

# I

## INTRODUCCION. CONCEPTOS GENERALES

por Américo Plá Rodríguez

### SUMARIO

I. La política de la seguridad social. a) Origen. b) Denominación 1) Seguros Sociales 2) Seguro total 3) Previsión social 4) Pleno Empleo 5) Política Social 6) Protección Social 7) Seguridad Social c) Contenido II. El derecho de la Seguridad Social a) Caracteres b) Autonomía c) Fuentes d) Interpretación.

1. Estamos ante uno de los temas más importante para nuestra generación. Un gran autor francés -Paul Durand (1)- ha dicho que el fenómeno jurídico más trascendente ocurrido en la mitad del siglo es el advenimiento de la seguridad social. Y otro gran pensador y jurista -Deveali- ha afirmado que la seguridad social constituye "el único aporte definitivo dado al campo del derecho por nuestra civilización actual" (2).

Pero para tratar este tema tropezamos con una curiosa dificultad: la imprecisión del alcance y del significado de la expresión "seguridad social". Eso lleva a decir a otro distinguido especialista -J. J. Dupeyroux (3)- que el estudio de la seguridad social parte de una paradoja: por un lado, todo el mundo habla en nuestra época de política, legislación, sistemas e instituciones de seguridad social; pero, por otro lado, cada texto o cada autor exponen una definición diferente o una noción distinta de esta expresión tan difundida.

Por eso, empezaremos por relatar el origen de la seguridad social lo que nos permitirá describir lo que entendemos por ella, para estudiar luego el problema de su denominación y de su contenido.

Precisaremos, entonces, los planos en que se mueve esta noción distinguiendo la política y el derecho de la seguridad social, a fin de completar este examen preliminar con algunos datos básicos sobre la disciplina jurídica: su ubicación respecto al derecho del trabajo, sus caracteres, sus fuentes y su interpretación.

---

(1) Paul Durand, *Droit Social* 1954 en la revista francesa *Droit Social*, 1953, pág. 573.

(2) Mario Deveali, *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*: Buenos Aires 1957, pág. 282.

(3) Jean-Jacques Dupeyroux. *Securité sociale*. Precis Dalloz, Paris 1973. pag. 3.

## I. La política de la seguridad social

### a) ORIGEN

2. La seguridad social tiende a contemplar los riesgos de las personas económicamente débiles de un país; entendiendo por riesgo todo acontecimiento que provoque una disminución de ingresos o un exceso de gastos en el presupuesto de una familia. Tanto puede ser un suceso venturoso (un matrimonio o un nacimiento), como un hecho lamentable (un accidente, una enfermedad, la muerte, la incapacitación total o parcial para el trabajo por obra de la vejez o de cualquier otra circunstancia del empleo, etc).

El problema creado por los desequilibrios presupuestales, producidos con motivo de esos hechos no es nuevo. Los sucesos que los provocan son consecuencia de la propia naturaleza humana, si bien hay ciertas circunstancias sociales que contribuyen a estimular la producción de algunos de ellos.

Pero con anterioridad a nuestros días, se había procurado contemplar esos hechos de otras maneras.

En primer término, por sistemas privados de previsión. Ante todo, por medio del ahorro individual. Parecía lo más lógico en una sociedad económica como la nuestra -y especialmente, como la que existía en nuestros países en el siglo pasado- que cada jefe de familia reservara parte de sus ingresos ordinarios para formar un pequeño capital que le permitiera atender a sus necesidades durante los años finales de la vida en que ya no pudiera trabajar o en el caso de que alguna fatalidad inesperada le impidiera trabajar. Se consideraba al problema como estrictamente individual y se le encerraba, a lo más, dentro del núcleo familiar. Se creía que la ayuda mutua de padres, hijos y hermanos alcanzaba para cubrir todas las grietas de ese sistema individual de previsión.

Pero, poco a poco, se advirtió que ese sistema teóricamente ideal era inaplicable. Fallaba uno de los supuestos básicos del sistema: la gran mayoría de los trabajadores apenas ganaba para atender sus necesidades inmediatas, desapareciendo la posibilidad de formar ese fondo de reserva que lo pudiera habilitar para sus necesidades futuras. Existía para ello, no sólo una razón de carácter económico -el escaso nivel de los salarios, ajustados estrictamente a las necesidades vitales del trabajador- sino también una razón de orden psicológico: a medida que aumentan los ingresos de una familia, van creciendo sus necesidades. De modo que un aumento del salario por encima del estrictamente suficiente para cubrir su nivel de vida no es dedicado al ahorro; sino que se le destina a cubrir otras necesidades originadas por un justificado y plausible deseo de elevar el standard de vida. Para poder reservar siempre de los ingresos mensuales una cantidad suficiente a fin de formar un futuro capital de reserva se requiere una férrea fuerza de voluntad que no es posible exigir a todos.

Pero hay más; aún suponiendo que el trabajador hubiera ganado un salario que le cubriera holgadamente su presupuesto y le dejara un margen para el ahorro; aún suponiendo que hubiera tenido la suficiente fuerza de voluntad como para guardar ese margen de reserva sin aprovecharlo para mejorar su nivel de vida; aún suponiendo que hubiera tenido el acierto y la suerte de colocarlo en una inversión segura; aún suponiendo que no hubiera sufrido

riesgos suficientemente serios que le hubieran reducido sensiblemente ese fondo de reserva, podía ocurrir -y ocurría en la mayoría de los casos- que como consecuencia de la desvalorización de la moneda, o simplemente de la pérdida de su poder adquisitivo, ese capital resultara totalmente insuficiente para el fin para el que se le destinara.

Una pequeña variante que tendía a introducir una forma de distribución o desplazamiento de los riesgos lo constituyó la introducción de los seguros mercantiles. A través de ellos el interesado abonaba una prima mensual destinada a cubrir un riesgo -la vejez, la muerte, la incapacitación prematura- que era cubierta por la compañía de seguros. Pero aparte de que sólo servía para algunos riesgos y de que cuando se inició no ofrecía todas las posibilidades mucho más matizadas que luego pudo presentar, la generalización de este sistema requería un espíritu de previsión que no estaba difundido entre los trabajadores. Por lo demás, la existencia de un componente lucrativo en el funcionamiento del sistema motivó una natural resistencia, que se acrecentaba en la medida que las empresas aseguradoras aumentaban su afán de ganancias y hacían más elevadas las primas (3 bis).

Todos estos inconvenientes obligaron a pensar en otros sistemas mejores.

Aún moviéndonos dentro del plano privado, recordemos que se proyectaron y se crearon las obras de asistencia social de origen patronal, así como las instituciones mutualistas de origen obrero.

Las primeras, por su propio carácter patronal, eran reducidas en su alcance -apenas servían para cubrir algunos riesgos menores como los derivados de las cargas de familia o de las enfermedades transitorias- no tenían carácter general porque eran simplemente la obra libre y espontánea de algunos patronos ejemplares; y, sobre todo, eran miradas con poca simpatía por los obreros que veían en ellas, algo así como una limosna que podía herir su dignidad o como una ayuda inestable con la que no se podía contar cierta y definitivamente y que, desde luego, no le daba la tranquilidad deseada.

Las segundas -las entidades mutualistas provenientes en sus comienzos de los mismos sindicatos obreros- gozaban naturalmente de las simpatías y de la confianza de éstos; pero mantenían los dos primeros inconvenientes: como extraían sus fondos exclusivamente de los aportes obreros, no podían cubrir los riesgos más graves, y como constituían sociedades voluntarias, carecían de generalidad y obligatoriedad. Sirvieron, sin embargo, para contemplar principalmente el riesgo de enfermedad de muchos sectores de trabajadores.

El Estado, a su vez, advirtió la necesidad de su intervención; pero comenzó en la forma más simple y rudimentaria, creando servicios de asistencia que cubrieran las necesidades más imperiosas de las personas económicamente débiles. La precariedad de las prestaciones que en esa forma pudo prestar el Estado; así como el volumen financiero de la carga que ellas representaban para el mismo demostraron rápidamente que no era esa la solución.

(3 bis) Almanza Pastor ha destacado "la repulsa moral que produce hoy la idea del lucro proveniente del tráfico mercantil con la necesidad humana". (José Manuel Almanza Pastor *Derecho de la Seguridad Social*. Madrid 1973, pág. 53).

Se llegó, entonces, a través de todas esas experiencias y como resultado de las mismas, a un nuevo instituto que venía a constituir como una síntesis de todos los sistemas anteriores: el seguro social.

El seguro social pudo definirse como un régimen legal y obligatorio por el que se cubrían determinados riesgos de los trabajadores mediante el triple aporte de los patronos, de los propios trabajadores y del Estado.

Se había avanzado mucho. Era un régimen legal lo que permitía que los beneficios otorgados pudieran ser exigidos como derechos y cumplidos como obligación, excluyendo toda idea deprimente e insegura de dádiva o pedido. Era un régimen obligatorio, lo que excluía las actitudes diversas e individuales que quebraban y debilitaban los sistemas anteriores desde que dependían del capricho, de la visión, de la generosidad o de la solidaridad cambiante de los interesados. Y era, por fin, un régimen costado por el triple aporte -patronal, obrero y estatal- lo que permitía otorgar prestaciones de mucho mayor envergadura y magnitud y daba, sobre todo, derecho y justificación a que esas tres grandes fuerzas interesadas intervinieran en su dirección o, por lo menos, vigilaran su funcionamiento.

Pero las grandes conmociones económicas a que ha asistido nuestra generación, así como los nuevos vínculos de interdependencia social y económica cada vez más intensos y vastos, demostraron que ese sistema del seguro social era perfectible, apareciendo por encima del mismo y como un ideal a alcanzar, lo que se llamó desde 1935, la seguridad social.

¿En qué difiere la seguridad social del seguro social? Fundamentalmente en tres cosas.

La primera es la generalidad. Se ha visto que no es posible cubrir un riesgo de una determinada manera y otro de un modo distinto: que la única forma de cubrir eficazmente cada uno de los riesgos es abarcándolos a todos en el mismo sistema. Idéntica comprobación se realizó en cuanto a las personas: se pudo constatar que no es posible alcanzar a unas y prescindir de otras. La situación de fortuna o la condición de trabajador en un mundo tan convulsionado y convulsionable como el actual, son condiciones accidentales que si bien pueden explicar suspensiones transitorias del goce de determinados beneficios, no pueden justificar la exclusión del sistema.

Pero la idea de generalidad no se identifica con la de homogeneidad sino que se extiende en la dirección expresada por la palabra generalización. Esta idea de generalización de la cobertura viene a corregir lo que Falchetti (4) llama insuficiencias de los seguros sociales que limitaban la protección en dos aspectos: en lo personal, en cuanto solo abarcaban a los trabajadores; en lo que respecta a las situaciones se cubrían sólo los riesgos -especialmente los biológicos- cuando en realidad, se requería cubrir todas las cargas de carácter social, o sea, cualquier hecho que determinara una disminución de los ingresos o un aumento de los egresos de las personas.

La segunda es la unidad. Como consecuencia de esa generalización, se comprobó que no solo era perfectamente posible, sino que era claramente preferible unificar todos los diversos regímenes de seguros sociales proceden-

(4) Roberto Falchetti y Tatiana Ferreira. *Introducción al estudio de la seguridad social*. Montevideo 1983, pág. 15.

tes de peculiaridades profesionales, gremiales o locales en una organización única y unitaria que permitiera cubrir en toda su extensión el sistema.

Esta unificación que en un primer momento se tomó en sentido estricto y riguroso, luego se fue encarando con una mayor amplitud y flexibilidad, que abarca también formas de coordinación. Ello es particularmente claro cuando se habla del nuevo modelo de seguridad social participada (5) en el que el Estado no absorbe la totalidad de la organización. Se busca la integración, el control, la planificación de todos los rodajes del sistema pero no se descarta un cierto pluralismo institucional. Lo que no cabe es el funcionamiento inorgánico y desordenado de diversos organismos que actúen separada e independientemente.

La tercera es la financiación. Al encararse la cobertura de todos estos riesgos en una escala tan vasta y general, se pudo comprobar la enorme significación desde el punto de vista financiero que tenían estos planes u organizaciones. Tan es así que pudo decirse que constituyen una forma de redistribuir el ingreso o la renta nacional. Entonces, como es natural, pierde importancia el hecho de que sea costado por patronos y empleados. Es costado por la economía toda del país. Por otra parte, la extensión del sistema a personas que no estaban situadas en una relación de trabajo subordinado excluía también que se pusiera como condición indispensable el aporte patronal o el obrero.

A medida que se fueron formulando y aplicando los planes de seguridad social fueron surgiendo lo que Alonso Olea (6) llama las opciones ulteriores, que encaran diversas perspectivas diferenciadoras de los distintos modelos. Pero las tres notas distintivas que hemos destacado permiten, a nuestro juicio, perfilar la fisonomía de esta institución y explicar, al mismo tiempo, por qué no hay un modelo tipo e invariable, en el que todos los países deban inspirarse (6 bis).

En muchos países se han expuesto planes -que si bien poseen como denominador común esas tres características- difieren entre sí en varios aspectos. Dos motivos principales explican esa variedad. El primero es que esos planes se han elaborado teniendo en cuenta problemas urgentes que, aunque parciales, han teñido, con una determinada coloración, todo el régimen creado (7). El segundo es que esos planes iban a aplicarse sobre una realidad de-

(5) Véase la publicación oficial de la O.I.S.S.. VI Congreso Interamericano de Seguridad Social. Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social Participada. Serie Estudios. Madrid. 1978. Entre nosotros ha difundido esta concepción Anuar Francés en su artículo "La seguridad social en América Latina. Doctrina y realidad" publicado, en la revista del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) No. 15 correspondiente a julio setiembre 1980. Véase también infra, Cap. II, I Nos. 2, 5 y II No. 5, 4.

(6) Manuel Alonso Olea. *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid 1982, pág. 24 y sigts.

(6 bis) El enfoque de estas características desde el ángulo de los principios de la seguridad social en infra, Capítulo II. I Nos. 2.1, 2.2, 2.5 y II No. 5.2 a 5.4.

(7) Así, por ejemplo, el Plan Beveridge encaró primordialmente el problema de la desocupación tan grave y de tan sombríos recuerdos en el Reino Unido; mientras que el Plan Laroque estaba inspirado en el problema demográfico que tanta significación tenía en Francia, a consecuencias de la derrota sufrida en la Segunda Guerra Mundial. No es de extrañar que se le diera una posición muy importante a las prestaciones familiares.

terminada, con sus organismos e institutos ya existentes. Ningún país había llegado a nuestra época desprovisto de institutos de seguro social, y todo plan de seguridad debe partir de lo existente para no moverse en un terreno puramente especulativo y teórico.

Conviene no olvidar esta precisión final para poder discriminar con suficiente lucidez, lo fundamental de lo accesorio.

#### b) DENOMINACION

3. Aun cuando respecto de la denominación de la realidad que estamos estudiando se ha logrado una manifiesta uniformidad, con mucho mayor rapidez, que en el derecho del trabajo, no parece ocioso examinar algunas denominaciones similares o equivalentes.

Esa rápida revista nos permitirá precisar todavía más los perfiles de la disciplina porque detrás de las distintas denominaciones que han sido propuestas existe generalmente un contenido o una concepción inspiradora distinta.

En otros términos: no abordaremos aquí un problema puramente lingüístico o terminológico; sino que a través de él, profundizaremos algo más la zona de estudio que estamos recorriendo.

Debemos agregar que en ninguna de las denominaciones propuestas aparece la palabra derecho o legislación. Se utilizan expresiones que designan al mismo tiempo el sistema de normas y la ciencia, —es decir, el conjunto de estudios jurídicos, económicos y sociales que a esas normas se refiere— así como la política que ha de seguirse para obtener los fines buscados.

Formuladas estas aclaraciones, estamos en condiciones de exponer las diversas denominaciones utilizadas.

#### 1) Seguros sociales.

4. En realidad, puede considerarse que esta denominación obedece a una supervivencia anacrónica.

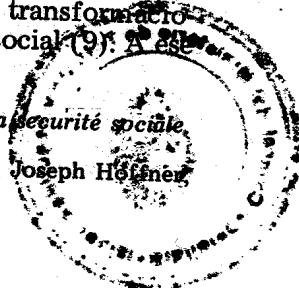
Ya hemos visto que los seguros representan una etapa anterior a la seguridad social, diferenciable de la misma por la falta de unidad y de generalización y por suponer una financiación uniforme mediante el sistema del triple aporte oficial, patronal y obrero (8).

De modo que no creemos que se pueda conservar una denominación que era apropiada para un instituto, cuando ese instituto sufre una transformación importante y recibe otra denominación distinta. Mantener, pese a la renovación operada, el mismo vocablo anterior supone renunciar a las ventajas de la claridad del lenguaje.

Debe tenerse presente, sin embargo, que en varios de los casos en que se sigue utilizando la expresión "seguros sociales" ello obedece al hecho de que en los países respectivos, las instituciones no han sufrido las transformaciones necesarias para convertirlas en un régimen de seguridad social (9).

(8) Véase el estudio de Pierre Laroque *De l'assurance sociale a la sécurité sociale*, Revue Internationale du Travail 1948, pág. 621.

(9) Quizá sea esa la causa de que el informe que Hans Achinger, Joseph Héner,



respecto, conviene precisar que, por el solo hecho de haberse difundido esta denominación, los sistemas que se instituyeron de acuerdo con el esquema de los seguros sociales no pasan, sin más, a integrar un régimen de seguridad social.

2) Seguro total

5. Esta denominación (10) intenta evitar la crítica derivada de la idea de fragmentación o particularismo que está consustanciada con la institución de los seguros sociales.

Pero si bien se supera esa crítica, no se eluden otras dos serias objeciones.

Una de ellas es que la denominación podría referirse a un seguro mercantil integral o contra todos los riesgos. Si no se le agrega la palabra "social" es siempre posible la confusión. Y si se le agrega, se llega a una frase compuesta y extensa que no ofrece ninguna ventaja sobre la denominación usual y generalizada de seguridad social (11).

La otra objeción es que la expresión "seguridad social" posee ya un contenido ideológico mucho más rico que el que evoca esta denominación que pone el acento sobre el aspecto puramente formal.

3) Previsión social.

6. Es éste el nombre tradicional con el que se designa tanto la asistencia, como el mutualismo como los seguros sociales. En otras palabras: bajo la denominación genérica de previsión social, se comprendía toda una serie de institutos, múltiples por su número y diversos por su especie.

La seguridad social viene a reemplazar esa denominación porque alude a un régimen unitario y general de cobertura de riesgos. Se sustituye la pluralidad de sistemas por un enfoque conjunto de todos los riesgos dentro de un único régimen general.

Por eso, se ha dicho que la seguridad social es la interpretación moderna o contemporánea de la previsión social (12). Se ha visto que las finalidades perseguidas por los diversos institutos parciales que formaban la previsión social se lograban más fácilmente integrándolos, absorbiéndolos y sustituyéndolos por un plan de conjunto, unitario y global.

Sin embargo, Maravall (13) encuentra una diferencia más sustancial entre ambas concepciones. La previsión social se basaba en una concepción ju-

Hans Muthesius y Ludwic Neundorfer presentaron al gobierno alemán de Adenauer en 1955, se haya publicado con el título *Los seguros sociales* en la Biblioteca del Pensamiento actual. Madrid 1956.

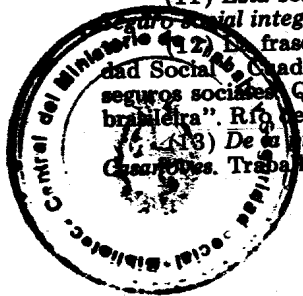
(10) Es citada por Pérez Leñero. *Fundamentos de la seguridad social* pág. 14.

(11) Esta solución es la que prefiere Rigueira como lo indica el nombre de su libro:

*Seguro social integral*. Buenos Aires, 1946.

(12) La frase, en realidad, es de Gascón y Marín ("En torno a la política de Seguridad Social", Cuadernos de Política Social. Madrid, 1950 No. 5 pág. 9) que se refería a los seguros sociales. Quien la adapta a la Previsión Social es Sussekind ("La Previdencia social brasileña". *Revista de Janeiro*, 1955, pag. 50).

(13) *De la previsión y de la seguridad social. Concepto y distinción*. Héctor Maravall *Cuadernos. Trabajo e Seguro Social* - julio 1946 pág. 321.





rídica y subjetiva, que encara únicamente al individuo y se apoya en el contrato de trabajo y en la relación jurídica de seguro. En cambio, la seguridad social responde a una concepción político-social y objetiva que se apoya en fundamentos principalmente económicos: evitar la indigencia y combatir la miseria. Por eso, ayuda a los necesitados, sean trabajadores o no, persiguiendo la seguridad económica de todos. De allí que la interdependencia que existía entre el derecho del trabajo y la previsión social no subsiste respecto de la seguridad social que enfoca sus soluciones en otro plano.

#### 4) Pleno empleo

7. Alguna vez se ha propuesto esta denominación, empleada por Keynes en 1936, como sinónimo o sustitutivo de la seguridad social (14).

Pero es evidente que esta designación revela un enfoque parcial de la seguridad social. Al destacar que el remedio de los males sociales radica en la eliminación de la desocupación, causa más o menos directa de la inseguridad individual del trabajador, pone de manifiesto una visión puramente económica de la seguridad social.

Basta esta parcialidad de enfoque para que deba descartarse esta denominación.

Por otra parte, hay algunos riesgos como el de vejez o de natalidad, tan esenciales en el contenido de la seguridad social, que no caben dentro del término de pleno empleo.

#### 5) Política social

8. Esta denominación debe descartarse por excesivamente amplia e imprecisa (15).

Es cierto que la política social posee los mismos fines que la seguridad social —o sea, el mejoramiento del nivel de vida de la población y una mejor redistribución de la renta nacional— pero es indudable que la política social puede perseguir ese propósito por distintas vías, una de las cuales es la seguridad social.

En otras palabras, la seguridad social está insertada dentro de la política social; pero no toda la política social cabe dentro de la seguridad social.

#### 6) Protección social

9. Algunos autores italianos, partiendo del hecho de que la expresión "sicurezza sociale" no tiene el mismo poder evocador que la original inglesa de "social security" han propuesto esta denominación sustitutiva (16).

Pero es evidente que esta nueva expresión es al mismo tiempo más restringida —en cuanto tiene un carácter instrumental— y más amplia —en cuanto

(14) Así lo hace el propio Gascón y Marín, *La seguridad social y la plenitud de empleo* en Revista Española de Seguridad Social 1947, pág. 255.

(15) Ha sido propuesta por Legaz y Lacambra: *Supuestos conceptuales de la Política social* en Cuadernos de Política Social 1949, pag. 9.

(16) Alude y critica esta denominación Augusto Venturi en su monumental obra *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milán 1954 (pag. 247).



alude a toda la infinita gama de instrumentos con los que la sociedad protege al individuo- que la locución "seguridad social" la cual pone el acento sobre el fin, y a través de él, indica la propia limitación a las garantías de la colectividad contra los riesgos que hacen insegura la vida.

Por otra parte, esta frase "protección social" posee un contenido latente de paternalismo, completamente extraño al concepto que fue bautizado como "seguridad social".

### 7) Seguridad Social

10. Esta expresión si bien fue usada incidentalmente por Simón Bolívar en 1819 (17), recién aparece con el sentido actual en la ley estadounidense de 14 de agosto de 1935, llamada justamente Social Security Act. (18).

Pero, quizá, lo que le dio más resonancia fue el haberla utilizado en la Carta del Atlántico dentro de la cual se señala la seguridad social como uno de los objetivos sustanciales en el mundo futuro (19).

Poco después, la difusión de los planes de seguridad social, especialmente del plan Beveridge, le dieron al término, en muy poco tiempo, una aceptación universal que lo ha convertido en insustituible.

Aparte de que el acierto de una denominación debe apreciarse, en gran medida, por su éxito -y en este caso, el triunfo no pudo ser más decidido- cabe señalar que ese éxito no carece de razones.

Además de su sencillez y relativa novedad, gravita la circunstancia de que en la propia denominación se alude a la concepción de que la seguridad individual interesa a la sociedad, o sea, que la seguridad de la sociedad sólo puede lograrse garantiendo a todos los individuos, su propia seguridad. Esta concepción solidaria del problema y de la solución ha influido sin duda alguna, en la aceptación de la denominación.

(17) En un discurso pronunciado en Angostura, en febrero de 1819 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 política" (Citado por Miguel García Cruz, en "Boletín Internacional de la Seguridad Social", junio 1951, pag. 211).

(18) Inserta en el esfuerzo por superar la crisis económica iniciada en 1929, el Presidente Roosevelt la explicaba diciendo que estaba dirigida a promover los medios adecuados para luchar contra los múltiples factores de desorden de la existencia y especialmente contra la desocupación y la vejez a fin de lograr la seguridad. Los diferentes tipos de seguros sociales son solidarios, por lo que es imposible organizar la seguridad social por medidas fragmentarias. Se caracteriza esta ley por estos tres rasgos: superar los particularismos de los estados, organizar un sistema amplio de indemnización de los riesgos sociales e impedir a las nuevas instituciones de alterar el espíritu de iniciativa del pueblo americano.

(19) En dicho documento, de fecha 14 de agosto de 1941 firmado por el Presidente de EE.UU. Franklin Roosevelt y el Primer Ministro inglés Winston Churchill se enuncia el propósito de "lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones con el objeto de conseguir para todos, mejoras en las normas de trabajo, prosperidad económica y seguridad social". Cabe agregar que los países americanos se adhieron expresamente a esa Carta en la resolución votada en Chapultepec el 7 de marzo de 1945.

MARCO

## c) CONTENIDO

11. Para delimitar el contenido de la seguridad social, nada mejor que averiguar el sentido exacto de las palabras que la designan (20).

Como acabamos de ver, la frase en su sentido actual fue utilizada inicialmente en inglés. Ahora bien "security" significa literalmente "freedom from care, apprehension, anxiety or alarm" o más sintéticamente "freedom from worry" lo que en español puede traducirse como liberación de las preocupaciones. "Social" es el atributo a que se refiere el sustantivo, o sea, de la sociedad.

Por consiguiente, se designa con la expresión "seguridad social" el programa de liberar a la sociedad, o sea, a los individuos de cualquier comunidad organizada, de las preocupaciones que los acompañan en la vida y el ordenamiento jurídico-administrativo que debe organizarse con tal fin.

Su impulso deriva de que en ella confluyen, al decir de Laroque (20 bis) dos corrientes de ideas diferentes: a) la tendencia a combatir la miseria en nombre de la moral y la justicia; b) el esfuerzo constante de la clase trabajadora por salir de su situación de dependencia, derivada de la inseguridad en que viven los asalariados.

Debe observarse que a diferencia de las expresiones "asistencia social" o "seguro social" -que se refieren a los medios o instrumentos utilizados- la frase "seguridad social" alude al fin que se persigue.

Cabe precisar también que la expresión "seguridad social" no es sinónimo de reforma social o de bienestar económico. No es posible concebir un programa de bienestar social que no incluya un plan de seguridad social; pero éste no se identifica con aquél: es simplemente un aspecto de un programa más vasto.

La finalidad que corresponde a la expresión "seguridad social" es la de garantizar al individuo de las vicisitudes de la vida, o sea, de las consecuencias dañosas que se derivan de hechos inciertos ya sea en su existencia, ya sea en el momento de producirse, ya sea por el tiempo durante el cual pueden verificarse.

Dentro de esos hechos hay algunos que son inseparables de la vida humana y respecto de los cuales no hay posibilidad alguna de evitarlos o de eliminar o reducir sus consecuencias. Pero, en cambio, hay otros que son susceptibles de ser afrontados, ya sea impidiendo la producción del riesgo, ya sea reduciendo las consecuencias dañosas que se derivan de él.

De esta clasificación de los riesgos surge naturalmente un doble camino:

a) Un primer camino tendiente a la prevención indirecta de los riesgos, o sea, a eliminar las condiciones generales de las cuales surgen el cese, la interrupción o la reducción de los ingresos o la existencia de necesidades frente a las cuales se considera que el ingreso es inadecuado.

b) Un segundo camino tendiente a la prevención directa e individual del riesgo y, en cuanto ello no sea posible, a la eliminación o reparación de sus consecuencias.

(20) Es lo que Dupeyroux llama hacer hablar a las palabras (op. cit., pág. 5).  
(20 bis) P. Laroque, op. cit., pág. 622.