzar demasiado la imaginación para suponer situaciones que estén en contra de este fundamental principio de nuestra disciplina. En nuestro país, las contingencias de vejez, invalidez y muerte por lo general llegan en forma tardía a los beneficiarios. Están sujetas a prolongados trámites que, en el régimen nacional de previsión, culminan recién en la Capital Federal, donde se encuentran los organismos otorgantes, que concentran en sus dependencias los expedientes de todo un país que tiene una superficie de 2.791.810 kilómetros cuadrados y más de 23 millones de habitantes.

Este problema debe superarse, para hacer efectivo el principio de la inmediatez o inmediatez y propondremos nuestra solución al tratar la tendencia denominada "de unidad".

Hasta aquí hemos señalado lo que a nuestro juicio constituyen los principios propios de la seguridad social. Algunos autores incluyen además otros que nosotros entraremos a considerar bajo la denominación de "tendencias", porque, como su nombre lo indica, se trata de la orientación que se advierte en las diversas legislaciones, pero que aún no se han aceptado universalmente. Cuando ello suceda, indudablemente habrán alcanzado el rango de "principios".

Las tendencias de la Seguridad Social

A) Integralidad

La seguridad social tiende al amparo de todas las contingencias que acechan al hombre, desde el nacimiento hasta la muerte.

Esta tendencia se advierte nítidamente en la forma de cobertura de varias contingencias, por ejemplo:

1º) *En los problemas relativos a la salud:* a) medidas preventivas destinadas a impedir o a prevenir los eventos dañosos (especialmente enfermedades y accidentes); b) medidas curativas, y c) medidas de recuperación y rehabilitación.

Martí Bufill ha manifestado sobre este tema: "si bien persisten todavía diversificadas en muchas legislaciones las prestaciones en función de contingencias determinadas (enfermedad, maternidad, accidente de trabajo y enfermedades profesionales), lo cierto es que se acusa una tendencia legislativa general hacia la superación de estos tipos diversificados de prestaciones sanitarias para conjugarlas dentro de medidas unitarias encaminadas a cuidar la salud de las personas protegidas..."⁴²

⁴² Martí Bufill Carlos: "Tendencias Legislativas de la Seguridad Social" (Informe II, publicación de la AISS a raíz de la XV Asamblea General).

Lo expresado por el maestro español se vincula también con la tendencia hacia la *unidad*, que luego analizaremos.

2º) *En los beneficios de ayuda familiar*: por la extensión del concepto beneficiario (en 23 países se comprenden los padres bajo determinadas condiciones); la inclusión de todos los hijos menores, la prórroga de la edad por razón de estudios, etc.

3º) *En las prestaciones económicas por vejez, invalidez y supervivencia*: por la forma y cuantía de los beneficios, la movilidad de sus haberes, la incorporación como beneficiarios del causante no sólo a la viuda e hijos, sino a otros familiares a cargo del mismo, etc.

Cabe destacar que la reforma constitucional de 1957 en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional dice: "...el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social que tendrá carácter de *integral* e *irrenunciable*...".

B) *Internacionalidad*

Consiste en igualar los derechos de la seguridad social a nacionales y extranjeros.

Esta tendencia viene a constituir una consecuencia del principio de "universalidad", y se ha originado por los desplazamientos de las personas de un país a otro, hecho muy frecuente en Europa. Pero también en Argentina se advierte esto por la marcada corriente de inmigración que se produjo preponderantemente respecto a ciudadanos españoles e italianos, como asimismo de países limítrofes. En tal sentido en 1961 se firmó el primer convenio internacional con Italia; en 1966 con España y posteriormente se han elaborado con Chile, Uruguay y otros países hermanos. De este modo todas las personas que dejaron el país donde residían para radicarse en el nuestro, continúan bajo la tutela de la seguridad social. Consecuentemente, si algún ciudadano argentino, se traslada a cualquiera de los países mencionados tendría un tratamiento recíproco.

C) *Unidad*

Existe una marcada tendencia hacia la unidad o uniformidad legislativa, como así también en la organización funcional de los sistemas de seguridad social, para eliminar desigualdades, antinomias, arbitrariedades y complejidades.

Nosotros tenemos tomada una posición definida respecto a esta tendencia en la legislación argentina. En efecto, hemos propugnado reiteradamente la unidad legislativa y la descentralización administrativa del régimen de seguridad social de nuestro país, como

único medio para hacer efectivo el principio de inmediatez. En tal sentido, consideramos que debe dictarse una ley básica de Seguridad Social que marcaría un período de transición hasta el dictado del Código respectivo. Las normas pues, serán uniformes pero la aplicación estará a cargo de organismos regionales, con autonomía administrativa, económica y financiera, con la participación activa de los sectores interesados y del Estado.

Estos organismos tendrían a su cargo la recaudación de los aportes y contribuciones necesarios para financiar los beneficios, creándose una caja compensadora para cubrir los déficits de otros organismos.

Estas entidades de carácter regional estarían ubicadas en las ocho zonas en que se dividió el país en el Plan de Desarrollo de 1967.

Así por ejemplo, el Organismo Regional Córdoba, tendría su sede principal en esta ciudad y agencias subsidiarias en La Rioja y San Luis. A la vez pueden y deben crearse otras agencias dentro de la jurisdicción de cada una de estas provincias. En el caso concreto de Córdoba, sería menester que funcionaran por lo menos cuatro: Río Cuarto, Deán Funes, San Francisco y Villa Dolores, para cubrir adecuadamente las distintas zonas de la provincia. El funcionamiento de estas agencias tiene por objeto hacer más efectiva la descentralización evitando que se repita en la capital de cada provincia —en menor escala por supuesto— el problema de distancia y centralización que ocurre actualmente con la Capital Federal.

Estas agencias tendrían una cuádruple función: a) asesoramiento al afiliado; b) recepción de la documentación relativa al beneficio que se solicita; c) preparación del expediente del beneficio en toda la etapa de reunión de elementos probatorios y comprobación de requisitos; d) tareas de fiscalización y contralor de las obligaciones emergentes de las leyes de seguridad social en la zona o radio de actuación, girando de inmediato toda la información al Organismo, para que sea receptada en los registros o padrones de empleadores, y otros sujetos obligados a contribuir o aportar al sistema previsional.

En lo que hace a la gestión de los beneficios el expediente sería girado luego de cumplidas las tareas enunciadas en los puntos b) y c) para que el organismo se concrete a la etapa del cómputo, resolución final⁴³ liquidación y pago de las prestaciones.

⁴³ Lazcano Colodrero, Tulio; Honickon, Javier y Viera Afello: El "Programa argentino de seguridad social" y sus proyecciones en el interior del país; Cuadernos de los Institutos N° 127, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, 1975.

Esperamos que el legislador recepte estas inquietudes que no son fruto exclusivamente de un acendrado federalismo, sino de una tendencia universal en la materia.

D) Participación

La Constitución Argentina en el art. 14 bis, dice: "...La ley establecerá el seguro social obligatorio que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administrada por los interesados, con participación del Estado...".

Pero en los hechos no se ha cumplido con este postulado, fenómeno que parece haberse generalizado en otros estados iberoamericanos. En el Nuevo Modelo de Seguridad Social Participada se consigna: "...La participación de los interesados en el gobierno de los Seguros Sociales respondía ya a la doctrina jurídica iberoamericana; pero la práctica ha puesto de manifiesto que la participación lograda ha sido insuficiente y no ha generado la responsabilidad a que obedecía el principio. Basta considerar cómo se producen las quejas y el descontento en cualquier defecto de gestión o falta de eficacia, para comprobar que los beneficiarios no sienten la responsabilidad compartida de la gestión del Seguro Social.

Aquí hay dos grandes alternativas. O gestiona el Estado con una débil colaboración de los interesados o gestionan los interesados con el control del Estado.

En el mundo iberoamericano la gestión de la Seguridad Social será tanto más eficaz cuanto mayor sea el grado de participación responsable de los interesados y no sólo a nivel central, sino a los distintos niveles territoriales, locales o sectoriales.

El planteamiento, pues, de esta participación de los interesados en forma de gestión responsable entendemos que debe ser esencial para configurar un Nuevo Modelo que llamamos de Seguridad Social Participada".

VIII. CARACTER DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La circunstancia de haberse consagrado la Seguridad Social como un derecho del hombre, determinó que la acción del Estado dejase de ser facultativa, para tornarse en un deber indeclinable, proclamado en casi todos los textos constitucionales, a partir del denominado "Constitucionalismo Social".⁴⁴

⁴⁴ Bidart Campos, Germán J.: "Implantación legislativa en la República Argentina", vid. Capítulo IV de esta obra.

La implementación legislativa originó en los distintos países, la sanción de numerosas leyes que por lo general, no respondieron a un programa previo, por lo que fue necesario efectuar a posteriori, la sistematización de las normas, empleándose diferentes técnicas legislativas, entre las que podemos destacar las siguientes:

a) *la recopilación de los textos vigentes*, uniéndolos materialmente, aunque sin introducir mayores modificaciones.

b) *la fusión de los textos legales*, compendiándolos en un solo cuerpo como la ley del Seguro Social de México, (1943) sustituida en 1973 por la nueva ley del Seguro Social.

En Honduras el 15 de mayo de 1971 se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley de Seguro Social.

c) *la sanción de una ley básica*, es el caso de España donde el 28 de diciembre de 1963 se publicó la Ley de Bases que configuró el comienzo de la sistematización de la Seguridad Social Española. Tres años después apareció la Ley Articulada que desarrolló las Bases.

d) *el dictado de un código*, lo que implica la concreción metodológica de un conjunto armónico de normas, con la debida congruencia y cohesión en su estructura.

En el mundo existen varios Códigos pero no podemos tomar como modelo para nuestro país a ninguno; ya que las características geográficas, demográficas y económico-sociales, son diferentes en los distintos países.

A raíz de esta incesante expansión legislativa llega a afirmarse la autonomía jurídica de la Seguridad Social, postura ésta que hemos sostenido y fundamentado⁴⁵.

Esto no significa que la Seguridad Social sea pura y exclusivamente una rama del derecho. Permítanos el lector que recurramos a un ejemplo para corroborar lo manifestado. En efecto: Si pudiésemos comparar esta disciplina con un edificio, podríamos decir que los aspectos jurídico-normativos, son el frontispicio, la fachada, o sea el exterior; lo que a primera vista se ve. Pero para que una obra edilicia cumpla su finalidad, hay que incorporarle en forma técnica, una serie de elementos que conforman su interior, sin los cuales no cumpliría su función de servir al hombre y quedaría sólo como una estructura inhabitable e inoperante.

Lo mismo sucede con la Seguridad Social, pues aún cuando tenga una excelente sistematización jurídica de ambiciosos alcances,

⁴⁵ Hünicken, Javier: "Autonomía del Derecho de la Seguridad Social" (op. cit.).

