

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS ANTECEDENTES

Antonio RUEZGA BARBA*

Resumen: Con el nacimiento de los seguros sociales el riesgo social se fue debilitando. El seguro social se hizo obligatorio ante el reconocimiento de ciertos riesgos como hechos perjudiciales para los trabajadores y que éstos, por su imprevisión y carencia de recursos y medios, no estaban en condiciones de afrontar. Pese a la obligatoriedad del seguro, la protección sólo procedía si se pagaban las cuotas; de igual forma, las prestaciones se otorgaban si se cumplía con el requisito de trabajar y cotizar. Sin embargo, el trabajador no encontró en los regímenes de seguro social la solución definitiva a sus problemas de protección ante las contingencias económicas y sociales. Los seguros sociales fueron, sin duda, un paso importante en la búsqueda del bienestar social e individual, pero la lucha seguiría, y en algunos países aún continúa, para alcanzar la meta de la seguridad social. La concepción de seguridad social se presentó como el siguiente paso de los seguros sociales en su evolución a la cobertura total de los riesgos sociales. Fue, además, necesariamente, una manifestación del compromiso intervencionista estatal para llegar a la protección total de la sociedad.

I. LA BÚSQUEDA DE SEGURIDAD

Para Jorge Rendón Vásquez,¹

la seguridad social ha alcanzado una gran importancia en todo el mundo como una forma de protección de todo ser humano contra ciertos riesgos o contingencias que afectan su salud, su vida, su capacidad laboral y sus ingresos económicos necesarios para llevar una existencia digna. Estos riesgos han recibido la designación de sociales por la doctrina en la materia, la legislación de casi todos los países y las normas de las organizaciones internacio-

* Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

¹ Rendón Vásquez, Jorge, *Derecho de la seguridad social*, Lima, Tárpu, 1992, p. 11.



nales especializadas, porque se vinculan casi siempre a causas sociales. Aparentemente, la enfermedad, el accidente, la maternidad y la muerte son sólo contingencias biológicas, pero si se les observa más detenidamente se advierte que dependen, en gran parte, de las condiciones económicas y sociales de la población. Así, por ejemplo, las enfermedades y los accidentes sobrevienen o son más frecuentes cuando no se dispone de los recursos o elementos suficientes para impedirlos; la magnitud de la fecundidad varía según el estado económico y social de cada sociedad; la muerte puede ser diferida a edades más avanzadas si se tienen los medios para proteger la salud; e incluso la vejez, que es un riesgo inevitable de origen exclusivamente biológico, puede ser retardada por ciertas condiciones económicas y sociales. Podría decirse que la seguridad social ha sido construida sobre la noción de riesgo social, ya que se trata en el fondo de asegurar a las personas contra los efectos que pueden ocasionarles estos infortunios...

La necesidad de seguridad ha estado siempre presente en el desarrollo histórico del hombre. Sin embargo, en la mayoría de las etapas ha sido sólo privilegio de unas minorías.

El concepto de seguridad ha evolucionado con el tiempo. Las sociedades primitivas buscaban su protección frente a las amenazas físicas de los elementos naturales o contra las invasiones de otros pueblos. En la actualidad, el ser humano la entiende como una completa protección en sus aspectos físicos, económicos y sociales.

Una constante del ser humano, por lo tanto, ha sido la búsqueda de su protección y la de su familia. Ha luchado ininterrumpidamente para superar el hambre, la enfermedad, la falta de refugio y vestido y los peligros que le han rodeado. Muchos de los avances de la ciencia y la técnica se deben a este afán de superar la inseguridad.

Alfredo Mallet escribió:

Una figura cumbre de la filosofía española, Ortega y Gasset, ha dicho: “La vida es, por lo pronto, radical inseguridad, sentirse náufrago en el elemento misterioso, extranjero y frecuentemente hostil... Se encuentra con esas cosas que llama enfermedad, hambre, dolor... Y también con el rayo y el fuego, la sequía y la lluvia torrencial, con el temblor de la tierra, con el asta que otro hombre le hunde en el flanco... Partimos a la conquista de una seguridad radical que necesitamos porque precisamente, lo que por lo pronto somos, aquello que nos es dado al sernos dada la vida es radical inseguridad...”.

El ansia de seguridad ha sido motor de progresos de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimentos en vez del

aleatorio método de caza, de la recolección de frutas silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de Estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior. Se ha dicho que observada la Tierra desde otro planeta, la obra humana que primero verían sería la Gran Muralla de China, testimonio monumental del afán de seguridad. A veces los hombres han llegado a sacrificar su libertad en aras de su seguridad. En la Edad Media los campesinos temerosos de bandas hostiles se agrupan alrededor del castillo de un señor, buscando seguridad aunque fuera al precio de una forma de servidumbre. Y Hobbes pretendió dar justificación filosófica, a su parecer racional y científica, a la existencia del Estado todopoderoso (el Leviathán), del gobernante absoluto, del déspota, por ser a sus ojos garantía de seguridad interior para el pueblo y seguridad frente al enemigo exterior.²

1. *El riesgo social y la necesidad de seguridad*

La noción de riesgo es utilizada y estudiada en el campo del derecho de los seguros. Se entiende por riesgo a todo acontecimiento futuro e incierto que no es fruto de la voluntad del asegurado. La incertidumbre, su elemento clave, se refiere tanto a la posibilidad o no de su realización, la enfermedad, como a la fecha del suceso, la muerte.

Jorge Rendón Vásquez comenta a dos autores franceses para presentar una introducción al concepto de riesgo social.³ Hasta hace relativamente pocos años, el concepto de riesgo social carecía de precisión. El riesgo, en general, se presentaba como un hecho infortunado: enfermedad, reducción de los ingresos, invalidez, muerte... Paul Durand indica que el origen de la expresión *riesgo social* es impreciso. Pero se halla asociada a la expresión *seguro social*. Parecía evidente que si el seguro era social, el riesgo que éste cubre debía ser también social. En ambos casos, con el epíteto social se designaba lo relativo a la situación de la clase trabajadora y, por extensión, de las personas con menores recursos económicos. Sólo cuando apareció la noción de seguridad social, los riesgos sociales pasaron a ser conceptuados como riesgos de la sociedad.

Jean Jacques Dupeyroux define al riesgo social no por sus causas sino por sus efectos. Dice este autor que todos los hechos considerados como riesgos sociales tienen una incidencia común sobre la situación económica de los individuos, ya susciten una disminución de sus ingresos o una elevación de sus

² Mallet, Alfredo, *La búsqueda de seguridad y la seguridad social*.

³ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 12.

gastos. Afectan los ingresos, los riesgos físicos que reducen la capacidad de trabajo, como la enfermedad, la vejez y la invalidez, y los riesgos económicos que, sin alterar la fuerza de trabajo, obstaculizan su ejercicio, como el desempleo. Hay riesgos que no disminuyen los ingresos sino que aumentan los gastos, ya que implican cargas excepcionales cuyo efecto es disminuir el nivel de vida, como la enfermedad (gastos médicos) y las cargas familiares.

El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo,⁴ en sus antecedentes, explica detalladamente las necesidades y riesgos del ser humano. Indica que es absolutamente necesario recibir asistencia durante la infancia y vejez y cuando se está enfermo y desempleado. Se tiene, también, necesidad de ayuda ante los gastos imprevistos por el nacimiento de un hijo o por un fallecimiento y cuando las cargas de la familia son superiores a los ingresos.

Los eventos descritos, y otros más, hacen que el hombre se vea imposibilitado de desarrollar normalmente sus actividades. Ante estos hechos, busca los caminos adecuados para encontrar los medios de subsistencia necesarios para superar la crisis y la incapacidad.

Para el Convenio 102, el hombre, en su afán de superación, se ha valido normalmente de los que lo rodean para generar un orden económico en provecho de los más fuertes. Ha establecido una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza y de los bienes materiales. La sociedad se encuentra dividida entre una clase social que goza por lo general de todas las consideraciones sociales y ventajas políticas, y otra que carece de lo indispensable para satisfacer sus necesidades más elementales y llevar una vida más o menos decorosa.

El mismo Convenio afirma:

El egoísmo humano es el que ha dado lugar al estado de inseguridad social en el que vive el hombre y sólo proporcionando iguales oportunidades a todos los integrantes de una misma sociedad podrá integrarse una comunidad en donde se inviertan las condiciones que encierra la situación de inseguridad por las de seguridad social, siempre bajo la base de comprender la práctica de un método o régimen de protección contra los riesgos inherentes a la persona humana, ya sean éstos presentes o futuros.

Como se observa, la noción de riesgo social es muy amplia. Se generaliza a todas las personas y abarca su seguridad integral.

⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 102 relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social*, 1952.

Jorge Rendón Vásquez indica: “El riesgo social podría ser definido, por ello, como todo acontecimiento de realización incierta que afecta la plenitud de las facultades físicas y mentales de una persona, disminuye sus recursos económicos o determina su desaparición”.⁵

La vida del hombre principia sin su voluntad y termina, también, sin que pueda, de manera general, intervenir. La evolución de la vida es el desarrollo del hombre frente a las vicisitudes que se le imponen, independientes y extrañas a su voluntad: la enfermedad, por ejemplo, debida a causas biopatológicas o el desempleo derivado de factores económicos y sociales. La calidad de vida de una familia depende en mucho de la actividad productora de los medios necesarios para satisfacer sus necesidades. La inseguridad se presenta cuando las personas, por acontecimientos o riesgos extraños a su voluntad, se ven imposibilitadas de satisfacer sus necesidades primarias.

El riesgo es tan antiguo como la humanidad misma y afecta a todos los seres humanos. Genera consecuencias tan hondas que desde las hordas primitivas han tratado de buscar soluciones mediante los medios económicos, físicos, sociales y religiosos que tenían a la mano.

Desde la aparición del hombre en la tierra, se le contempla tratando de satisfacer sus necesidades con los escasos recursos de que disponía. Se encuentra en un mundo económico que se caracteriza porque la suma de satisfactores a su alcance es inferior a la suma de sus necesidades.

El hombre, en sus orígenes, dedica la mayor parte de su tiempo a la búsqueda de los satisfactores necesarios para sus incipientes necesidades. Posteriormente, busca la asociación en grupos para realizar de mejor manera sus actividades. Gradualmente, va descubriendo que puede existir una división del trabajo que le permita llevar a cabo, con mayores posibilidades de éxito, su trabajo. Es lógico suponer que cuando el hombre empieza a practicar la división del trabajo, de manera constante y ordenada, se da cuenta de que puede elevar considerablemente la productividad del esfuerzo realizado para satisfacer sus necesidades. Con el tiempo, hace uso de todas sus características para mejorar sustancialmente sus condiciones de producción, disminuir el tiempo de trabajo y obtener mayores índices de rendimiento al esfuerzo desarrollado. Así, se dedica ya de lleno a mejorar definitivamente sus mecánicas de producción y a pasos acelerados se va acercando al advenimiento de los grandes descubrimientos. Por fin, llega a una etapa que marca un importante

⁵ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 13.

desarrollo histórico del hombre, etapa caracterizada y conocida con el nombre de Revolución Industrial.

La Revolución Industrial señala una transición que trae como consecuencia el agrupamiento de considerables núcleos de personas en torno de pequeños talleres, para obtener trabajo. No se trata de la labor individual artesanal. En este trabajo, el hombre advierte que se encuentra expuesto a nuevas contingencias y riesgos que entrañan cierta peligrosidad, enfermedades y lesiones. Se da cuenta de que dedica buena parte del día a laborar, que está sujeto a una rutina de trabajo pesado y que a cambio recibe un salario que apenas cubre sus necesidades más apremiantes, si bien le va. Observa que, a pesar de estar dedicado a laborar durante casi todo el día, no obtiene el ahorro que le proporcione seguridad cuando se presente una contingencia o enfermedad. Ante un problema de esta naturaleza, debe hacerle frente con sus propios recursos, que son muy escasos. Al caer en desgracia nadie es capaz de tenderle la mano; sólo se le estima útil cuando dispone de la totalidad de sus aptitudes físicas y mentales para el trabajo.

En esta situación, resulta lógico que busque cierta protección. Empieza a propiciar una unión entre sus compañeros para defender algo que considera justo y que estima un derecho: la salud y la vida.

Por otra parte, no sólo el trabajador advierte estos problemas, también el empresario comienza a valorar a sus trabajadores atendiendo a su capacidad en el trabajo. Piensa que la inversión que realice al capacitar a una persona y calificarla para el trabajo, será la pérdida económica que resienta al momento de que ésta se incapacite o enferme.

El Estado, por su parte, como representante de la sociedad, comienza a sentir la necesidad de tomar una actitud participativa ante los males derivados de la indigencia, de la pobreza y de las enfermedades. Capta las graves consecuencias que pueden derivarse de estos problemas.

Estos tres sectores, trabajador, patrón y Estado, iniciarán la búsqueda de soluciones para estos problemas.

Así, nace la necesidad de que el hombre, frente a esos fenómenos de la naturaleza que le impiden en un momento dado el desarrollo normal de sus actividades y, en algunas ocasiones, con el apoyo de los otros sectores, busque los medios necesarios, dentro de su ámbito social, para que en el caso de que sufra tales contingencias, encuentre los medios de subsistencia que pueda utilizar en sus estados transitorios o definitivos de incapacidad.

Alfredo Mallet, en su artículo *La búsqueda de seguridad y la seguridad social*,⁶ describe que Maslow, en su teoría de las necesidades, establece una lista según prioridades; después de las necesidades básicas —las indispensables para la mera subsistencia— coloca la necesidad de seguridad. A continuación vendrían las necesidades sociales, la de reconocimiento por los demás y la de realización personal.

El sentimiento de seguridad en el interior de las agrupaciones humanas origina el establecimiento de normas de conducta, de reglas, así como de medios coercitivos para garantizar su cumplimiento.

El sentimiento de inseguridad empuja al hombre a una amplia gama de iniciativas, de acciones, para conquistar la seguridad material. Los avances de la ciencia, de la técnica, se han originado —en proporción no desdeñable— en el enfrentamiento del hombre con la naturaleza para obtener los medios materiales que le brinden seguridad.

Cabe anotar que en las personas de edad avanzada el deseo de seguridad se siente más intensamente; el progresivo aumento en el número absoluto y en la proporción de estas personas en la población significa que la necesidad de sentirse *en seguridad* se acrecienta cada vez más en el mundo.

La sensación de seguridad, afirma Alfredo Mallet, comporta un elemento esencialmente subjetivo. Un ser humano puede sentirse en seguridad mientras otro, bajo las mismas condiciones, experimenta inseguridad. Una misma circunstancia puede envolver seguridad para unos e inseguridad para otros. La subjetividad de la idea de seguridad emana del hecho de que se basa en un juicio de valores, diferentes de una persona a otra. Hay valores de apreciación universal: en primer lugar, la vida misma, el poder alimentarse, albergarse, vestirse, preservar la salud.

Hay valores cuya falta de goce o de preservación pueden no herir el sentimiento de seguridad, al menos para la mayoría de las personas. Por ejemplo, la educación, las actividades culturales, la recreación. La incertidumbre en cuanto a su satisfacción podrá o no afectar la sensación de *estar en seguridad*.

El *Diccionario de la Lengua Española* indica: “*Seguridad social*, conjunto de leyes y organismos que las aplican que tienen por objeto proteger a los individuos y a las familias contra ciertos riesgos sociales. Todos los países industrializados disponen de un sistema de seguridad social, cuyos grandes ejes están constituidos por un seguro contra el paro, un seguro contra los accidentes de

⁶ Mallet, Alfredo, *op. cit.*, nota 2.

trabajo y las enfermedades profesionales, seguros sociales y prestaciones familiares...”⁷

Jorge Rendón Vásquez, al escribir sobre las clases de riesgos sociales, indica

Los riesgos sociales son innumerables. Todo hecho generador de un estado de inseguridad o de peligro para un grupo humano de cualquier magnitud podría recibir la calificación de social. Sin embargo, sólo algunos de ellos han sido considerados, hasta el momento, a los efectos de su prevención o reparación por el sistema de seguridad social.

Actualmente se acepta, en forma general, por la doctrina, las legislaciones nacionales y las normas internacionales, que los riesgos sociales son los siguientes:

- la enfermedad,
- el accidente,
- la maternidad,
- la invalidez,
- la vejez,
- la muerte,
- las cargas familiares,
- los accidentes de trabajo,
- las enfermedades profesionales, y
- el desempleo.

Esta enumeración tiene por base la formulada en la Recomendación 67 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre seguridad de los medios de vida, aprobada en mayo de 1944, y la determinación de las prestaciones mínimas a ser otorgadas por la seguridad social en cada país efectuada en el Convenio 102 de la misma Organización, adoptado en junio de 1952.⁸

Las contingencias sociales antes señaladas son las que producen los estados de necesidad y, para enfrentarlos, toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a exigir los medios necesarios para superar la carencia de bienes.

Paul Durand⁹ ha clasificado los riesgos sociales atendiendo a su origen en la forma siguiente:

⁷ *El Pequeño Larousse Ilustrado, 2001*, Colombia, Ediciones Larousse, LTDA, 2001, p. 910.

⁸ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 13 y 14.

⁹ Durand, Paul, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, París, Dalloz, núm. 2, 1953.

- *Fisiológicas*, como la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez y la muerte.
- *Profesionales*, como los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y el desempleo.
- *Familiares*, como el matrimonio y los hijos.

Esta clasificación, escribe Jorge Rendón Vásquez,¹⁰ le sirvió a Paul Durand para estudiar los riesgos sociales siguiendo el orden indicado. Pero si se toma en cuenta sus efectos, se puede clasificar a los riesgos sociales en riesgos de efectos inmediatos sobre la salud, riesgos de efectos económicos diferidos y riesgos de efectos económicos inmediatos.

Son *riesgos de efectos inmediatos sobre la salud*: la enfermedad y el accidente común, la maternidad, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional. Estos efectos pueden presentarse en cualquier momento con una duración determinada hasta que la incapacidad concluye o da lugar a una invalidez.

Son *riesgos de efectos económicos diferidos*: la invalidez, ya provenga de enfermedad o accidente común, de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, la vejez y la muerte, considerando a ésta en sus efectos sobre los derechohabientes del asegurado. La duración de los efectos de estos riesgos es indeterminada y se prolonga hasta que cesa el derecho del beneficiario a percibir una pensión.

Son *riesgos de efectos inmediatos exclusivamente sobre la capacidad económica*: las cargas familiares y el desempleo, que pueden presentarse en cualquier instante.

Esta clasificación permite agrupar el estudio de las prestaciones correspondientes por lo común que tienen: en un caso, la incidencia sobre la salud; en otro, el pago de pensiones, y en otro el pago de ayudas o subsidios.

2. *Precursores de los seguros sociales*

El siglo XIX, en Europa, fue testigo del fortalecimiento del proceso de industrialización. Se presentaron nuevos problemas sociales y económicos y se incrementó el éxodo de los trabajadores rurales a las ciudades. Los trabajadores de las industrias comenzaron a depender solamente de un pago regular para satisfacer todas sus necesidades individuales y familiares.

En esa época, el hombre, que sólo contaba con su capacidad de trabajo para enfrentarse a todas sus necesidades, fue sometido a una inclemente explo-

¹⁰ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 14.

tación mediante las relaciones laborales. Se le trataba como cualquier mercancía. En este contexto, surge la imperiosa necesidad de medidas protectoras dentro de la sociedad.

El hombre se había unido con sus semejantes para protegerse y superar las situaciones más conflictivas. De la unión de los hombres para conquistar la seguridad material habían nacido varias agrupaciones sociales. Frente a estos conjuntos de personas, con todo lo bueno y malo que esto significaba, habían surgido los dirigentes, comprometidos con la organización y disciplina del grupo para la consecución de ciertos objetivos. Se crearon los gremios de comerciantes y artesanos para ayudarse frente a las situaciones difíciles y dolorosas. Las instituciones religiosas se organizaron para aliviar a las víctimas de los riesgos sociales. Se formaron las instituciones de carácter social con servicios asistenciales y las sociedades de ayuda mutua.

El estudio de los diferentes momentos históricos de la humanidad demuestra que la necesidad de seguridad es inherente a la propia naturaleza del hombre. En muchas épocas, sin embargo, el otorgamiento de la seguridad fue privilegio de una minoría.

El concepto de seguridad evolucionó desde las sociedades primitivas, donde se buscaba la simple protección contra las amenazas físicas de los elementos naturales y las invasiones de otros pueblos, hasta nuestros días, en que se entiende como la real y completa protección del ser humano en sus aspectos de salud, físicos, económicos y sociales.

No obstante, es evidente que el hombre no ha podido hacer frente a estas necesidades de manera individual y menos cuando ha tenido la desgracia de ver limitadas sus aptitudes físicas y mentales. Los diferentes tipos de manifestaciones de esta necesidad de seguridad colectiva han dado origen a varias organizaciones e instituciones. Todas ellas, en conjunto, pueden ser consideradas como precursoras de los seguros sociales y han dejado una huella clara de los esfuerzos que el hombre ha realizado para protegerse contra los riesgos sociales y económicos.

Aún en la primera etapa del desarrollo capitalista industrial, a principios del siglo XIX, la clase obrera se encontraba casi totalmente desprotegida frente a los riesgos sociales. Los empresarios imponían sus condiciones a los trabajadores que, por ser mayor su número frente a las vacantes de los puestos de trabajo, se sujetaban a sus exigencias para obtener empleo. Estaba prohibido todo tipo de organización de los trabajadores. La única obligación de los patrones frente a sus trabajadores era el pago de pequeñas sumas fren-

te a largas y extenuantes jornadas. Con sus paupérrimos ingresos se enfrentaban a la enfermedad, el accidente en el trabajo y la vejez.

Como formas primarias de protección se desarrollaron los siguientes tipos de organización social.

A. *Caridad*

Como primer antecedente de los seguros sociales, por la importancia que ha tenido y tiene aún en nuestros días, se citará la caridad.

La caridad se materializa en la ayuda que permite al hombre resolver algunas de sus necesidades apremiantes. Aparece distinta a la justicia social. Quizá por esto se considera que la caridad tiene serias limitaciones, como las siguientes, para resolver las necesidades sociales de forma general:

- El hecho de que el hombre se enfrente a una situación en la cual, para recibir la caridad, necesita declararse indigente. Esto ataca el principio de la dignidad humana.
- Otro obstáculo para que la caridad se realice, lo constituye la necesidad de que exista un individuo dispuesto a dar. Es decir, que exista un individuo que posea un espíritu o un sentido que le estimule a desprenderse de algo que quizá él también pudiera necesitar. Como esto no es frecuente, se presenta la situación de que solamente manifiesta disposición de dar quien tiene excedentes de algo o no lo utiliza.
- Por último, en el caso que se encuentre quién esté dispuesto a dar y quién esté dispuesto a recibir, se requiere que el objeto que se vaya a transferir sea precisamente el que satisfaga la necesidad.

Por lo tanto, es fácil darse cuenta de que a pesar de las buenas intenciones de algunos espíritus generosos, la caridad carece de los requisitos necesarios para considerarla eficaz en la solución de problemas sociales generalizados.

B. *Beneficencia*

Se define a la beneficencia como la acción de los particulares y el Estado para la protección de los ciudadanos en caso de necesidad, bajo la supervisión del Estado. Existen antecedentes de este tipo de protección desde los grandes imperios de la Antigüedad.

Según la *Gran Enciclopedia RIALP*,¹¹ la beneficencia comprende toda la serie de esfuerzos y actividades destinados a promover el bienestar de los hombres, y especialmente la ayuda a los necesitados, los enfermos y los pobres. Durante bastante tiempo se ha equiparado en el lenguaje popular con caridad. A pesar de que el sentido de ésta es mucho más amplio y connota un aspecto cristiano y teológico. A veces se le da a la idea general de bienestar un cierto sentido peyorativo, por lo que en los tiempos modernos se ha tendido a sustituirla por asistencia social. Con ese cambio de nombre se quería además subrayar que la beneficencia no es sólo algo que depende de la buena voluntad de los individuos, sino un deber social que, en varios de sus aspectos, está ligado a la misma justicia.

La beneficencia en el siglo XX, indica la *Enciclopedia RIALP*, presenta una estructura que puede resumirse como sigue:

- El Estado considera como su tarea la promoción de la justicia social, lo que trae consigo el que tareas que antes asumía sólo la benevolencia privada sean ahora tomadas por el Estado en estructuras en las que los aspectos de justicia y beneficencia aparecen entremezclados.
- La iniciativa privada, y entre ella se incluyen las numerosas órdenes y congregaciones religiosas, desarrolla también una amplia gama de actividades, en ocasiones paralelas a las del Estado, y en otras atendiendo funciones que quedan fuera de la política social pública.
- El desarrollo económico y la mejor distribución de la riqueza han hecho desaparecer (al menos en los países más desarrollados) algunas de las necesidades a las que antes atendía la beneficencia, pero ha hecho a su vez surgir otras: problemas de marginación social de algunos grupos; dificultad de adaptación de los ancianos y en ocasiones dasarraigo familiar de los mismos.

En Alemania, desde mediados del siglo XVI, los trabajadores de la industria minera recibieron protección gracias a las disposiciones de la autoridad pública que obligaron a los patrones a contribuir para los fondos de beneficencia. Ya en la segunda mitad del siglo XIX, indica Vladimir Rys B.,¹² la le-

¹¹ *Gran Enciclopedia RIALP*, Madrid, Ediciones RIALP, 1979, t. IV, pp. 42-48.

¹² Rys B., Vladimir, "Planificación de la seguridad social en los países industrializados y en los países en desarrollo", *Estudios de la seguridad social*, Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social, núm. 12, 1975.

gislación alemana sobre recompensas a los trabajadores estableció el principio de la obligación del patrón, en caso de accidentes del trabajo, de proporcionar ayuda a sus empleados. Como se puede apreciar, estas acciones constituyen un claro antecedente del principio de obligación del patrón adoptado por los primeros regímenes de seguros sociales.

La beneficencia-caridad es practicada principalmente por creyentes de la religión cristiana, atendiendo al precepto de amor al prójimo. La beneficencia-filantropía, sin embargo, es ejercida por cualquier persona que desee ayudar a sus semejantes.

La beneficencia, generalmente realizada por grandes fundaciones, promueve obras educativas, sanitarias, de investigación, etcétera, y difiere de la acción de los regímenes de seguro social porque su actuar cae dentro del campo de lo no obligatorio.

C. *Asistencia social*

Con el término asistencia social se identifica toda protección que se otorga a los necesitados por parte del Estado. El desarrollo institucional de la asistencia social se inició en forma de distribución de dinero o alimentos a los indigentes por parte de quienes detentaban el poder público.

Para la *Gran Enciclopedia RLALP*,¹³

...la idea y la práctica de la beneficencia han estado habitualmente informadas por la caridad cristiana. Cuando la actividad benéfica de la Iglesia se vio coartada o sustituida por los poderes civiles, se dio paso a la beneficencia pública. Sin embargo, junto con el desarrollo de la justicia social se evitó cada vez más la palabra *beneficencia*, tanto por sus reminiscencias eclesiásticas como por el sentido de gratuidad y favor hacia los beneficiarios. Se llegó así a la asistencia social, que corresponde a un estadio evolucionado en el que los beneficiarios, en sentido amplio, son todos los miembros activos de la sociedad y sus familias...

Han subsistido, pues, paralelamente la beneficencia y la asistencia social, pero con netas diferencias. La asistencia social es más propia del Estado y de las corporaciones públicas; los fondos para sus servicios deben ser también de carácter público, con una asignación asistencial genérica sin tener que concretarse a necesidades específicas; y los beneficiarios son, generalmente,

¹³ *Gran Enciclopedia RLALP*, cit., nota 11, t. III, p. 210.

los trabajadores y sus familias que necesiten auxilios de urgencia en situaciones no protegidas por los seguros sociales. La asistencia social tiene como campo de acción una serie de necesidades ordinarias, ocasionadas por las características de la vida moderna, que no tenían razón de ser cuando la organización familiar se basaba en otros principios, los núcleos urbanos eran reducidos y había escasas comunicaciones entre ellos. Anteriormente, el cuidado de los niños y ancianos, las dolencias pasajeras y las enfermedades corrientes no eran atenciones que rebasaran las posibilidades familiares, mientras que otros objetivos actuales como las colonias escolares buscan compensar condiciones antihigiénicas de los grandes núcleos urbanos e industriales.

Una última e importante característica de la asistencia social, frente a la gratuidad y el favor de la beneficencia, es que se organiza para atender necesidades de quienes son miembros activos de la sociedad y de algún modo contribuyen al sostenimiento de las instituciones asistenciales, o por lo menos ponen su trabajo como base de la economía general...

Las acciones de asistencia social pueden observarse en la sociedad feudal cuando, por razones políticas o religiosas, los señores se mostraban generosos con sus súbditos más necesitados. En los dominios de Carlomagno, la caridad a los pobres de la parroquia era obligatoria. En el siglo XVI, sin embargo, surgió la necesidad de que ésta fuera sustituida por la asistencia mediante la creación de hospicios, hospitales y ayuda para ciegos e inválidos.

En Inglaterra, en 1601, se dictó la primera ley que estableció una tasa obligatoria para proteger a los niños pobres, dar empleo a los desocupados y socorrer a los incapacitados, ordenamiento legal conocido como *Poor Law*. Con base en esta ley, la asistencia social permaneció activa en Inglaterra durante los dos siglos siguientes, contando con funcionarios especiales que se encargaron de la administración de la misma.¹⁴

Para Vladimir Rys B.,¹⁵ la lucha del hombre por encontrar la protección del Estado en situaciones calamitosas se plasmó, en Francia, en un documento de finales del siglo XVIII conocido como *Los derechos del hombre y el ciudadano*, donde se enunciaba la asistencia social. Más tarde, en 1793, la Constitución de Francia indicaba: "Los seguros públicos son una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los desgraciados, ya procurándoles trabajo, ya

¹⁴ Webb, Sydney, *English Local Government. The Old Poor Law*, citado por Rys B., Vladimir, *op. cit.*, nota 12.

¹⁵ Rys B., Vladimir, *op. cit.*, nota 12.

asegurándoles los medios de existencia a los que no están en condiciones de trabajar”.

La asistencia social se transformó en el mecanismo a través del cual el Estado trató de satisfacer ciertas necesidades sociales. En teoría, nació un sistema que se preocupaba por dar respuesta a las carencias de la sociedad. Sin embargo, tuvo varios problemas en su aplicación práctica. No logró garantizar, con los pocos recursos con que disponía, una verdadera y mínima protección social.

En Alemania, en 1894, con la adopción de la Ley General de Prusia se impuso a las autoridades locales la obligación de proteger a los indigentes a través de las corporaciones existentes.

La asistencia social en Europa, desde el siglo XVI y hasta principios del siglo XIX, presentó una norma general de protección entre el gobierno central y las autoridades locales, aplicando medidas en contra de la miseria.

D. Corporación

Las asociaciones de personas de un mismo oficio, arte o profesión, llamadas corporaciones, solían entregar a sus socios pobres y enfermos ayuda en forma de subsidios, intentando también aliviar en algo la miseria de las viudas y de los huérfanos.

Cuando las corporaciones ampliaron su campo de acción y tuvieron injerencia en aspectos económicos y sociales de las ciudades, se transformaron en corporaciones de oficios y gremiales que servían para fijar los derechos y obligaciones entre los miembros de un mismo oficio.

Se han utilizado como sinónimos las voces *corporaciones de oficios*, *corporaciones gremiales* y *gremios*; y en realidad lo son. Lo que ocurre es que el uso ha establecido una cierta diferenciación, y así se llaman *asociaciones de artesanos* a las agrupaciones de gentes del mismo oficio en la antigüedad clásica; *corporaciones de oficios* aquellas en las que se agrupaban las diversas categorías profesionales, principalmente en la Edad Media y hasta comienzos de la moderna; *corporaciones gremiales* a las reuniones de mercaderes, artesanos y trabajadores que por razón de tener el mismo oficio se reunían ajustándose a determinadas ordenanzas; y *gremios* al conjunto de personas del mismo oficio, profesión o estado social que actuaban dentro de una determinada ciudad o región. Por otra parte, es más frecuente en los países hispanoamericanos referirse a los gremios que a las corporaciones de oficios, sin duda alguna por la diferenciación que exis-

te entre las organizaciones del viejo y del nuevo mundo, siendo distintos los motivos salientes que dieron realce a unas y a otras organizaciones.¹⁶

El sistema corporativo de la Edad Media que funcionó en las ciudades de España, Francia e Italia solía tener entre sus actividades la regulación de la producción artesanal, facilidades para la distribución de las materias primas y medidas para fijar la competencia y determinar los precios. Asimismo, se fijaron medidas de carácter social como la regulación de la higiene, la prevención de los riesgos laborales y la profilaxis ante enfermedades infecciosas.

El régimen artesanal de las corporaciones dio lugar a una organización cerrada, compuesta de un número limitado de talleres, propiedad de los maestros, quienes tenían bajo sus órdenes a los oficiales y a los aprendices. La carencia de derechos de estos trabajadores y la insuficiencia de sus salarios los condujo a buscar su unión con objeto de defender sus intereses. Algunos autores, como Mario de la Cueva,¹⁷ consideran estos hechos como antecedentes lejanos de los sindicatos obreros de los siglos XIX y XX.

E. Montepío

El nacimiento de este tipo de instituciones se remonta a 1462, en lo que ahora es Italia, gracias a la idea de un monje llamado Bernabé de Terni, quien creó el primer montepío como instrumento para contrarrestar la usura. Fue tal el éxito obtenido, que el Papa León X, en 1515, dictó una bula aprobando su establecimiento.

Los montepíos se constituían mediante la formación de un fondo o depósito de dinero aportado en forma de descuentos efectuados en los sueldos de los individuos integrantes de algún cuerpo o clase o mediante sus aportes voluntarios y que eran destinados al pago de pensiones de enfermedad, vejez, viudez u orfandad, u otros similares.¹⁸

La formación de montepíos se extendió rápidamente a España y otros países de Europa y América. En España, se transformó en un establecimiento para atender, por parte del Estado, las necesidades de los empleados públicos. De esta manera, el primer antecedente de relativa protección a los empleados y funcionarios públicos se encuentra en los montepíos.

¹⁶ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Bibliográfica Argentina, 1968, t. XIII, p. 393.

¹⁷ Cueva, Mario de la, "Síntesis del derecho mexicano del trabajo", *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 6a. época, t. XV, núm. 3, 1968.

¹⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba, cit.*, nota 16, t. XIX, p. 898.

En 1761, Carlos III de España expidió el *Reglamento del Montepío Militar*, el cual fue remitido a las autoridades de las colonias para su observancia por real orden del 29 de septiembre de ese año. Más tarde, en 1773, se dictaron las tarifas de ayuda que habrían de regir en América para las viudas de los militares.

F. *Sociedad de ayuda mutua*

La aparición de estas sociedades se ubica en los albores de la humanidad, cuando el hombre tuvo que hacer frente a sus necesidades y lograr la satisfacción de las mismas. En esa época sólo resolvía sus necesidades primarias. Las actividades en este sentido las desarrolló en un principio personalmente, pero al darse cuenta de que la búsqueda de satisfactores era común entre sus semejantes, decidió unirse y compartir el trabajo.

A través de la ayuda recíproca empezó a realizar nuevas actividades que le permitieron satisfacer necesidades menos simplistas. Así surgen las primeras tentativas de las sociedades humanas de ayuda mutua, imbuidas en el esfuerzo colectivo para obtener mejores resultados ante las contingencias imprevistas.

Las sociedades de ayuda mutua, como instituciones específicas, se desarrollaron de manera importante durante el siglo XVII, entre los trabajadores urbanos, como consecuencia de la aparición de las ciudades. Prestaban ayuda a sus miembros en casos de enfermedad, mediante la asistencia médica, o si llegaban a fallecer, con el pago de los gastos de entierro, a cambio de la aportación de una cuota por parte del interesado.

Las sociedades de ayuda mutua están constituidas por el

...conjunto de personas que actúan libre y voluntariamente para constituir fondos de ayuda económica con aportaciones periódicas que se asignan a través de una colaboración espontánea, cuya finalidad es el auxilio de sus miembros en caso de necesidades presentes o futuras que provengan de enfermedades, accidentes u otros riesgos naturales; auxilio que puede extenderse a los familiares cuando éstos no sean autosuficientes económicamente. Agrupaciones de socorro mutuo organizadas para ofrecer solución económica a exigencias personales o familiares en los casos y bajo las condiciones establecidas en sus estatutos. Grupos que se integran con el propósito de distribuir cargas liberadoras de necesidades mediante aportaciones individuales.¹⁹

¹⁹ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. IV, pp. 3343 y 3344.

Ante la implantación, por parte de las autoridades públicas, de estatutos para su control, las sociedades de ayuda mutua mejoraron su funcionamiento. Sin embargo, las dificultades para cubrir las crecientes demandas de ayuda de sus miembros provocaron su casi desaparición.

G. *Gremio*

Los gremios estaban integrados por personas dedicadas a un mismo oficio. Mantenían en su estructura un poder ejecutivo que los representaba y se caracterizaban por la cooperación entre sus integrantes y por una reglamentación detallada en cuanto a la adquisición y reparto de las materias primas. El poder ejecutivo estaba dotado de facultades que le permitían contratar y tener un patrimonio propio, así como comprar, vender y realizar todos los actos jurídicos necesarios para su desenvolvimiento.

Las asociaciones profesionales en torno a un mismo oficio se remontan a la Antigüedad, tanto en oriente como en occidente. Pero las asociaciones constituidas por maestros, oficiales y aprendices, y regidas por unas ordenanzas, surgen en la Edad Media, que es cuando alcanza más vigor el movimiento gremial. Los gremios surgen por un deseo natural de asociación que encuentra su marco adecuado a partir del siglo XI en las estructuras socioeconómicas de la época, sobre todo en la fase más avanzada de la baja Edad Media, que es cuando el gremialismo registra mayor vitalidad. Parece ser que los gremios tuvieron en principio un carácter mixto, religioso y profano. A través de capitulaciones y decisiones conciliares y sinodales se ha llegado a la conclusión de la existencia de cofradías desde el siglo VIII. En estas cofradías se encuentran los gérmenes del derecho de asociación que practicaron los gremios. Pero no son visibles los lazos de unión que más tarde unirían a los miembros de los gremios, estrechamente vinculados entre sí por unos estatutos jurídicos y unas ordenanzas en las que el individuo queda absorbido por la institución.²⁰

En los siglos XVI y XVII, motivados, principalmente, por causas de índole económica, se fortalecieron en Europa los gremios. Desde sus inicios, intentaron solucionar los problemas de inseguridad social de sus miembros mediante un sistema de mutualidad consistente en una aportación económica individual que les permitía hacer frente a las contingencias que se presentaban. Puede afirmarse que los gremios fueron de las primeras instituciones de carácter social que, sustentadas en la solidaridad, protegían a sus miembros.

²⁰ *Gran Enciclopedia RLALP, cit.*, nota 11, t. IX, pp. 340 y 341.

Para algunos estudiosos de los gremios, su desaparición se debió a razones de tipo político, ya que se habían transformado en organizaciones cerradas y rígidas que los Estados consideraban peligrosas y nocivas para las relaciones comerciales y la libertad de los individuos.

H. *Mutualidad*

En vista de que la caridad, la sociedad de ayuda mutua... no funcionaron, el hombre siguió en busca de otros sistemas y encontró factible la creación de lo que con el tiempo se conoció con el nombre de *mutualidad*.

El mutualismo ha sido un movimiento antiguo de cooperación social que ha buscado a través de la creación y fomento de sociedades de socorro recíproco aminorar el costo que representaba la atención de necesidades inmediatas o urgentes cuya satisfacción personal resulte difícil, sea por carecer de los medios económicos, sea por motivos naturales de imprevisión o sea por impedimentos racionales para sufragarlas en el momento determinado. El esfuerzo colectivo que se realiza con proyección al amparo individual, cuando ello se requiera, es la base de la organización mutualista, que si hoy casi ha desaparecido, no deja de ser importante su función, ya que su práctica se ha extendido a otras formas y mediante otros sistemas de previsión social, cuya base ha sido el viejo mutualismo.²¹

A fines del siglo XVIII y principios del XIX, los adelantos de las técnicas, la aparición de nuevas ciencias y los cambios en las concepciones políticas, transformaron la estructura social y económica de la época. El hombre, con grandes descubrimientos e inventos, cambió la forma de producción artesanal por la industrial y fabril. En este contexto, se incrementó cada vez más la idea de ayuda mutua y creció la afiliación a las mutualidades.

En un principio, las mutualidades debieron iniciar sus actividades de manera clandestina por la prohibición impuesta a los trabajadores, por parte de los Estados, de formar asociaciones. Con el tiempo, y de manera progresiva, pudieron ir ganando cierta legalidad.

Las mutualidades se caracterizaron por la agrupación de los individuos de una misma profesión para donar parte de sus ingresos en la formación de un fondo común que sirviera para atender algunas necesidades individuales del

²¹ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, cit.*, nota 19, t. IV, p. 3344.

grupo. Se fortalece en las personas el sentido de solidaridad y la idea de reunir sus esfuerzos para resolver ciertas necesidades comunes al núcleo profesional. Las mutualidades sólo han tenido éxito si cubren necesidades muy concretas. Desde un punto de vista económico, es fácil darse cuenta de que, como en las sociedades de ayuda mutua, los que se agrupan para satisfacer todas sus necesidades, por fuerte que sea el deseo de reunir un fondo común cuantioso y por importante que sean las aportaciones, serán siempre insuficientes ante el cúmulo de necesidades sociales.

A finales del siglo XIX, las mutualidades lograron la plena legalidad y el apoyo de los Estados europeos en forma de donaciones, exoneraciones tributarias y, en ciertos países, la afiliación obligatoria, que dio lugar a lo que se denominó la *libertad subsidiada*. La mutualidad se sitúa como uno de los antecedentes más próximos a los seguros sociales y, en algunos países, como Francia e Italia, de la extensión obligatoria de aquélla.

Si bien las mutualidades no significaron la solución definitiva de las necesidades sociales, su formación tuvo un gran auge dentro de la clase trabajadora y se mantienen aún en nuestros días en algunos países, sobre todo en lo relacionado a los riesgos en el trabajo.

I. *Caja de ahorro*

Mediante las cajas de ahorro se ha pretendido que los individuos reserven los recursos necesarios para sobrevivir cuando se presente uno de los riesgos que afecte o interrumpa su capacidad de ingreso. Aunque este procedimiento pudiera parecer sencillo, por constituir una renuncia a un consumo inmediato en favor de uno futuro, presenta mayores dificultades que ventajas.

La ventaja clara es que quien ahorra puede disponer cuando lo necesite, sin depender de otros, de las sumas ahorradas. Los grandes problemas para realizar esta actividad son los siguientes:

- Tener capacidad económica para ahorrar, ya que la viabilidad de las cajas de ahorro supone la necesidad de renunciar periódicamente a la utilización de una parte de los recursos obtenidos. La mayoría de los trabajadores carecen de esta posibilidad. El ahorro, así entendido, se convierte en una práctica elitista.
- Existir la seguridad de que las sumas ahorradas no se devaluarán. La capacidad del consumo futuro, gracias al ahorro, deberá ser igual, por lo

menos, a la que se ha renunciado voluntariamente al momento de realizar el depósito. Es imposible olvidar los riesgos constantes de devaluaciones y problemas económicos de los países, sobre todo de los países en desarrollo.

El método de ahorro se formalizó por primera vez en Inglaterra, en 1861, con las llamadas *Cajas de Ahorro Postal*, aun cuando la idea se vino gestando desde tiempo atrás. Posteriormente se generalizó este tipo de instituciones en otros países, al contar con el apoyo del Estado y de la iniciativa privada.

Las cajas de ahorro establecidas en los centros de trabajo se pueden señalar como antecedentes de los seguros sociales.

El tema de ahorro, tanto en su aspecto individual como de grupo, nunca ha desaparecido totalmente; en varios países se utiliza en los centros de trabajo complementariamente a los seguros sociales.

J. *Seguro privado*

Los seguros privados aportan a la idea de la protección verdaderos progresos, puesto que destacan lo que se ha dado a conocer como la ley de los grandes números, es decir, que entre más personas participen en la protección de un riesgo, menos será su costo. Además, se destaca fundamentalmente la idea de la derrama del riesgo entre una colectividad sin importar la clase social o económica, ni el sexo o la edad, ideas que posteriormente se utilizarán en sistemas más perfeccionados de protección.

Generalmente se ha indicado que el seguro privado es una institución económica que tiene por finalidad asociar a un conjunto de individuos amenazados de riesgos análogos para distribuir entre sí el costo de los posibles siniestros que puedan producirse. Se fundamenta en el principio mutualista: uno para todos, todos para uno. El seguro es oneroso; los asegurados que participan en él deben contribuir con una aportación, cuya suma crea los recursos necesarios para hacer frente a los siniestros. El peligro que amenace a los asegurados debe ser análogo para cada tipo de cobertura. El suceso ha de ser posible y no realizado, situado fuera de la voluntad del beneficiario; de fortuita e incierta realización, pero calculable probabilísticamente; de cuantía determinada o de intensidad variable.

A partir del siglo XVII, el seguro privado evolucionó con características especiales de protección a sus asegurados mediante el pago de una prima, ba-

sada en la magnitud y frecuencia del riesgo que se protegía. El seguro privado tuvo un gran éxito entre los sectores sociales con posibilidades económicas. Protegía los campos personal y patrimonial.

Según Francisco González Díaz Lombardo, en la segunda mitad del siglo XIX, en algunos países de Europa se crearon oficinas de seguros²² que ofrecieron protección a las personas de pocos recursos económicos, con garantía del Estado, mediante el sistema de enviar sus cotizaciones por correo cuando no pudieran asistir a los establecimientos creados para tal efecto. No obstante, al no tener muchas de las personas los pocos medios económicos para acogerse a este beneficio, el sistema fracasó.

Ante el poco éxito de los seguros privados y de las mutuales, y frente al fenómeno de industrialización de finales del siglo XIX, se agudizó la necesidad de proteger a los trabajadores y determinar la forma de indemnizarlos al ser víctimas de accidentes o enfermedades.

Se puede pensar que los seguros privados no cumplieron su cometido, desde el punto de vista social, precisamente por el apelativo de ser privados, es decir, de buscar un lucro, que no siempre era compatible con las ideas de justicia y beneficio sociales. Los seguros privados no aceptaron riesgos innecesarios y, por lo tanto, no aseguraron a personas que no estaban en condiciones de cubrir la cuota o prima que suponía la cobertura de ese riesgo. Solamente estaban en la posibilidad de solicitar el seguro privado las personas que, a juicio de la compañía, cumplían las condiciones de pagar lo estipulado, práctica que hacía incompatible a los seguros privados con una protección de tipo social, que necesariamente incluyera a sectores de la población carentes de recursos.

Poco a poco —afirma la Organización Internacional del Trabajo— se intentó aminorar las dificultades de los que perdían sus salarios por causa de la enfermedad o el desempleo, o debido a un accidente laboral o a la vejez. Gobiernos o sociedades mutualistas organizaron planes de ahorro. Surgieron seguros privados para proporcionar coberturas de vida y de gastos de entierro. Los Estados empezaron a legislar para exigir a los empleadores que se hicieran cargo de los gastos de manutención de sus trabajadores enfermos o accidentados. Sin embargo, estas disposiciones no fueron suficientes. Aunque la filosofía de aquella época consistiera en que los trabajadores podían

²² González Díaz Lombardo, Francisco, *Cursillo de seguridad social en México*, México, Universidad de Nuevo León, 1959, p. 29.

arreglárselas por sí solos para contrarrestar los riesgos de la vida, la realidad fue que, absorbidos en la lucha cotidiana por sobrevivir, difícilmente podía esperarse que centraran su atención en eventualidades posibles o distantes.²³

K. *Asistencia pública*

La asistencia pública o social trata de extenderse y abarcar la mayor parte de las situaciones y de las personas, articulándose en una planificación integral de los más variados problemas, que van desde la garantía de salarios mínimos y suficientes, hasta todo tipo de indemnización y de asistencia médica y farmacéutica.

La asistencia social, por la complejidad y extensión de sus prestaciones, tiene una clara conexión con los seguros sociales: la lucha contra la miseria.

Para Jorge Rendón Vásquez,²⁴ la asistencia pública o social, desarrollada como un sucedáneo de la asistencia privada, puede ser considerada como la forma más primaria de la política social. Ella fue propiciada por la escuela liberal como el medio de remediar la miseria ocasionada por la economía individualista. Se sustenta en la caridad, ya que se supone un acto generoso de quien la otorga ante una petición de quien tiene necesidad de auxilio.

Durante todo el siglo XIX se dieron disposiciones sobre asistencia pública en numerosos Estados que se materializaron en hospitales de caridad y en asilos de ancianos y de alienados mentales. Su gratuidad o bajo costo para el beneficiario daba lugar a una prestación mínima, insuficiente muchas veces para hacer frente a la necesidad, y creaba un sentimiento de dependencia y humillación en quien acudía a ella. Para los médicos, la asistencia pública fue un medio de poner en práctica sus conocimientos o de ensayar las nuevas técnicas que luego, ya comprobada su eficacia, aplicaban a sus pacientes particulares.

Según estudios de la Organización Internacional del Trabajo, en lugar de basarse en las cotizaciones individuales de los trabajadores y empleadores, algunos países han iniciado, o reelaborado, su seguridad social sobre la base de lo que se llama *asistencia social*. Se recurre a impuestos locales o nacionales para financiar los diversos programas de los que se derivan las prestaciones pagadas como un derecho legítimo cuando se cumplen las condiciones de necesi-

²³ Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad social. Guía de educación obrera*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1995, p. 4.

²⁴ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 20 y 21.

dad prescritas. En general, para la valoración de la prestación se tienen en cuenta los recursos económicos de la persona en cuestión. Muchos países que se basan fundamentalmente en el seguro social también cuentan con asistencia social para las personas que por alguna razón no están comprendidas dentro del ámbito del régimen principal o a las que éste proporciona prestaciones insuficientes para cubrir sus necesidades. Puesto que la solidaridad social y la asistencia social están muy interrelacionadas, suele actuarse de manera discrecional en el momento de fijar el importe o clase de la prestación. Algunos países han optado por una seguridad social basada en la asistencia.

L. Previsión social

Para el *Diccionario Enciclopédico UTEHA*,

...las modalidades más importantes de la *previsión social* son las que se refieren al seguro social y al ahorro... Puede tener carácter privado u oficial. En el primer caso, la acción preventiva se realiza por medio de diversas asociaciones (mutualidades, sociedades de socorros mutuos, etcétera); en el segundo, la política social de previsión la realiza el Estado. La *previsión social* tuvo sus orígenes en Inglaterra y Francia en los comienzos del siglo XVIII, con carácter mutualista; más tarde, pasó a ser una institución social y una función del Estado; en la actualidad, la política preventiva del Estado abarca a todos los riesgos de enfermedad, accidentes, vejez, maternidad y muerte.²⁵

Ante los problemas existentes por la confusión entre los conceptos de previsión social y seguridad social se cita a continuación la definición que sobre la primera escribiera Agustín Alanís Fuentes: “Definimos a la previsión social mexicana como el conjunto de medios eficaces del Estado para garantizar el ejercicio y la realización del derecho universal que tiene todo hombre a la seguridad social”.²⁶ El objetivo final de la previsión social es, por lo tanto, la prestación de los servicios de la seguridad social a todos los ciudadanos.

El desarrollo social se ha caracterizado por la complejidad y dureza de los problemas que afectan a todos los sectores de la comunidad humana. Aun en nuestros días se constatan movimientos populares exigiendo solución a constantes y angustiosas situaciones. Las sociedades humanas se caracterizan por el

²⁵ *Diccionario Enciclopédico UTEHA*, México, 1968, t. VIII, p. 778.

²⁶ Alanís Fuentes, Agustín, “La previsión social en el marco de la administración pública laboral”, *Revista Mexicana del Trabajo*, México, t. XV, núm. 2, 1968.

desequilibrio y la injusticia sociales. Frente a estos problemas se encuentra el fracaso de gran número de gobiernos por no haber atribuido a la previsión social toda su extraordinaria importancia y gravitación en la vida colectiva. El Estado debe llevar su misión protectora hasta donde lo exija su deber primordial de procurar el bien común.

El diagnóstico de la previsión social, en América Latina, muestra un alto grado de fragmentación y estratificación. Otorga beneficios y derechos diferenciales ante las mismas contingencias. Consagra la exclusión permanente y sistemática de ciertos sectores e inhibe el camino a la universalidad y a la construcción de una verdadera seguridad social.

Generalmente se acepta que la previsión social surge en América Latina mediante el actuar organizado de algunos grupos de presión como los militares, los empleados públicos y algunos sindicatos y organizaciones de profesionales. También se distinguen sectores sociales que han sido excluidos: los de bajos ingresos que se desempeñan frecuentemente en la economía informal y los campesinos.

Sin embargo, la mayoría de las demandas por políticas de previsión resultan ser producto de la iniciativa estatal. El Estado replanteó la cuestión social como base de su legitimación; históricamente ha incorporado demandas populares de los sectores medio urbanizados y ha olvidado a los sectores pobres, principalmente rurales.

En la base histórica, que da cuenta de la construcción fragmentada de la previsión social, se encuentra la respuesta a la tantas veces postergada unificación del sistema de seguros sociales y a su necesaria democratización. Aun ahora, es tarea pendiente la formulación de políticas de previsión universales y equitativas, y no por ello igualitarias, pero sí más justas, basadas en los derechos de los ciudadanos.

II. SEGURO SOCIAL

Hasta finales del siglo XIX, el gobierno generalmente se abstenía de intervenir en las relaciones entre empleadores y trabajadores, y de apoyar directamente a los grupos sociales más necesitados. La ley que ayuda a los pobres, de la reina Isabel de Inglaterra en 1601, es quizá el primer reconocimiento de la responsabilidad del Estado para con los sectores económicamente más débiles. Hasta el siglo XIX surgen síntomas que manifiestan, en el campo de las ideas y de las acciones, hasta dónde se habían agudizado las malas condicio-

nes en que vivían los trabajadores: el *Manifiesto comunista* de Marx y Engels en 1848 y la Comuna de París, virtual revolución social, en 1871. En estas circunstancias, los grupos más organizados de los obreros emprendieron una lucha para lograr una transformación del sistema económico como el único medio de poner fin a la miseria y a las inequidades sociales. La fuerza de esta presión social no fue ignorada. Pronto se presentaron las concesiones en favor del pueblo y en especial de la clase trabajadora. Sin duda, una de las principales consecuencias de esta lucha fue el seguro social obligatorio.

La actual concepción de los seguros sociales y su incorporación a las legislaciones positivas fue el producto de un largo proceso de desarrollo histórico, como se describió en el apartado I, que culminó con las conocidas leyes de Bismarck sobre seguro de enfermedad (1883), seguro de accidentes del trabajo (1884) y seguro de invalidez y vejez (1889).

Guillermo de Alemania expidió un decreto imperial el 17 de noviembre de 1881 en el que disponía el establecimiento del seguro social para los trabajadores. Este decreto, que tuvo su origen en una iniciativa de ley propuesta por Otto Von Bismarck, se conoce como *carta magna* o acta constitutiva del seguro social alemán. En el documento se señala que los trabajadores deben ser asegurados contra enfermedad, accidentes, invalidez y carencias económicas durante la vejez; también les otorga el derecho a obtener prestaciones.

En el mensaje pronunciado por Bismarck con motivo del anuncio de la creación de los seguros sociales, afirmó: “Que del trabajador importa no solamente su presente, sino también y acaso más aún, su futuro; y que era así, porque en el presente le salva su esfuerzo, en tanto que el futuro es lo imprevisto y desconocido, y por ello debe asegurarse”.

Finalmente, se indica que el seguro social debe aplicarse bajo el fundamento de la autonomía administrativa.

Todo riesgo se enfrenta a dos realidades. Una material, que se manifiesta con el acontecimiento de un suceso de consecuencias dañosas. Otra jurídica, que se enfrenta a la necesidad de asegurarse contra ese acontecimiento perjudicial. El riesgo, como acontecimiento, está presente en cualquier sociedad. Sin embargo, no en todas las sociedades este hecho sirve de base a un contrato por el cual, a cambio del pago de una cuota, se obtienen ciertos bienes y servicios para hacerle frente.

El seguro social es totalmente diferente al seguro privado, aunque se aprovecha de parte de su técnica financiera. Se pueden señalar algunas diferencias fundamentales: el seguro social es obligatorio, en tanto que el privado, facultativo o voluntario; el seguro social no persigue fines de lucro, a diferencia del

seguro privado que es mercantil y busca la utilidad y, por último, en el seguro privado la prima está a cargo exclusivo del asegurado, lo que no ocurre en el seguro social, cuyo costo de las cotizaciones se distribuye entre el trabajador y el empresario y existen los aportes complementarios del Estado.

Para la Organización Internacional del Trabajo,

El concepto de seguro social se basa en el principio de mancomunidad de riesgos. Por tanto, todos los que están amparados por ese régimen contribuyen a un fondo común; cuando un contribuyente satisface las condiciones prescritas para que se produzca la prestación —por ejemplo, sufre una enfermedad y ha pagado las cotizaciones durante todo el periodo necesario—, la caja del seguro cubre sus necesidades, o por lo menos parte de ellas. Los diferentes seguros sociales pueden diferir en algún punto, pero sus elementos principales son:

- Financiación mediante cotizaciones, por lo común tanto de los trabajadores como de los empleadores, y a menudo con participación del Estado;
- Afiliación obligatoria;
- Ingreso de cotizaciones en cajas especiales con cargo a las cuales se satisfacen las prestaciones;
- Inversión de los excedentes para obtener mayores ingresos;
- Garantía de las prestaciones sobre la base del historial contributivo personal, independientemente de los recursos económicos (por ejemplo, los ingresos y el patrimonio);
- Cotizaciones y prestaciones muy a menudo proporcionales a los ingresos del afiliado;
- En general, la financiación de las prestaciones de accidentes del trabajo y enfermedades laborales suele estar únicamente a cargo de los empleadores.²⁷

1. *Implantación del seguro social*

Alfredo Mallet, en la parte introductoria de su artículo “1883-1983: Un siglo de seguros sociales”, afirma que, en ocasiones,

...suele ser imprudente calificar las intenciones de los actos de los seres humanos. Sería temerario afirmar que las intenciones del canciller Otto Von Bismarck fueron detener el rápido crecimiento del Partido Socialista de Ale-

²⁷ Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*, nota 23, pp. 6 y 7.

mania cuando... convenció al Reichstag de aprobar sus proyectos de leyes de seguros sociales. Y también sería arriesgado negar que sus intenciones fueran realmente las de mejorar las condiciones de los trabajadores del Imperio garantizándoles cierta protección ante determinados riesgos.

No sabemos sus íntimas motivaciones. Pero lo que sí podemos afirmar es que Bismarck jamás imaginó que cien años después de que él creara el seguro social esa institución se propagaría por todo el planeta. No imaginó que al cabo de cien años existirían regímenes de seguros sociales en 139 países; que bajo una u otra forma o denominación, con óptimas y mínimas modalidades de protección, ellos cubren a la casi totalidad de la población del globo.²⁸

No obstante, los seguros sociales de Bismarck no fueron totalmente originales. Existían antecedentes en varios países de Europa. En Alemania misma, en 1810, el código prusiano había obligado a los patrones a otorgar prestaciones de enfermedad a ciertos empleados; el Código prusiano de la Industria de 1845 permitía a las comunas afiliarse a fondos de enfermedad a los obreros de oficios, norma que se hizo extensiva a varias otras ciudades alemanas, y en 1848 un decreto describió la responsabilidad de los jefes de empresas de ferrocarriles en materia de accidentes de trabajo.

El liberalismo individualista del siglo XIX, ante la industrialización de los países de Europa, propició que un gran número de hombres, mujeres y niños trabajara bajo las más duras condiciones y los condenaba a vivir y morir en situaciones extremas de miseria. Lentamente, los pobres fueron reaccionando y suscitaban diversos cambios para tratar de solucionar la difícil situación social.

La industrialización acelerada dio lugar a un crecimiento de la clase trabajadora y a una importante corriente migratoria del campo a las ciudades. En las poblaciones se incrementaron los estratos sociales con características de pobreza extrema. Ante este panorama, los socialistas, fieles a la doctrina de Carlos Marx y Federico Engels, entendían que el Estado debía hacerse cargo de los medios de producción y proporcionar los servicios necesarios para el desarrollo de la sociedad. Los socialistas seguidores de Ferdinand Lassalle tenían, aunque un poco más limitado, este mismo punto de vista.

En la Alemania de ese tiempo, se celebró en Gotha un congreso, en 1875, para unificar las dos corrientes principales del movimiento obrero alemán: el

²⁸ Mallet, Alfredo, "1883-1983: Un siglo de seguros sociales", *Cuestión Social. Revista Internacional del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, año 1, núms. 4 y 5, 1983-1984, p. 51.

Partido Obrero Social Demócrata, fundado en 1863 y dirigido por Augusto Bebel, y la Asociación General de Obreros Alemanes, fundada por Ferdinand Lassalle también en 1863. De la fusión nació el Partido Social Demócrata alemán, que en las elecciones para la integración del Parlamento, en 1877, recibió medio millón de votos y obtuvo más de setenta diputados. La burguesía alemana se alarmó y pidió a Bismarck una acción fuerte para hacerle frente. Se acudió a una política que tenía dos aspectos: reprimir al movimiento socialista y conceder mejoras sociales para ganar la simpatía de la clase trabajadora. “Los señores demócratas tocarán en vano la flauta cuando el pueblo se de cuenta que el príncipe se preocupa de su bienestar”, decía Bismarck.²⁹

La derecha se lanzó abiertamente a una campaña en contra del socialismo. En 1878, León XIII publicó su encíclica *Quod apostolici muneris*, en la que se refería a la

...plaga mortal que está corrompiendo a la sociedad en la raíz misma y poniéndola en grande peligro. Aludimos a la secta de hombres que con los nombres y títulos diferentes, y todos ellos bárbaros, de socialistas, comunistas y nihilistas se extienden por todo el mundo, y que, unidos íntimamente en funesta alianza, ya no buscan un fuerte apoyo en reuniones secretas celebradas en lugares sombríos, sino que mostrándose abierta y audazmente a la luz del día, luchan por conseguir su propósito, decidido hace ya tiempo, de acabar con los fundamentos de la sociedad civilizada en general.³⁰

Para Francis Netter,³¹ la legislación social es una materia viva, en evolución continua, que se transforma con el desarrollo de la civilización y de la situación económica.

Según una primera teoría, el hombre está obligado a cuidar de su existencia con su propio esfuerzo, y en primer lugar, a él le corresponde procurarse una existencia segura. Los poderes públicos tienen solamente el papel de ayudar al individuo en este esfuerzo, creando las condiciones que le permitan realizarlo.

²⁹ Dupeyroux, Jean Jacques, *Evolution et tendances des systèmes de sécurité sociale des Pays Membres des Communautés et de la Grande Bretagne*, Luxemburgo, CECA, 1966, p. 31.

³⁰ Cole, G. D. H., *Historia del pensamiento socialista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958, t. II, p. 247.

³¹ Netter, Francis, *La seguridad social y sus principios*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, colección Salud y Seguridad Social, serie Manuales Básicos y Estudios, pp. 15-24.

De acuerdo con una segunda teoría, la colectividad es responsable de la seguridad de los individuos. La seguridad es una necesidad colectiva cuya satisfacción incumbe al Estado mediante la organización de servicios públicos adecuados.

La capacidad económica de un individuo y su familia es muy limitada en la lucha contra la adversidad. Tanto en la Antigüedad como hasta mediados del siglo XVIII, en caso de una desgracia la familia era ayudada por las instituciones religiosas, la comuna, las asociaciones profesionales, el patrón o el propietario de la tierra.

Las nociones de solidaridad humana y ayuda mutua se imponen por sí mismas a los trabajadores, asociando la previsión a los intereses profesionales. En su origen, frecuentemente se confunden.

A principios del siglo XIX, al dejar toda la acción de beneficencia a la iniciativa privada, el Estado sólo interviene para defender a la sociedad contra los peligros planteados por el pauperismo.

Poco a poco van delineándose nuevos principios: debe darse asistencia pública a quienes temporal o definitivamente se encuentran en la imposibilidad de satisfacer sus necesidades vitales. Sólo debe otorgarse a las personas que carecen de recursos y cuando no existe otra ayuda.

La previsión individual se desarrolla en el siglo XIX bajo diversas formas. A consecuencia de iniciativas individuales o intervenciones del poder público, nacen en forma anárquica instituciones y empresas, algunas desinteresadas, otras con fines lucrativos, e incluso instituciones públicas: cajas de ahorro, montes de piedad, compañías de seguros...

El Estado interviene en el campo social, o bien para asegurar la neutralidad política de las instituciones, o para fomentar la previsión, ponerla al alcance de los económicamente débiles y para crear instituciones con fines no lucrativos.

El desarrollo de la industrialización, la acción sindical y la evolución de las ideas, provocaron la creación de una legislación de seguros sociales y una transformación de la legislación asistencial.

Para Netter, las características fundamentales de los primeros regímenes de seguro obligatorio pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) Se aplican a los obreros y empleados de la industria, del comercio y de la agricultura, cuya ganancia no supera cierto tope.
- 2) Cubren la enfermedad, la maternidad, la muerte del jefe de familia, la vejez y la invalidez.

- 3) Son financiados por contribuciones de los trabajadores, de los patrones y del Estado.
- 4) En caso de enfermedad, prevén prestaciones que corresponden a los gastos médicos, a la entrega de medicamentos y a la hospitalización.
- 5) Traen consigo prestaciones en dinero relacionadas con los salarios anteriores del asegurado.
- 6) Las prestaciones por enfermedad tienen cierta duración.
- 7) Bajo el control estatal, son administrados por instituciones dotadas de cierta autonomía.
- 8) Para evitar abusos, los regímenes incluyen ciertos límites en el derecho a las prestaciones.

La mayoría de los países instituyó, además, regímenes de seguros contra accidentes de trabajo, que comparten las siguientes características:

- a) Se aplican a todas las personas asalariadas de la industria, el comercio y la agricultura.
- b) Cubren los daños ocasionados por los accidentes de trabajo y ciertas enfermedades profesionales.
- c) Son financiados por los patrones.
- d) Las prestaciones en dinero son proporcionales a las ganancias anteriores de la víctima.

Las razones e ideas, según el mismo Netter, que condujeron a los diversos países a instituir seguros obligatorios fueron las siguientes:

- El deseo de las clases gubernamentales o dominantes de conciliar, mediante el mejoramiento de sus condiciones de asistencia, a las masas obreras con el Estado o con los patrones defensores de la organización capitalista de la producción, quitando a las agrupaciones profesionales obreras el apoyo que pudieran constituir en las luchas sociales los organismos de ayuda y de previsión ligados a los sindicatos obreros.
- La igualación de las obligaciones de las empresas para evitar que las que brindaran a sus trabajadores una protección más reducida fueran superadas en la competencia que se establece entre ellas.
- El deseo de disminuir el costo de la asistencia.
- La institución de una contribución obrera y de una contribución patronal para financiar la seguridad de los trabajadores.

- El deseo de los trabajadores de tener seguridad, sin soportar las condiciones humillantes de la asistencia.
- La reivindicación general formulada por los trabajadores para obtener nuevos beneficios o nuevos derechos y que sustituye a las iniciativas aisladas.
- El sentimiento que se establece y se impone progresivamente en cuanto a la necesidad de proteger a los trabajadores contra determinados riesgos.

Como se observa, las instituciones que antes de las leyes de Bismarck prestaron alguna protección a los trabajadores y a los más desheredados frente a los riesgos que les amenazaban, se revelaron insuficientes. Los gremios, corporaciones y mutualidades carecían de respuestas efectivas ante el cúmulo de necesidades derivadas de la extensa pobreza, el desamparo y el desempleo.

Con el nacimiento de los seguros sociales el riesgo social se fue debilitando. El seguro social se hizo obligatorio ante el reconocimiento de ciertos riesgos como hechos perjudiciales para los trabajadores, y que éstos, por su imprevisión y carencia de recursos y medios, no estaban en condiciones de afrontar. Pese a la obligatoriedad del seguro, la protección sólo procedía si se pagaban las cuotas. Las prestaciones se otorgaban si se cumplía con el requisito de trabajar y cotizar.

Sin embargo, el trabajador no encontró en los regímenes de seguro social la solución definitiva a sus problemas de protección ante las contingencias económicas y sociales. Los seguros sociales fueron, sin duda, un paso importante en la búsqueda del bienestar social e individual, pero la lucha seguiría para alcanzar nuevas metas.

Los sistemas de seguro social toman como punto de apoyo y desarrollo a las poblaciones económicamente activas. Fijan una cotización que siempre será calculada con base en los ingresos de los trabajadores para integrar un fondo común o reserva que permita otorgar las prestaciones necesarias que satisfagan sus necesidades.

Se advierte como ventaja sobre los sistemas anteriores al seguro social, el hecho de no dejar al libre albedrío de las personas su afiliación a los mismos. Por el contrario, se marca con toda claridad su obligatoriedad.

Como otra ventaja se destaca la existencia de la ley que garantiza plenamente el cumplimiento de todas las obligaciones. Ya no queda a voluntad de los gobernantes o patrones el otorgamiento de las prestaciones; las mismas quedan perfectamente establecidas dentro de un marco legal. La ley estipula

con todo cuidado los derechos y obligaciones de los trabajadores, patrones y gobierno.

Sin embargo, el sistema de seguro social, en la mayoría de los países, no ha logrado alcanzar niveles óptimos de cobertura por estar dirigido, básicamente, a la población económicamente activa que trabaja por cuenta y bajo dependencia ajena. En muy pocos países se han desarrollado programas exitosos que afilien a trabajadores por cuenta propia o de la economía informal. Además, la carga impositiva o cuota del seguro social de los trabajadores se descuenta de su sueldo, mientras que el patrón la aporta con cargo a los costos de producción, afectando el precio de venta de las mercancías. En realidad, la cuota patronal la paga el trabajador mismo cuando adquiere los productos, o bien el resto de la colectividad, sean o no asegurados. La cuota estatal procede de la carga impositiva; gravita sobre todos los ciudadanos. Por tanto, el sistema de seguro social es tremendamente injusto, mientras no extienda su cobertura a toda la población. Más aún, al proteger sólo a un grupo, crea una clase privilegiada de trabajadores.

En resumen, el seguro social otorga una serie de prestaciones a un solo sector de los trabajadores, que son los asegurados, soportando el peso de esa cobertura, de manera directa o indirecta, toda la población.

La Organización Internacional del Trabajo indica:

Desde luego, además de los empleados, hay muchas más personas que forman la sociedad, por ejemplo quienes trabajan por cuenta propia —autoempleados— o quienes no están empleados de ninguna manera o trabajan en casa y no reciben remuneración. Es difícil que un régimen de seguro social tenga en cuenta a estas personas.

Desde el punto de vista del trabajador, una de las ventajas del seguro social es su valor evidente, puesto que aun cuando pague algo de su salario como cotización destinada a obtener unas prestaciones, casi siempre el empleador aportará otra cantidad como mínimo igual, que desde luego puede verse incrementada por un complemento del Estado. En cambio, las personas autoempleadas y no empleadas tienen que aportar la mayor parte de la cotización, razón por la cual el pago puede resultarles difícil, si no imposible. Además, en los países en que hay muchas personas autoempleadas —por ejemplo pequeños tenderos, pequeños agricultores, taxistas, artesanos que se desplazan de pueblo en pueblo— existen problemas de identificación y de cumplimiento adecuado de la legislación... Se han intentado distintos métodos para hacer extensiva la protección a estos trabajadores del sector no estructurado, pero no siempre han tenido éxito.

Lo cierto es que la mayoría de los regímenes contributivos de seguro social amparan sobre todo a los trabajadores que dependen normalmente de un empleo remunerado y estable para vivir...³²

2. *Difusión del seguro social*

Los seguros sociales alemanes pronto tuvieron una fuerte influencia en numerosos países. Sin embargo, en Europa, no surgieron como una creación espontánea. En casi todos los países sustituyeron a las organizaciones mutuales existentes, respetando las condiciones sociales y políticas de cada país.

En Francia, por ejemplo, los seguros sociales fueron creados hasta 1928. Yves Saint-Jours nos explica el porqué de esta medida tardía:

La ideología individualista dominante y la represión del movimiento obrero, especialmente de la Comuna de París en 1871: fusilamientos del Muro de los Federados, deportaciones a las colonias, etcétera. La burguesía francesa no tenía necesidad, en absoluto, como en Alemania, de apaciguar por leyes sociales la combatividad del movimiento obrero, puesto que éste, perseguido cruelmente por Thiers y los Versalleses, había sido, en tanto que fuerza social, eliminado por algún tiempo de la escena política. En estas condiciones, el Estado no intervino sino en materia de asistencia social antes de las dos leyes de 1898 que daban, respectivamente, el estatuto de la mutualidad y de la reparación de los accidentes de trabajo. Fue necesario luego esperar el fracaso de la ley de 1910 sobre la jubilación obrera y campesina, fundada en el principio de capitalización vulnerable por la erosión monetaria, y el retorno a la patria de Alsacia y Lorena dotadas del sistema alemán para que la cuestión de la generalización de los seguros sociales: enfermedad, invalidez y vejez, al conjunto de la clase obrera sea, en fin, planteada. Ella no será resuelta sino por una ley de 1928-1930, aplicada en plena crisis económica.³³

En Italia, los trabajadores, con su lucha constante, propiciaron su protección. Bajo la presión obrera, el Estado, en abril de 1886, aprobó una ley favoreciendo la mutualidad voluntaria. En 1898 se instituyó el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo a cargo del empleador. Mattia Persiani afirma: “En realidad, esta ley se limitó a hacer obligatorio un seguro privado por la

³² Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*, nota 23, p. 15.

³³ Sachet, Adrien, *Tratado práctico de la legislación sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Buenos Aires, Alfa, 1947, p. 25.

responsabilidad civil del dador del trabajo, que por otro lado conservaba integralmente su estructura contractual".³⁴ En julio de 1898 se creó la Caja Nacional de Previsión para la vejez y la invalidez de los trabajadores de bajos ingresos con cotizaciones a cargo sólo de éstos. Los patrones serían obligados a cotizar para los riesgos de vejez e invalidez hasta 1919. En 1923, el gobierno fascista, dentro de la organización corporativa, creó mutuales para la protección de otros riesgos, dando la responsabilidad de su protección a los propios interesados.

Inglaterra tenía, desde 1601, la Ley de Pobres, que durante el siglo XIX se extendió a todo el territorio, otorgando alguna asistencia de salud gratuita y otros beneficios a los indigentes, con cargo a las municipalidades. La llegada del Partido Liberal al gobierno, en 1906, abrió el camino para la aprobación de dos medidas de gran importancia: la ley de 1908, que establece el pago por el Estado de pensiones de vejez no contributivas, y la Ley del Seguro Nacional de 1911. Field, Meacher y Pond escriben al respecto:

Las pensiones fueron no contributivas, no porque el gobierno liberal deseara hacer una importante redistribución del ingreso entre las clases, sino porque se levantaron insuperables barreras a un esquema contributivo. El primer y principal de estos obstáculos fue la objeción de las *friendly societies* a todo esquema que atrajera los ahorros de sus clientes de la clase trabajadora fuera de los esquemas del seguro privado. Por los documentos del gabinete de su tiempo se ve que el gobierno liberal hubiera preferido un esquema contributivo. Por otra parte, cuando los liberales llegaron a introducir su segunda reforma optaron por una base contributiva oponiéndose duramente a algunos miembros del ala izquierda del Partido Laborista. Este pequeño puñado de laboristas se dio cuenta de que el pago de las reformas por el bienestar por la tributación general podría dar lugar a una redistribución del ingreso entre las clases, mientras que la propuesta contribución por empadronamiento para la Ley del Seguro Nacional de 1911 quería decir que la reforma sería pagada largamente por el mismo pueblo trabajador. El significado de este modo de pagar las reformas por el bienestar no ha sido comprendido todavía por todo el movimiento laboral.³⁵

La Ley del Seguro Nacional de 1911 se refería al seguro de enfermedad y establecía el pago de una asignación o subsidio por desempleo. En 1925 se

³⁴ Persiani, Mattia, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padua, Cedam, 1981, t. I, p. 14.

³⁵ Field, Meacher y Pond, *To him who bath*, Londres, Penguin Books, 1977, p. 72.

aprobó la ley que organizó un seguro obligatorio de vejez financiado por cotizaciones para pagar pensiones a los trabajadores que llegasen a los 65 años.

En los inicios del siglo XX, se pueden resumir de la siguiente manera las principales tendencias de protección de los obreros contra ciertos riesgos:

La tendencia alemana se basaba en un fuerte intervencionismo estatal bajo la forma de los seguros sociales obligatorios.

La tendencia anglosajona se caracterizaba por la presencia de mutuales y asociaciones de ayuda no reivindicativa. En 1897, bajo la presión de las mutuales, se aprobó una ley que hacía responsable al patrón de los accidentes de trabajo. En 1911 otra ley instituyó los seguros obligatorios de salud y de desempleo, y en 1925 una nueva ley normó el seguro obligatorio de vejez.

La tendencia francesa fue la más adversa a la protección obrera. La cobertura de los riesgos de los trabajadores, en líneas generales, se encontraba en las asociaciones mutuales hasta la ley de 1928-1930.

Para Alfredo Mallet,

...el ejemplo de Alemania es rápidamente seguido en Europa. Entre 1887 y 1888, Austria adopta leyes sobre seguro de accidentes de trabajo y sobre seguro de enfermedades; Hungría lo hace en 1891. En Dinamarca se crea el seguro de vejez en 1891, el de enfermedad-maternidad en 1892, el de riesgos del trabajo en 1898. En Suecia, el seguro de enfermedad-maternidad en 1891, el de invalidez-vejez-muerte en 1913. Noruega dicta su primera legislación de protección contra riesgos del trabajo en 1895 y de seguro de enfermedad-maternidad en 1909.

En los comienzos del siglo XX ya cuentan con seguros sociales Holanda (1901, 1913), Irlanda (1897, 1908, 1911), Italia (1898, 1912, 1919), Luxemburgo (1901, 1902 y 1911), Reino Unido (1897, 1908, 1911), Serbia (1910), Rusia (1911), Rumania (1912), Bulgaria (1918). En Francia, si bien la protección en caso de accidentes del trabajo está garantizada por legislación de 1898, y en caso de desempleo desde 1905, las ramas de invalidez-vejez-muerte sólo se introducen en 1910 y la de enfermedades-maternidad en 1928; en Francia se produce un hecho muy notable: terminada la Primera Guerra Mundial, recupera los territorios de Alsacia y Lorena; pero mantiene en ellos la aplicación de los seguros sociales conforme a las normas y estructuras establecidas por la legislación alemana. ¡Extraordinaria vitalidad de los seguros sociales que permanecen, allí donde las fronteras han cambiado! Y la propia legislación francesa se verá influida por este sistema que ahora se introducía en su territorio.³⁶

³⁶ Mallet, Alfredo, *op. cit.*, nota 28, pp. 53 y 54.

Con base en estudios realizados por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Organización Internacional del Trabajo³⁷ se puede analizar el desarrollo de los seguros sociales en América. Se identifican cuatro épocas.

A. *Primera época*

Esta época está limitada, prácticamente, a Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay. Se inició a comienzos del siglo XX y se extendió aproximadamente hasta 1935. Se caracteriza por la creación de los regímenes de jubilaciones, de pensiones de vejez y de sobrevivencia, completados algunas veces por pensiones de invalidez. El que los países indicados comenzaran con jubilaciones de retiro y pensiones de sobrevivencia se debe en parte a la tradición ya establecida en algunos países —desde el siglo XIX— de concesión de pensiones por el Estado a determinadas clases de funcionarios de gobierno, fuerzas armadas y policía, para quienes la protección tenía la primera prioridad. El establecimiento de cajas de jubilaciones y pensiones para estos sectores sociales, con fondos propios, garantizaba el pago periódico de las prestaciones independientemente de las vicisitudes de la vida política. Muy pronto los sistemas de jubilaciones y pensiones se extendieron a ciertos sectores privados, sea porque su situación parecía justificar una protección especial, sea porque disponían de mejores medios de presión, gracias a una organización gremial sólida y a su posición estratégica dentro de la estructura socioeconómica del país: empleados de la banca, trabajadores ferroviarios, marítimos u otros grupos bien definidos y circunscritos.

Lo anterior explica el fraccionamiento de los sistemas de jubilaciones y pensiones en regímenes separados y diferentes conforme a los intereses de grupo y a la mayor o menor presión gremial o política. Este fraccionamiento llegó a límites extremos en algunos países.

Un ejemplo interesante fue Chile, donde, con datos del *Boletín de estadísticas de seguridad social* de 1964 de la Superintendencia de Seguridad Social, se puede constatar que las tres grandes instituciones de esa época: Servicio de Seguro Social (obreros), Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, acogieron cerca de 1,726,000 asegurados activos que representaban el 92% de la población asegurada, mien-

³⁷ Conferencia Interamericana de Seguridad Social-Organización Internacional del Trabajo, *La seguridad social en las Américas*, México, 1967.

tras que el pequeño resto de 8% estaba distribuido entre las demás veintiséis cajas y seis *organizaciones auxiliares*; entre aquéllas, seis con menos de 500 asegurados activos.

En Cuba, el documento *Bases técnicas para la reforma de los seguros sociales* de la Comisión sobre Aportes Estatales a la Seguridad Social, de 1957, indica que el fraccionamiento de cajas de retiro había llegado al extremo de veinte cajas para los trabajadores particulares, once para los trabajadores públicos y veintitún para profesionales: doctores en ciencia y filosofía, pedagogos, maestros agrícolas y silvicultores...

No existía en esa época un régimen general de seguro social aplicable a la totalidad de los trabajadores: empleados y obreros manuales. En las economías de estos países la gran masa de los trabajadores estaba formada por obreros no calificados y no conscientes de su fuerza de clase. Además, aún no existía la noción de seguridad social como un derecho universal.

Chile constituye una excepción de la regla general: fue el único país entre los de esta primera etapa que implantó, en 1924, un régimen general de seguros sociales. Con el correr del tiempo, el campo de aplicación de los regímenes de jubilaciones y pensiones de los demás países fue ampliándose hasta que las cajas abarcaron a la mayoría de los trabajadores, con la excepción de trabajadores agrícolas, independientes, a domicilio y otras categorías menores de difícil afiliación.

Muchas veces los regímenes de esta primera época fueron creados sin el concurso de la técnica, y en ocasiones su desarrollo posterior se caracterizó por improvisaciones y soluciones en las que no privó el criterio técnico. Entre las deficiencias más importantes se destacan:

- La pluralidad de regímenes a la cual se sumó la falta de coordinación entre ellos y, por ende, la continuidad de derechos de un trabajador que pasa de un sector de ocupación a otro.
- El efecto discriminatorio de esta pluralidad por la falta de igualdad de derechos y obligaciones.
- La pluralidad de instituciones aseguradoras que acompañó la pluralidad de regímenes y que generalmente acarreó mayores gastos administrativos y complicó la administración.
- El reconocimiento de tiempos de servicio anteriores a la creación del respectivo régimen para efectos del derecho a jubilación o pensión, sin procurar un adecuado financiamiento, lo que contribuyó a las dificultades financieras de las instituciones aseguradoras.

- Sistemas de prestaciones cuyo contenido social se desvirtuó: jubilaciones sólo por tiempo de servicios, a edad prematura.

B. *Segunda época*

La segunda época comenzó poco antes de la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo de Santiago de Chile, en 1936, y continuó incluso hasta la Segunda Guerra Mundial. Durante esta época se crearon, después del ya mencionado de Chile, los primeros regímenes generales de los seguros sociales, con las siguientes características:

- a) Aplicación, en principio, a todos los asalariados, exceptuando algunas categorías especiales, como los trabajadores agrícolas, a domicilio e independientes.
- b) Inclusión de las ramas de enfermedad-maternidad, además de la de pensiones.

Pertencen a esta época los seguros sociales de los siguientes países: Ecuador (1935), Bolivia (1935), Perú (1936), Panamá (1941), Costa Rica (1941), México (1943), Paraguay (1943) y Venezuela (1944).

Algunos países, como Bolivia y México, crearon regímenes especiales para determinadas categorías de trabajadores al lado de los regímenes generales.

Los regímenes de estos países se inspiraron en las normas internacionales relativas a los seguros sociales establecidas por la Organización Internacional del Trabajo. La instalación de esta Organización en América, durante algunos años de la guerra y la posguerra, con la consiguiente concentración en este continente de su actividad, así como la creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de su Comité Permanente, influyeron para la mejor divulgación y aceptación de los principios técnicos de los seguros sociales. En la mayoría, la fijación de las cotizaciones se basó en los resultados de cálculos actuariales. Ante el surgimiento y evolución de los principios de la seguridad social y el desarrollo económico y demográfico, muchos países ajustaron sus sistemas de prestaciones. Sin embargo, las reformas fueron más evolutivas que revolucionarias.

La implantación de la rama de enfermedad-maternidad y la consiguiente necesidad de organizar los propios servicios médicos, atendidos por personal médico, paramédico y auxiliar propio, originó nuevos problemas de organi-

zación, eficiente y económica, de esos servicios, que no solamente no han encontrado aún soluciones satisfactorias, sino que se han ido agravando.

La legislación de varios países de esta época incluye la extensión gradual geográfica de su campo de aplicación.

Otro hecho que se debe destacar fue la aparición de sistemas de asignaciones familiares para grupos más o menos amplios de trabajadores: en Chile para todos los empleados del sector privado en 1942 y en Uruguay para los sectores industrial y comercial en 1943. El movimiento en este sentido no tuvo rápidos seguidores y las asignaciones familiares constituyeron una rama relativamente poco extendida en América.

C. Tercera época

La tercera época se inicia después de terminada la Segunda Guerra Mundial. Pertenecen a la misma: Colombia (1946), Guatemala (1946), República Dominicana (1947), El Salvador (1949), Haití (1951), Nicaragua (1955) y Honduras (1962).

Con la introducción del seguro social en Honduras terminó una fase importante, pues a partir de ese momento todos los países de América Latina tuvieron establecidos regímenes de seguros sociales.

Las leyes de esta época eran, en su mayoría, leyes de *cuadro* que fijaban los principios básicos de los regímenes, dejando los detalles a los reglamentos de aplicación. Contenían, en forma expresa, el principio de extensión gradual por ramas y contingencias cubiertas, por zonas geográficas y categorías de personas.

III. LA SEGURIDAD SOCIAL

Los seguros sociales, como se ha indicado, tienen la finalidad de proteger a los económicamente débiles contra los riesgos biológicos, económicos y sociales que pudieran privarlos de su capacidad para procurarse la subsistencia mediante el trabajo. Vladimir Rys ha escrito que “los seguros sociales representan la versión más reciente de una solución colectiva del problema de la inseguridad de la existencia humana, problema que es tan antiguo como la humanidad misma”.³⁸

³⁸ Rys B., Vladimir, “La sociologie de la sécurité sociale”, *Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale*, Ginebra, año XVII, núms. 1-2, 1964.

En las diferentes legislaciones de los seguros sociales se puede apreciar el establecimiento y operación de regímenes con peculiaridades de protección y formas de financiamiento diferentes. En algunos países, por ejemplo, los riesgos profesionales no están protegidos por las leyes de los seguros sociales. La protección corre a cargo de los empleadores, que la cubren mediante el importe de primas a seguros privados. En otros casos, algunas legislaciones utilizan la expresión de seguros sociales, pero en realidad cuentan con una cobertura muy amplia, por lo que se les puede considerar como las precursoras de los sistemas de seguridad social.

La concepción de seguridad social se presentó como el siguiente paso de los seguros sociales en su evolución a la cobertura total de los riesgos sociales. Fue, además, necesariamente, una manifestación del compromiso intervencionista estatal para llegar a la protección total de la sociedad. Muchas fueron las leyes precursoras en la construcción de la noción de seguridad social; todas ellas se apartaron de la concepción alemana de los seguros sociales, propiciaron una intervención más acentuada del Estado para la mejor redistribución de los ingresos a través del financiamiento de las prestaciones mediante los impuestos y pasaron de la protección sólo de los trabajadores a la de todas las personas.

Para Jorge Rendón Vásquez,³⁹ las diferencias entre los seguros sociales y la seguridad social obedecen a sus diferentes caracteres correspondientes al contexto económico, político y social, en el que se da cada una de estas formas de protección.

Rendón Vásquez resume de la siguiente manera los caracteres de los seguros sociales:

- Protegen exclusivamente a los trabajadores y sólo contra ciertos riesgos, pues sus fines fundamentales son cuidar la integridad y continuidad de la fuerza de trabajo y crear en las clases trabajadoras un sentimiento de protección.
- Las prestaciones son otorgadas independientemente por las diferentes instituciones. Cada una permanece aislada con su sistema de financiamiento, sus categorías de asegurados y sus métodos de gestión.

El desarrollo de los seguros sociales y su aplicación a sectores cada vez más amplios de la sociedad terminó con la idea de proteger solamente a los

³⁹ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 32.

económicamente más débiles y fortaleció la idea de una seguridad social comprometida con el bienestar de toda la población.

Los rasgos de la seguridad social son:

- a) Proteger a toda la población, especialmente contra los riesgos que afectan la salud. El centro de protección, en la mayoría de los países, sigue siendo el trabajador, a partir del cual se extiende a su familia y a otros grupos sociales.
- b) Reunir las aisladas entidades de seguros sociales o de asistencia sanitaria en una sola gran entidad o en un complejo de instituciones dirigidas por órganos comunes.
- c) Integrar las acciones de todas las entidades encargadas de la protección social en un plan o política social nacional, componente de la política general del Estado.

Concepto de seguridad social

En América, Simón Bolívar fue el primero en utilizar el término de seguridad social cuando, el 15 de febrero de 1819, en su célebre discurso de la Angostura, que tuvo como finalidad proponer un proyecto de Constitución para Venezuela, expresó que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad económica”.

Para algunos autores, como Jorge Rendón Vásquez, la Revolución de Rusia del 7 de noviembre de 1917 y la subsiguiente Constitución de la Unión Soviética, como un país socialista, trajeron consigo en el campo de la protección social una ruptura con la concepción de pequeño alcance de los seguros sociales y su sustitución por la noción de seguridad social.

En noviembre de 1917, inmediatamente después de la Revolución, se dieron los primeros decretos instituyendo un conjunto de seguros sociales para toda la población contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad y desempleo. Una resolución del *Presidium*, expedida el 23 de junio de 1933, le encargó al Consejo Central de Sindicatos la gestión de los seguros sociales.

Sin embargo, para muchos otros autores, aunque la protección social en la Unión Soviética se amplió y se integró al plan económico y social rector de la vida del país, no se le puede considerar como un verdadero sistema de seguridad social, por carecer de la universalización de algunas prestaciones como las pensiones.

Alfredo Mallet escribió que el término seguridad social

...empezó a tener difusión universal cuando fue utilizado para designar la ley que en 1935 instituyó en los Estados Unidos el seguro de vejez y sobrevivientes. El término era en cierto modo novedoso y lleno de significado, pero en rigor no se trataba de un régimen de seguridad social en el sentido que hoy se da a la expresión sino de seguros sociales. En realidad fue Nueva Zelanda el primer país que instauró un régimen de seguridad social propiamente tal, y Beveridge quien en Gran Bretaña le dio sus bases doctrinarias.

La expresión no era la primera vez que se utilizaba. No pocos estudiosos en sus escritos y más de un orador en reuniones interamericanas citan las palabras de Simón Bolívar en el Congreso de la Angostura, pero con todo el respeto debido al Libertador puede afirmarse que él no usó entonces la expresión *seguridad social* con la intención y en el sentido que actualmente se le da.⁴⁰

Jorge Rendón Vásquez⁴¹ escribió que el contexto político en el que apareció la ley de seguridad social en los Estados Unidos de América fue la gestión de Franklin Delano Roosevelt, quien había sido elegido presidente en 1932. El país sufría entonces la gran crisis económica que había comenzado en 1929. Una gran parte de la industria estaba paralizada, los desempleados sumaban más de once millones y la miseria rondaba en todas partes con sus explosivos efectos sociales. Para enfrentar la crisis, Roosevelt puso en práctica una política de intervención estatal profunda en la actividad económica, a la que llamó *nuevo trato*. La política de intervención fue expresada a través de dos leyes fundamentales: la Ley de Recuperación Industrial Nacional de 1933 y la Ley de Seguridad Social de 1935.

La Ley de Seguridad Social fue concebida como un esfuerzo para eliminar la miseria, o para la *liberación de la necesidad*, como diría Roosevelt. Sirvió como el marco legal para desarrollar un plan en favor de las categorías sociales necesitadas, al comprender:

- 1) Medidas contra la desocupación mediante un sistema de subsidios a los estados federales para ser transferidos a los desocupados.
- 2) Una política de asistencia en beneficio de las personas de menores recursos económicos, sobre todo viudas, ancianos y personas indigentes.
- 3) Un seguro de vejez y muerte para todos los asalariados.

⁴⁰ Mallet, Alfredo, *La búsqueda de seguridad y la seguridad social*.

⁴¹ Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 35 y 36.

Es importante anotar que la ley mencionada fue la primera en utilizar el término *seguridad social*, pero no generó en los Estados Unidos de América un verdadero sistema de seguridad social. Jean Jacques Dupeyroux ha opinado que fue sólo el acta de defunción de la política liberal a ultranza que terminó en 1929.⁴²

La mayoría de los estudiosos de la seguridad social suelen estar de acuerdo con que una experiencia importante, llamada a desarrollar una gran influencia en los inicios de los sistemas de seguridad social, fue el sistema introducido en Nueva Zelanda con la Ley de Seguridad Social de 1938.

El sistema se basó en dos principios fundamentales:

- a) Traslado el centro de atención del trabajador a toda la sociedad.
- b) Estableció que el monto de las prestaciones era igual para todos y que todos debían contribuir a su financiamiento por medio del impuesto en proporción a sus ingresos.

1. *Carta del Atlántico*

El 14 de agosto de 1941, reunidos con motivo de la Segunda Guerra Mundial, el presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, y el primer ministro del Reino Unido, Winston Churchill, después de varias entrevistas secretas, emitieron una declaración conjunta conocida con el nombre de *Carta del Atlántico*. Dicha *Carta* contiene dos puntos importantes sobre la materia de seguridad social, a saber: reclama la más completa colaboración de las naciones en el orden económico para asegurar a los pueblos mejores condiciones de trabajo y seguridad social, y agrega que la paz debe proporcionar a todas las naciones los medios para que vivan en seguridad en el interior de sus fronteras, proporcionando a sus habitantes la seguridad de poder terminar sus días sin temores y sin necesidades.

2. *Plan Beveridge*

Durante la Segunda Guerra Mundial, el 10 de junio de 1941, el ministro sin cartera encargado de los problemas de la reconstrucción en Gran Bretaña, Arthur Greenwood, anunció en la Cámara de los Comunes el nombramiento de un Comité Interministerial, cuya presidencia fue confiada a Sir William

⁴² Dupeyroux, Jean Jacques, *Droit de la Sécurité Sociale*, París, Dalloz, 1963, núm. 34.

Beveridge, con la finalidad de estudiar los esquemas existentes de seguro social y formular recomendaciones. En junio de 1942, el gobierno hizo saber a Beveridge que el informe debía ser hecho exclusivamente por él. William Beveridge presentó su informe, bajo el título de *Seguro social y servicios afines*, el 20 de noviembre de 1942.

El Plan Beveridge introdujo un cambio significativo al concebir la seguridad social como un sistema orgánico y universal que protege al conjunto de la población sin distinciones. En esta concepción se insertan las medidas de prevención y de rehabilitación, el pleno empleo y la política de salud.

Alfredo Mallet escribió:

Para Beveridge la seguridad social se basa en el pleno empleo, en un servicio de salud de ámbito nacional a disposición de todos los residentes de una nación y en prestaciones en dinero de montos uniformes, que garanticen a todos los medios mínimos para una subsistencia decorosa, sin relacionar estos montos con los ingresos anteriores de cada persona aunque con suplementos por la existencia de esposa e hijos a cargo, es decir, atendiendo a las mayores necesidades de la persona.⁴³

La seguridad social, indicó Beveridge, debía asegurar un ingreso que sustituyera las retribuciones normales del trabajo cuando éstas quedaran interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permitiera retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supliera la pérdida de recursos para vivir, motivada por el fallecimiento de la persona que trabajaba para proporcionarlos y que atendiera los gastos extraordinarios, tales como boda, parto y defunción. El Plan Beveridge tenía como propósito compensar las desigualdades económicas y sociales entre los ciudadanos a efecto de redistribuir los ingresos más equitativamente entre todos los ciudadanos. En 1958, Beveridge, para evitar los excesos que pudieran cometerse, declaró: “Seguridad, libertad y responsabilidad son las ideas básicas del reporte que escribí en 1942. El Estado debe hacer ciertas cosas, pero no debe hacerlo todo. Debe abolir necesidades, enfermedades curables y el desempleo en masas, pero deberá dejar un lugar grande para que los individuos provean para su propio bienestar”.⁴⁴

En primer término, para Beveridge la seguridad social debe proteger a todas las personas. En su informe repite las expresiones *todas las personas, todos*

⁴³ Mallet, Alfredo, *op. cit.*, nota 28.

⁴⁴ Doublet, Jacques, “Los derechos humanos y la seguridad social”, *Revista Seguridad Social*, México, año XVIII, época III, núm. 58-59, 1969.

los ciudadanos. La seguridad social pasa a ser reconocida como un derecho inherente a la condición de ser humano.

Las ideas de Beveridge han influido decisivamente en la evolución de la seguridad social. Su principio de protección para todos representa un requisito fundamental. Actualmente, sólo pueden denominarse sistemas de seguridad social los que cubren a toda la población.

La generalización de la cobertura está consagrada por casi todas las legislaciones. Es importante aclarar que la universalización se refiere al ámbito de personas protegidas y de contingencias cubiertas. Dentro de la intención de lograr la universalización se observa una tendencia, cada vez mayor, a otorgar prestaciones no contributivas.

3. *Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social*

En Santiago de Chile, en septiembre de 1942, se celebró la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social que aprobó el documento conocido como la *Declaración de Santiago de Chile* en la que, después de analizar la relación entre seguridad social y economía, de precisar las nuevas orientaciones que se imponen para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida, señala el papel que dentro de esta nueva concepción le corresponde al seguro social.

Las deliberaciones y discusiones de los puntos propuestos en el orden del día y en los temas presentados por las delegaciones de veinte países del continente americano, integradas por representantes de órganos de los gobiernos e instituciones de seguridad social, así como funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Oficina Sanitaria Panamericana, culminaron con la emisión de diecisiete resoluciones, de las cuales la primera contiene la llamada *Declaración de Santiago de Chile*:

CONSIDERANDO:

1. Que la libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana;
2. Que para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada;
3. Que la aspiración común de las naciones americanas es el mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y familias.

DECLARA:

I. SEGURIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA

1. La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida;

2. El poder de los recursos económicos y técnicos debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos;

3. El objeto económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción;

4. Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Éste es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos;

5. El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.

II. SEGURO SOCIAL

El seguro social, como expresión de la seguridad social, está llamado a:

1. Organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia;

2. Establecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente;

3. Procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesantía o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia.⁴⁵

Los seguros sociales son llamados a estar al servicio de la seguridad social. Francisco de Ferrari indica:

Los seguros sociales son simplemente un medio, entre otros, para alcanzar el ideal de la seguridad social. Éstos consistieron siempre en aplicar la técnica del seguro mercantil a la previsión y reparación de ciertos riesgos a que estaba expuesta la clase trabajadora, integrada por hombres que viven siempre casi en

⁴⁵ Caja de Compensación de los Andes, *Actas de la 1a. Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Santiago de Chile, 1992, pp. 304 y 305.

el límite de la indigencia. Además, los seguros sociales se basan en la idea de la responsabilidad colectiva, lo que explica en parte, por qué razón en su sostenimiento participan el Estado, los empleadores y los beneficiarios.⁴⁶

4. *Declaración de Filadelfia*

En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia, Estados Unidos, adoptó la Declaración de Filadelfia en la que se definen nuevamente los fines y objetivos de la Organización:

- a) El trabajo no es una mercancía.
- b) La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante.
- c) La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.
- d) La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común.

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- Lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida.
- Emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común.
- Conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos.
- Adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distri-

⁴⁶ Velarde Beristain, Alfonso, *Seguro social. Seguridad social*, citado por Francisco de Ferrari, *Boletín de Información Jurídica*, México, año III, núm. 8, 1974.

bución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección.

- Lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas.
- Extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.
- Proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones.
- Proteger a la infancia y a la maternidad.
- Suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados.
- Garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.⁴⁷

Para la Organización Internacional del Trabajo, las recomendaciones sobre la garantía de los medios de vida y sobre la asistencia médica, adoptadas en 1944, iban encaminadas a orientar la política de la posguerra en materia de seguridad social. Las ideas directrices fueron tomadas sobre todo del Plan Beveridge.

El Plan Beveridge (1942) y la Declaración de Filadelfia (1944), según la OIT, atrajeron la atención sobre la oportunidad:

- a) De extender la seguridad social a la totalidad de la población.
- b) De reconocer la unidad esencial de las funciones de la garantía de los medios de vida que hasta entonces figuraban en regímenes diferentes.
- c) De reconocer la utilidad de los servicios de sanidad preventivos y curativos.
- d) De conceder prestaciones iguales por lo menos al mínimo vital, comprendidas las asignaciones familiares.
- e) De mantener los principios del seguro y especialmente el de la cotización de los asegurados.
- f) De reconocer que la seguridad social resulta imposible sin una política de pleno empleo y no constituye más que una parte de la campaña total para la liberación de la necesidad.

⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de Filadelfia*, 1944.

- g) De prever servicios compensatorios complementarios de asistencia social a fin de cubrir las necesidades no satisfechas por el seguro social.

En resumen, las características comunes que distinguían la nueva doctrina de la concepción anterior de la protección social se referían, en lo esencial, a los principios de universalidad y de unidad de la función de la seguridad social y su integración en la política económica y social en general.

5. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, reunida en París, aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, verdadera carta magna de la comunidad internacional en la que se especifican los derechos económicos, sociales y culturales que constituyen un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse.

En sus artículos 22 y 25, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece lo siguiente:

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y los recursos del Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad.⁴⁸

6. *Carta de Buenos Aires*

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su reunión de Buenos Aires, en 1951, aprobó la resolución 28, denominada *Carta de Buenos Aires*. Su contenido es el siguiente:⁴⁹

⁴⁸ Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

⁴⁹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *50 años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992*, México, CISS, 1992, pp. 63-65.

CONSIDERANDO:

Que la libertad y la dignidad, atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana, constituyen principios ineludibles de la seguridad social;

Que los programas de la seguridad social, en los países del continente americano, tienen por objeto primordial la elevación del nivel de la vida de sus habitantes, por medio del desenvolvimiento económico, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura, lo que impone la necesaria coordinación de la política social con la política económica y sanitaria;

Que la prestación de trabajo fundamente el derecho al goce de ciertos beneficios sociales, que superan las exigencias mínimas de los estados de necesidad, ya que todo trabajador, al contribuir a la creación de la riqueza nacional, adquiere el derecho a integrar su remuneración con una justa participación en los frutos del progreso social y económico;

Que los regímenes de seguro social, de previsión social y de asistencia social revisten relevante importancia para la obtención de los diferentes objetivos que plantea el moderno concepto de la seguridad social;

Que en la realización de los programas de seguridad social es necesaria la colaboración de todas las partes interesadas en el terreno nacional, y la cooperación entre los diferentes Estados en el orden internacional.

DECLARA:

1. Que para los pueblos americanos nada debe de tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

2. Que la seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar:

- El equilibrio entre los principios de la libertad y de solidaridad mediante la integración —con sentido justicialista, expresión argentina que se emplea por ser ésta la Carta de Buenos Aires— de los derechos individuales con los derechos sociales, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social.
- La elevación del nivel económico de vida mediante el pleno empleo y la justa redistribución, para lo cual deberán aprovecharse los recursos naturales y aumentar la producción por un mayor perfeccionamiento técnico y una mayor capacidad profesional.
- La elevación del nivel sanitario mediante la protección biológica integral orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

3. Que la acción del Estado en materia de seguridad social debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad

ante la necesidad, así como también en el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

4. Que la unidad y pluralidad de medios para el logro del objetivo de la seguridad social debe ser decidida por cada país, de conformidad con la realidad nacional, en armonía con los principios internacionalmente aceptados.

5. Que es necesario asegurar una decidida participación y colaboración de las partes interesadas en lo relacionado con la elaboración, organización y realización de los regímenes de seguridad social, así como la protección de sus derechos mediante procedimientos y garantías que aseguren su rápido y efectivo reconocimiento.

6. Que debe fomentarse la más amplia cooperación entre las naciones del continente americano a fin de facilitar la solución de problemas de seguridad social que superen sus posibilidades nacionales.

7. *Convenio 102*

En los *Antecedentes* del Convenio 102 relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, la OIT⁵⁰ indica que se trata de un documento que recopila toda la concepción de la seguridad social y asimismo inaugura el periodo sobre su normatividad internacional. La *Norma Mínima de Seguridad Social* representa el primer documento internacional que se dedica exclusivamente a la seguridad social en su conjunto.

Una vez sembrada la semilla del seguro social en todo el mundo y ante la necesidad imperante de elevar los niveles de vida de la población y de liberar a la humanidad de necesidades debidas tanto a cuestiones biológicas como económicas, es que surge la doctrina de la seguridad social.

Es oportuno aclarar el contenido de lo que se quiere expresar cuando se habla de seguro social y cuando se alude a la seguridad social, determinando cuál es la sustancia de estas expresiones. El seguro social y los sistemas de seguridad social son eso precisamente: sistemas; lo que es lo mismo: acción regulada con un propósito y subordinada a principios que la informan, la limitan y la proyectan hacia el porvenir.

Uno y otro están dotados de un contenido teleológico, lo mismo que de una técnica propia, al igual que una serie de supuestos teóricos en los que se fundan, de tal manera que los sistemas de seguro social y de seguridad social

⁵⁰ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Normas fundamentales de la seguridad social internacional*, México, CISS, 1996, pp. 25-60.

tienen un propósito y un valor, antes se ha dicho, teleológico; el fin perseguido, el objetivo propuesto, es la protección de la sociedad, parcial o total. Las dos expresiones no son equivalentes; en realidad existe entre ellas una diferencia muy clara, ya que una se refiere al fin que el remedio de la inseguridad persigue, y la otra es un medio específico y concreto mediante el cual se trata de alcanzar ese fin.

La seguridad social considera lo necesario, la seguridad de todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y de todas las sociedades, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y el tiempo en que existan o hayan existido. El seguro social asume la obligación como función particular, no general, también por deber humano, pero precisado y particularizado como imperativo funcional de estructura, de órgano especializado.

En suma, podemos advertir que la seguridad social satisface necesidades, en tanto que el seguro social protege de los riesgos a los que se encuentran expuestos los hombres de una sociedad.

Se le ha reconocido a las normas de la Organización Internacional del Trabajo una naturaleza jurídica con características propias en el ámbito internacional, que las diferencian de los tratados diplomáticos tradicionales. Dicha naturaleza deriva de las peculiaridades de su elaboración, de su adopción, así como de las obligaciones asumidas por los Estados miembros a su respecto. Recordemos que los convenios y recomendaciones emanan de una asamblea tripartita que se asemeja, en ciertos aspectos, a las de tipo parlamentario; que para su adopción no es necesaria la unanimidad, sino únicamente la mayoría calificada de los dos tercios de los votos; que los Estados miembros, por obligación constitucional, se comprometen a presentar los convenios a la autoridad nacional competente para darles efecto y se someten a un sistema de control de su aplicación, informando sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución los convenios que hubieran ratificado, o en caso de que el convenio no sea ratificado, sobre “el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualesquiera de las disposiciones del Convenio... indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho Convenio” (Constitución de la OIT, artículo 19, párrafo 5, literal e).

En 1952, la Conferencia Internacional adoptó el Convenio (número 102) sobre la seguridad social (norma mínima), que, por primera vez, cubre el conjunto de contingencias de seguridad social, considera la dimensión familiar

de dichas eventualidades y comporta disposiciones relativas a prestaciones en metálico. Este Convenio se define como mínimo en el sentido de que su ratificación está al alcance de un gran número de Estados miembros, incluidos los países en desarrollo, para los cuales se prevén ciertas posibilidades de reserva.

El Convenio número 102 abarca, en diferentes partes, las siguientes ramas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. Para ratificar el Convenio basta con aceptar las obligaciones relativas a tres de esas nueve ramas, a condición de que entre esas tres figure, por lo menos, alguna de las ramas relativas a las prestaciones de desempleo, de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, de vejez, de invalidez o de sobrevivientes.

8. *Declaración de México*

La VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su reunión en la ciudad de México, en 1960, aprueba su resolución CISS, número 53, sobre los Principios de la Seguridad Social Americana, denominada Declaración de México.

Reconoce que desde la constitución de la Conferencia, en Santiago de Chile en 1942, el desarrollo de la seguridad social en América ha realizado importantes progresos que permiten, con mayores experiencias, definir los principios que unen la acción de los gobiernos e instituciones que a ella pertenecen, por lo tanto:

- a) Considera que no obstante el fortalecimiento de la seguridad social en América, todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.
- b) Estima que los esfuerzos crecientes, cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y mejorar los sistemas educativos, garantizar los derechos de los trabajadores,

elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de sus percepciones, la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se aplican para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos y externos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, permitan expresar que ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social que garanticen un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos.

- c) Renueva su determinación de contribuir, en la medida de sus posibilidades, a realizar los propósitos que, fundamentalmente, han quedado manifiestos en los principios aprobados en las diversas reuniones de la Organización Internacional del Trabajo, los que constan en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta de la Organización Mundial de la Salud, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en las conferencias regionales de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, en las de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, y en los de esta propia Conferencia, a fin de que ellos inspiren la noble tarea de la seguridad social americana.
- d) Reafirma que la decisión de los pueblos americanos es la de alcanzar una vida digna, libre, soberana, creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo, en cada hombre, en cada pueblo y en cada nación, unida al poder de la solidaridad que debe traducirse en una más amplia cooperación para transformar las actuales necesidades en nuevos frutos de bienestar individual y colectivo.
- e) Reconoce que el trabajo de cada hombre debe ser garantizado para que el producto legítimo de sus esfuerzos sea un factor de armonía y de paz social dentro de una justicia social que asegure a los pueblos americanos un disfrute cada vez más efectivo, más real y más operante de los bienes materiales, morales y culturales que ha creado la civilización para su beneficio.
- f) Siente anhelosamente que las circunstancias infrahumanas de existencia deben ser superadas en el plazo más perentorio; que la prosperidad debe ser compartida; que las situaciones de privilegio deben ceder el paso a

una más creciente generalización de un auténtico goce de las libertades y de derechos y de un pleno cumplimiento de los deberes y de las obligaciones individuales y colectivas, para que los pueblos americanos, en su conjunto, constituyan un ejemplo de lo que puede ser realizado cuando se tiene la convicción de que la pobreza, donde quiera que exista, constituye un peligro para la libertad de todos los hombres.

- g) Alienta nuevas y firmes ambiciones para procurar que la seguridad social cuente con medios más poderosos para ensanchar sus sistemas de acción y protección, para lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en las ciudades y en los campos, ante los riesgos de desempleo, de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez y de la muerte.
- h) No desestima las dificultades de orden económico y los problemas técnicos que se presentan a los sistemas de seguridad social para incrementar sus beneficios, ampliar sus prestaciones, amparar a mayor número de personas; pero admite que el fin que alienta sus trabajos es acercar la fecha en que pueda ofrecerse una seguridad integral para un disfrute total de los pueblos americanos, y a esa lucha ofrece consagrar sus esfuerzos más generosos y más efectivos.
- i) Espera que será cada vez más factible, en la medida en que lo permitan las circunstancias propias de cada nación y de cada pueblo, ampliar la protección comprendida en el marco tradicional de los seguros clásicos, para hacer más importantes las prestaciones sociales en beneficio de la infancia, de la juventud, de las mujeres y de los hombres, que aumenten los resultados de una preparación más eficaz, de una capacidad más consistente, de una labor más útil en el sentido individual, familiar y colectivo, a fin de prevenir los riesgos antes de que éstos acontezcan, por un fortalecimiento de las condiciones generales y de los medios para luchar venturosamente por la vida.
- j) Reitera que las instituciones democráticas constituyen la más fiel expresión del carácter de los pueblos americanos. La lucha que ha sostenido por su independencia y por su libertad las ha fortalecido. Ellas recogen las auténticas necesidades colectivas, y respetando la dignidad de cada persona se esfuerzan, cotidianamente, por resolverlas. A la antigua expresión de democracia política se han unido otras realidades que integran el término: la democracia económica, la democracia cultural y la democracia en el disfrute de la seguridad social.

- k) Señala que los pueblos, las naciones y los gobiernos continúan esforzándose en realizar los principios de una justicia y que, para lograrlo, deben estimularse todos los esfuerzos que tienden a abolir, entre otras causas de inseguridad, el estado de temor ante una nueva conflagración, bajo el supuesto imprescindible de que los caminos hacia la paz se verán más despejados en la medida en que se afirme la solución pacífica de los conflictos y se ensanchen las vías de la cooperación internacional, respetando el derecho, la soberanía y la independencia de los pueblos.

Con tales consideraciones, la Conferencia declara:

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus Constituciones políticas y de la competencia de las instituciones, la seguridad social implica:

1. Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.
2. Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.
3. Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos.
4. Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.
5. Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.
6. Fortalecer el ejercicio real de las libertades mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.
7. Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna, de una indumentaria propia.
8. Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.
9. Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comúnmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica, y el disfrute de la seguridad social.
10. Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, según la capacidad de las personas, su responsabilidad indi-

vidual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

11. Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12. Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

13. Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación.

14. Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo, y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

15. Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales a favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forma parte.

16. Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos, y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.

17. En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral y de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea posible realizar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.⁵¹ 

⁵¹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *50 años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1992*, cit., nota 49, pp. 125-130.