

CURSO DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL – AÑO 2023

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA (EN EL MUNDO).

2.1. La Antigüedad.

2.1.1. Los registros históricos dan cuenta del valor de la solidaridad social, que se traduce en reglas morales y religiosas, y en ocasiones, con repercusiones en la política, desde tiempos antiguos.

2.1.2. En el Antiguo Egipto, ocuparse de los indigentes era una obligación moral, como surge del denominado *Libro de los Muertos*.

2.1.3. En la Antigua Grecia, ya desde el siglo VI existieron subsidios de la ciudad-estado, a las personas incapacitadas para el trabajo, y carentes de la protección familiar, como da cuenta una de las *Oraciones* de Lysias (445-380). En el ámbito privado, se instituyeron asociaciones con el fin de auxiliar a sus socios en caso de necesidad.

2.1.4. En la Antigua Roma, la protección social de los más vulnerables también asumió formas públicas y privadas. En las relaciones privadas, se desarrolló la práctica de la clientela. También surgieron los *collegia corpora officie*, asociaciones de artesanos con fines de asistencia a sus miembros y familiares. En el ámbito público, el historiador Tito Livio relata la distribución de trigo o sal en situaciones de necesidad. La *lex frumentaria* de Cayo Graco (123 A.C.) estableció una prefectura encargada de esa distribución.

2.2. La Edad Media.

2.2.1. En Europa Occidental, el feudalismo creó mecanismos de protección de los estamentos sociales. El *vasallaje* y la *servidumbre* supusieron sumisión y protección (“*nobleza obliga*”).

2.2.2. Los artesanos y comerciantes, ajenos a esta estructura feudal, poseían su propio sistema de protección, a través de los *gremios* o *corporaciones*.

2.2.3. Las personas pobres que quedaban fuera de esos vínculos de protección, recibieron la asistencia de la *caridad* religiosa.

2.3. La Edad Moderna.

2.3.1. En el siglo XVI, comenzó a entrar en crisis el feudalismo, surgieron los Estados nacionales, y crecieron las ciudades, que comenzaron a asumir la asistencia, al mismo tiempo que practicaban la persecución de la vagancia de quienes estaban aptos para el trabajo, clasificando de ese modo a los indigentes en “merecedores” y “no merecedores”.

2.3.2. Una obra fundamental de la época es el *Tratado del Socorro de los Pobres* de Juan Luis Vives, publicado en Brujas en 1526. Se desarrolla el pensamiento *humanista* y el *iusnaturalismo*, que promueven el reconocimiento de la dignidad intrínseca del ser humano.

2.3.3. La *Ley de Pobres* de la reina Elizabeth (1601) estableció que a cada circunscripción administrativa (parroquia) le incumbe la responsabilidad de la asistencia de los indigentes inválidos.

En Francia, durante el siglo XVII se crearon “*hospitales generales*” para el encierro y asistencia de los indigentes inválidos. En Inglaterra, en la misma época se crearon las *workhouses* para el encierro y trabajo forzado.

2.3.4. En el sur de Europa, surgieron las *cofradías*, de inspiración religiosa, como instituciones solidarias, generalmente con base en un gremio o profesión, y los *montes de piedad*, que recaudaron donaciones, se ocuparon de la situación de las familias pobres, y otorgaron préstamos sin interés.

2.4. La Revolución Francesa.

2.4.1. Aparece una nueva concepción de las relaciones entre el individuo y la sociedad, y por consecuencia, una nueva concepción de la asistencia pública. Este nuevo discurso tiene tres elementos:

- 1) la “desestructuración” de la sociedad: disolución del feudalismo y las corporaciones;
- 2) la “laicización”: el Estado asume la responsabilidad principal de la asistencia;
- 3) el “derecho a la asistencia” y el “derecho al trabajo”.

2.4.2. El art. 21 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 establece: “El socorro público es una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos infortunados, sea procurándoles trabajo, o asegurándoles los medios de existencia a quienes no están en condición de trabajar”.

En el mismo año, como resultado de los trabajos del Comité para la Extinción de la Mendicidad, la Asamblea legislativa francesa aprueba normas para la asistencia, mediante subsidios a los ancianos y enfermos en estado de indigencia, medios de protección de los niños abandonados, entre otras.

2.5. El siglo XIX y las ideas liberales.

2.5.1. Después de la Revolución Francesa, vendrá el auge de las ideas liberales e individualistas, que reflejan el interés de la burguesía en las libertades económicas, y se traducen, en el plano jurídico, en el señorío de la autonomía de la voluntad individual como fuente de las obligaciones solidarias. Se reconocen las libertades, pero en cambio, los derechos de contenido económico sólo surgen del libre acuerdo.

Se promueven el *ahorro* y el *seguro*. Surgen los “seguros populares” y las “cajas de ahorro” públicas. Se desarrolla el mutualismo como mecanismo privado de solidaridad, que supone contribuciones periódicas y derechos estatutariamente garantizados.

2.5.2. Surge con la Revolución Industrial la *clase obrera*, cuya subsistencia está ligada a su fuerza de trabajo, bajo la figura jurídica del arrendamiento de servicios. Todos los acontecimientos de orden físico (accidente, enfermedad, invalidez, vejez) o económico (desempleo) que impiden el arrendamiento de servicios los privan de los medios de existencia.

2.5.3. La asistencia queda reducida a recurso de última instancia y con el fin de defender a la sociedad burguesa: neutralizar al indigente, controlarlo, reprimirlo. La asistencia no resuelve el empobrecimiento de la clase asalariada.

2.6. La protección social de los servidores públicos.

2.6.1. El desarrollo del Estado estuvo acompañado de mecanismos más o menos discrecionales de protección a los servidores públicos, siguiendo el principio feudal “nobleza obliga” frente a la servidumbre.

2.6.2. En el siglo XVIII, surgen en España y América los “montepíos”, instituciones creadas por disposición real, destinadas a proteger a los funcionarios civiles y militares frente a la vejez o invalidez, y a sus familias, en caso de fallecimiento.

2.7. La intervención del Estado. Los seguros sociales.

2.7.1. En la segunda mitad del siglo XIX, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales planteaban una de las situaciones más graves e injustas. El Derecho civil ensayó diversas soluciones -responsabilidad por hecho de las cosas, etc.- todas ellas inadecuadas. A fines del siglo XIX, los países de Europa Occidental aprobaron una legislación para los obreros de la industria, que establecía una responsabilidad limitada y objetiva, que podía desplazarse al seguro. Prevalece la teoría del riesgo de autoridad.

2.7.2. En Alemania, en cambio, la intervención del Estado es mayor. Maduran en ese país las profundas transformaciones de la época: la industrialización y desarrollo del capitalismo, la urbanización, el crecimiento de la población, la expansión del sindicalismo, la extensión del sufragio. El incremento de la productividad, y la política proteccionista en el plano comercial generan los recursos necesarios para enfrentar la “cuestión social”. El Estado crece y desarrolla nuevas capacidades administrativas, esenciales para asumir nuevas funciones. A partir de 1883 se crean los seguros sociales, con los siguientes caracteres:

- a) sus beneficiarios son inicialmente los *obreros de la industria* cuyos ingresos no superan cierto nivel;
- b) las contingencias cubiertas *son específicas* para cada seguro;
- c) las prestaciones están destinadas a *indemnizar parcialmente la pérdida del salario*;
- d) la afiliación es *obligatoria*;
- e) la *financiación es repartida* entre el trabajador y el empleador, pero en materia de vejez e invalidez es tripartita;
- f) en el plano jurídico: se trata de *un seguro* obligatorio;
- g) el equilibrio financiero está asegurado por la utilización de la *técnica actuarial* propia de los seguros.

2.7.3. Los seguros sociales se fueron extendiendo por el mundo. En 1889, se creó el *Comité Permanente Internacionales de los Seguros Sociales*, primera organización internacional dedicada a su estudio y difusión.

2.7.4. Al finalizar la I Guerra Mundial, en 1919, se crea la Organización Internacional del Trabajo, que en 1922 crea un *Comité de Expertos en Seguros Sociales*, y como consecuencia de su labor, comienza a aprobar sistemáticamente convenios

internacionales, concernientes cada uno a una contingencia determinada y un sector de actividad distinto.

2.8. La idea de seguridad social.

2.8.1. Los seguros sociales se fueron extendiendo para cubrir cada vez más contingencias, y más sectores de la población trabajadora. La *crisis de 1929* pone de manifiesto la utilidad de los seguros sociales, pero también sus brechas e insuficiencias de cobertura. Surge así la necesidad de cubrir a toda la población, frente a todos los riesgos o contingencias, de modo suficiente para evitar la caída en el estado de necesidad.

La expresión “seguridad social” es utilizada por primera vez, en el plano normativo, por la *Ley de Seguridad Social de Estados Unidos de 1935*, y luego por la ley homónima de Nueva Zelanda de 1938.

En ese contexto, fue elaborado el informe de W. Beveridge titulado *Seguro Social y Servicios Anexos de 1942*, que efectúa un diagnóstico de las causas del estado de necesidad de vastos sectores de la población. Concluye que la superación de la pobreza requiere un potente mecanismo redistributivo, que permita atender las situaciones de pérdida o insuficiencia de los ingresos, mediante instituciones públicas centralizadas que sirven prestaciones uniformes de nivel mínimo suficiente para atender las necesidades básicas.

En 1944, la *Declaración de Filadelfia* de la OIT incluye el compromiso de los Estados miembros de “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. En el mismo año, se aprueban la *Recomendación 67 sobre la seguridad de los medios de vida*, y la *Recomendación 69 sobre asistencia médica integral*.

2.8.2. Diversos *factores* favorecen el desarrollo de la seguridad social en la posguerra:

- a) de orden *internacional*: muchos países son influidos por las ideas de los aliados que sitúan a la seguridad social entre sus principales proyectos;
- b) de orden *político*: los totalitarismos tuvieron su base social en situaciones de crisis del capitalismo por lo que se hace necesario garantizar derechos sociales mínimos;
- c) de orden *demográfico*: necesidad de crecimiento de la población, diezmada por las guerras, para lo cual es necesario expandir los sistemas sanitarios y el apoyo económico a las familias;
- d) de orden *económico*: las ideas en boga (Keynes) postulan el apoyo a la demanda y el gasto público, como motor del crecimiento económico.

2.8.3. Son caracteres del desarrollo de la seguridad social en la posguerra:

- a) la tendencia a la *generalización* y a la *unificación* estructural: la extensión progresiva al conjunto de la población caracteriza la evolución de la seguridad social, sin perjuicio de la permanencia de los regímenes de base profesional, y la tendencia a la unificación;
- b) la *evolución de las técnicas*: se atenúa la técnica de financiación del seguro social, y las transferencias fiscales se hacen cada vez mayores.

2.9. La crisis de los sistemas.

2.9.1. Los *factores* de la crisis.

a) Factores *exógenos*: la nueva coyuntura económica hace disminuir los ingresos de los trabajadores y aumentar los gastos de la seguridad social; las medidas de promoción del empleo suponen exonerar o reducir los aportes al sistema; se multiplican las formas de empleo atípicas y se producen otros cambios en el mundo del trabajo que suponen la precarización, la terciarización, los pseudo-autónomos; los factores de orden demográfico (envejecimiento).

b) Factores *endógenos*: la maduración de los sistemas de pensiones, la extensión y mejora de la cobertura.

2.9.2. La *naturaleza* de la crisis.

La crisis es *financiera*, pero también *ideológica*, de *eficacia* y de *legitimidad social*. Los cambios ideológicos hacen que la seguridad social empiece a verse como un peso para la economía y para los ingresos de las familias, lo que lleve a un abandono del keynesianismo y la adopción de ideas neoliberales o neoconservadoras. Existe una crisis de eficacia y por ende, de legitimidad, del sistema de seguridad social: aparecen nuevos fenómenos y se producen cambios sociales que llevan a la inadecuación de los viejos sistemas.

2.9.3. Las *adaptaciones* al cambio.

A los efectos de mejorar la eficacia y eficiencia del gasto social, se opta por la focalización de las prestaciones, con incremento de lo asistencial y reducción de lo contributivo. Se desarrollan políticas activas de empleo. Se diversifican las fuentes de financiamiento. Se transfiere todo o parte del peso del financiamiento sobre los asalariados (capitalización, cuentas nocionales), responsabilizando a los individuos de su propia protección. Aumenta la edad mínima de jubilación, disminuye el monto de las prestaciones

2.9.4. Las *tendencias a la convergencia*.

Se fueron delineando dos concepciones fundamentales de la seguridad social:

a) en la mayoría de los países, la evolución de los sistemas permanece centrada en la protección de los trabajadores en tanto que tales: la contribución es el fundamento, la condición y la medida de los derechos (sistemas *bismarckianos*);

b) otro grupo de países, más inspirados en *Beveridge*, tienden a establecer un ingreso mínimo garantizado, uniforme y universal.

Sin embargo, en las últimas décadas se produce una tendencia a la convergencia: en los países de impronta más bismarckiana se instituyen prestaciones destinadas a garantizar un ingreso mínimo vital, y en los países más beveridgeanos se crean sistemas complementarios, públicos o privados, de forma de acercar las prestaciones por vejez o invalidez al nivel del salario de actividad.