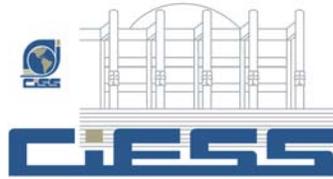


Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

LA SOLIDARIDAD EN LA SEGURIDAD SOCIAL HACIA UNA CIUDADANÍA SOCIAL

Nora Inés Marasco

Miguel Ángel Fernández Pastor

B

Debate

BREVIARIOS
DE SEGURIDAD
SOCIAL



BREVIARIOS
DE SEGURIDAD
SOCIAL

LA SOLIDARIDAD
EN LA SEGURIDAD SOCIAL



HACIA UNA CIUDADANÍA SOCIAL

Breviarios de seguridad social

Comité editorial

Elvin Bailey (St. Christopher & Nevis)

Alejandro Bonilla García (OIT)

Rosangela Elias (Brasil)

Adolfo Jiménez Fernández (OISS)

Patricia Kurczyn Villalobos (México)

Sephlin Lawrence (St. Christopher & Nevis)

Luis José Martínez Villalba (Uruguay)

María Antonieta Martín Granados (México)

Guido Miranda Gutiérrez (Costa Rica)

Martha Peláez Valdés (OPS)

Orlando Peñate Rivero (Cuba)

Helmut Schwarzer (Brasil)

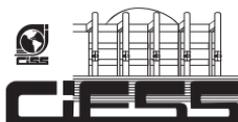
BREVIARIOS
DE SEGURIDAD
SOCIAL

LA SOLIDARIDAD EN LA SEGURIDAD SOCIAL



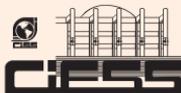
HACIA UNA CIUDADANÍA SOCIAL

Nora Inés Marasco
Miguel Ángel Fernández Pastor



Primera edición

México 2009



Primera edición, 2009

ISBN: 978-968-6748-42-0

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la posición del CISS.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna, ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, óptico, de grabación o fotocopia con fines lucrativos sin permiso previo del editor.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social
San Ramón s/n esquina San Jerónimo, San Jerónimo Lídice,
C. P. 10100 México, D. F. Registro 3079

© Derechos reservados, 2009. CISS

La liberación de la necesidad no puede ser impuesta ni concedida a una democracia. Debe ser conquistada por ella misma. Para conquistarla necesita valor, fe y sentido de unidad nacional: valor para hacer frente a las dificultades, y superarlas; fe en nuestro futuro y en los ideales de lealtad y de libertad [...] y sentido de unidad nacional que se imponga a los intereses de clase o de grupo.

WILLIAM BEVERIDGE

Índice

Introducción	1
Marco conceptual. Definiciones e interpretaciones según diversos actores	6
La solidaridad social en los sistemas de seguridad social. Evolución	19
De la caridad al seguro privado	19
La previsión social y los seguros sociales	29
El nacimiento de la concepción de seguridad social moderna	38
La solidaridad social en los esquemas de protección social con base en Bismarck y en Beveridge	49
Elementos de la solidaridad social	54
Alcance de la solidaridad social en la seguridad social	60
La solidaridad en las prestaciones de corto plazo	62
La solidaridad de aquellos que participan, pero nunca recibirán una contraprestación	64
La solidaridad intergeneracional	66

Solidaridad social universal <i>vs</i> solidaridad social entre grupos de iguales en los sistemas de seguridad social	76
Pautas de solidaridad en los procesos de integración regional	79
Conclusión	84
Bibliografía	86

Introducción

A partir de las sucesivas crisis económicas, de los efectos no deseados de la globalización, del resurgimiento de sentimientos xenófobos y de rechazo a la inmigración, de la expulsión de trabajadores originada a partir del incremento de la productividad laboral y de la longevidad de las personas, en los últimos años el término *exclusión* se ha aplicado de forma gradual a un número cada vez mayor de categorías de vulnerabilidades sociales, redefiniendo su alcance para abarcar a nuevos grupos y situaciones sociales. En el decir popular actual, los excluidos de hoy son “los parias de la patria”.

En la actualidad, la idea de exclusión abarca situaciones que se presentan en diversos ámbitos, no solo en aquellos relacionados con aspectos económicos o sociales sino también con aspectos vinculados con la ciudadanía y la moral. En ese sentido, la exclusión tiene lugar cuando se priva a los individuos de los medios normales para la manutención de una vida digna; del acceso a la propiedad individual, al crédito, a la tierra o a la vivienda habitación; de la obtención de un empleo seguro y permanente; de ingresos mínimos y de un nivel básico de consumo; de acceso a la educación, a las calificaciones profesionales y al capital cultural que le provean

una oportunidad para el ascenso social; de la generación y del disfrute de los bienes públicos; de la condición de ciudadano y de igualdad ante la ley; del ejercicio cívico periódico a partir de la intervención en el proceso democrático; de la pertenencia a una familia; de la sociabilidad y del trato humano, el respeto, la realización personal, la comprensión.

Es conocido que las situaciones de dominación e injusticia más insoportables suelen padecerlas los que no poseen información, voz o ámbito donde esta sea escuchada. Esta exclusión, ya sea activa o pasiva, resulta el medio más efectivo para mantener el poder y los privilegios entre determinados grupos.

La palabra exclusión no solo abarca los efectos del desempleo a largo plazo o crónico, los efectos de la minusvalía física o mental, los sentimientos de los inmigrantes ilegales o la sensación de no poder afrontar con dignidad una vida moderna y competitiva, sino también la creciente inestabilidad de los vínculos sociales, entre los que se incluye la precariedad en las relaciones familiares, la proliferación de hogares monoparentales, el aislamiento social y la reducción de la práctica de la solidaridad en los mercados de trabajo, en las asociaciones de trabajadores y en los sistemas de vínculos sociales, incluidas las instituciones del tercer sector y las organizaciones no gubernamentales. Esta situación da cuenta de cierto opacamiento en el ejercicio de la solidaridad tanto entre individuos y grupos, como entre estos y la sociedad en su conjunto.

En círculos intelectuales europeos, se sostiene que para prevenir la exclusión es necesaria una concepción de la justicia social diferente de aquella en la cual se basaba el consenso social de posguerra que aseguraba a la población sobre riesgos previsibles. El Estado benefactor debe adaptarse a los valores éticos y culturales que definen la condición de ciudadano, no solo en forma de derechos sino como relación particular con “el otro”. Un Estado de Bienestar más personalizado y participante

se debería fundar sobre nuevos principios de cohesión, repartición e integración social. Conforme a la retórica de Emile Durkheim, la exclusión amenaza a toda la sociedad con la pérdida de los valores colectivos y con la destrucción del tejido social, dejando al descubierto deficiencias en la solidaridad.¹

Hilary Silver señala que “...el uso del término ‘exclusión’ para denotar la naturaleza cambiante de la desventaja social en Occidente puede tener notables implicaciones políticas. Por una parte, al poner en relieve que se trata de un problema generalizado, la idea de exclusión podría servir para formar nuevas coaliciones sobre bases amplias, con el fin de reformar las políticas del Estado benefactor en Europa. Por otra parte, el discurso de la exclusión puede contribuir también a que se atribuya una nueva etiqueta a las categorías expuestas, encerrándolas en una especie de gueto en la medida que se de publicidad a las formas más espectaculares de la desventaja acumulativa, lo que puede distraer así la atención del incremento general de la desigualdad, el desempleo y la disolución de la familia, que afecta a todas las clases sociales. En realidad, reformular el fundamento racional de la solidaridad social puede, aunque nadie se lo proponga, socavar el consenso en el cual se apoyan los regímenes de bienestar anteriores y producir efectos análogos a la distinción introducida en el Reino Unido y Estados Unidos entre los desempleados y los pobres, que dio lugar a la creación de dos niveles de asistencia social. De este modo, así como la idea de exclusión refleja diferentes nociones de integración social, solidaridad y ciudadanía, puede también servir para una variedad de finalidades políticas”.²

¹ Silver, Hilary. “Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas” en *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 113, números 5-6, 1994, p. 610.

² *Ibid*, p. 618.

En ese sentido, la inserción y la integración se manifiestan como soluciones apropiadas a la exclusión, siendo los argumentos principales para generar numerosos programas sociales y procesos de reforma en los sistemas de seguridad social. La inserción entonces, representa una regulación del vínculo social y una respuesta ante la amenaza que se percibe contra la cohesión social. De esta manera, se asegura a las personas y a los grupos potencialmente afectados, la oportunidad de influir tanto en los procesos de decisión como en sus resultados, situación que les permite mitigar, en parte, la injusticia social que padecen.

La solidaridad social es una manifestación de la fraternidad entre los hombres, que impone que quienes convivan en una sociedad, se presten ayuda recíproca

La solidaridad social es el vínculo social entre el individuo y la sociedad. Un consenso nacional, una conciencia colectiva, una voluntad general vinculan al individuo con la sociedad en su conjunto, por medio de organizaciones e instituciones interrelacionadas. A su vez, constituye el principio fundador de la seguridad social, lo que excede el alcance acotado que algunos autores quieren darle cuando la asocian exclusivamente a las pautas de financiamiento fijadas en los esquemas de cobertura. Su proyección va más allá de lo financiero, ya que la solidaridad social es una manifestación de la fraternidad entre los hombres, que impone que quienes convivan en una sociedad, se presten ayuda recíproca.

En la actualidad se vive en una contradicción dolorosa. Mientras que los avances tecnológicos facilitan y prolongan la vida de miles de ciudadanos, el reparto desigual de los beneficios económicos y sociales condena a una porción cada vez mayor de personas, a una situación de exclusión inalienable. Las oportunidades se condensan cada vez más en las mismas

afortunadas personas, mientras que el resto ve pasar su vida en una interminable sucesión de restricciones y carencias.

En este marco, vale la pena recopilar, y en cierta manera recrear, conceptos tan importantes como el de solidaridad social, ya que a lo largo de la historia ha sido protagonista de cambios revolucionarios en materia social. La solidaridad social ha permitido superar necesidades, hambrunas y guerras, y representa el valor sublime de la condición humana: vivir armoniosamente en sociedad.

El concepto de solidaridad social que se intenta desarrollar en este texto no es una idea aséptica. Por el contrario, es una idea comprometida con valores tan trascendentes como la equidad y la justicia. La intención es que el rescate de la solidaridad social, como principio de la seguridad social, sirva como herramienta idónea para la transformación de una sociedad globalizada y desarticulada, a una sociedad integrada e interrelacionada, comprometida con la justicia social e imbuida de la necesidad de disminuir, día a día, las asimetrías sociales, fuente proveedora de discriminación, racismo y desigualdad.

El concepto de solidaridad social que se intenta desarrollar en este texto no es una idea aséptica. Por el contrario, es una idea comprometida con valores tan trascendentes como la equidad y la justicia

¡Ojalá que valga la pena!

Marco conceptual. Definiciones e interpretaciones según diversos actores

Entre todos los estudiosos y especialistas en temas de políticas sociales existe consenso en que la solidaridad es el principio rector en todos los sistemas de seguridad social. Si bien es una palabra por demás conocida, sus definiciones varían a igual ritmo que alcances se le fijan, por lo que resulta conveniente desentrañar su significado en una primera instancia.

En el Diccionario de la Real Academia Española, solidaridad se define como la “adhesión circunstancial a la causa o empresa de otros”. La raíz etimológica de la palabra hace referencia a comportamientos *in solidum*, es decir, que se unen los destinos de dos o más personas, lo cual deja implícito un cierto grado de compromiso entre ellas. Por tanto, la solidaridad está dada por una adhesión ilimitada y total a una causa, situación o circunstancia, que implica asumir y compartir por ella beneficios y riesgos.

En la sociedad, la solidaridad es consecuencia de la adhesión a valores comunes los cuales llevan a compartir creencias relacionadas con los aspectos fundamentales de los planteamientos político, económico y jurídico de los grupos sociales.

Su aplicación entraña un concepto positivo, un valor enaltecido asociado con conceptos de justicia e igualdad. La solidaridad es una palabra de unión; es la señal inequívoca de que todas las personas, de cualquier condición, se dan cuenta de que no están solas, ya que su naturaleza social hace que no puedan prescindir de sus iguales, no puedan alejarse de las personas e intentar desarrollar sus capacidades de manera independiente.

Sin embargo, las personas en lo individual otorgan a la solidaridad un significado con matices diferentes, aun cuando, unánimemente, suelen utilizar esta palabra para denominar una acción positiva y bienintencionada. De manera intuitiva, cuando se refieren a la solidaridad, aluden a cierta preocupación de los unos respecto a la suerte o al bien de los otros, especialmente de los más necesitados o los que están en apuros. Es en este sentido que, en ocasiones, se la asocia con la filantropía, la caridad, el altruismo y la fraternidad.

La solidaridad es una palabra de unión; es la señal inequívoca de que todas las personas, de cualquier condición, se dan cuenta de que no están solas

Por lo general, el término solidaridad ha sido utilizado para evocar al socorro más que a la ayuda, a la acción de los particulares más que a la de las instituciones públicas, al ámbito de la sociedad civil más que al del Estado. De hecho, cuando los individuos piensan en la solidaridad, la mayoría de las veces se remiten a lo que les sobra y no a una aportación imprescindible para que la sociedad que integran funcione de forma equilibrada.

Estas apreciaciones se reflejan en una encuesta realizada en la ciudad de Santiago de Chile en el año 2007,³ cuyo objetivo

³ Brugnoli, José Antonio Román y Sebastián Ibarra González. *Solidaridad: significados, valoraciones y práctica. Resultados Encuesta Solidaridad 2007*, Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Psicología, Proyecto Fondecyt, Núm. 1 061 250, Santiago de Chile.

fue obtener una descripción y una comparación de las diversas construcciones que hacen, respecto a la solidaridad, habitantes de esa ciudad, entre los que se incluyen jóvenes y adultos de ambos géneros de distintos niveles socioeconómicos.

La idea de “solidaridad” que tienen los encuestados se asocia en su mayoría con ayuda voluntaria, seguida por la idea de convivencia cotidiana. Las cualidades más valoradas de una acción solidaria es que esta sea espontánea y voluntaria (54%), y también gratuita y desinteresada (24%). Sin embargo, solo 2% considera una cualidad el que la acción solidaria sea mutua o recíproca.

La mayoría de los encuestados consideran que la solidaridad es muy importante tanto para su vida personal como para la vida en sociedad y colocan en el primer lugar de valoración a la labor de ayuda —aunque también manifiestan que es la menos practicada—, mientras que la solidaridad como ayuda material ocupa el último lugar.

A su vez, respecto a las acciones solidarias más frecuentes, entre 47 y 62% de los encuestados expresan que una vez por semana realizan las siguientes acciones: ceder el asiento en el transporte público a una persona que lo necesite; escuchar a personas que requieren ayuda o apoyo psicológico; dar consejos; compartir útiles, materiales de estudio y la colación a algún compañero de trabajo o curso; donar el vuelto de una compra en un supermercado. En relación con las acciones solidarias casi no practicadas, entre 45 y 75% de los encuestados indican que nunca colaboran como voluntarios ni de manera independiente ni integrando alguna institución de beneficencia; nunca participan en actividades de ayuda social organizadas por el trabajo, la escuela o las instituciones religiosas o comunitarias; y nunca realizan donaciones de dinero por medio de tarjetas de crédito o algún portal de internet.

La encuesta identifica como principales obstáculos para el ejercicio de acciones solidarias la desconfianza hacia quien recibe la ayuda y hacia el uso de los recursos que hacen las instituciones (50%), y la escasez de recursos económicos (19%). Respecto a las condiciones para generar una sociedad más solidaria, 59% de los encuestados destaca la necesidad de generar cambios de escala social, como la generación de políticas basadas en el bien común por parte del Estado, la preocupación de este para incrementar la igualdad de oportunidades entre los habitantes o el cambio del modelo económico; mientras que 32% establece la necesidad de generar cambios en la mentalidad y en los valores de las personas. De esta manera, la gente visualiza al Estado como el principal responsable para resolver la inequidad social y para generar las condiciones apropiadas para el crecimiento de una sociedad más solidaria.

Del análisis de la información derivada de esta encuesta puede inferirse que, para la gente, el concepto de solidaridad se encuentra más cerca del atribuido a la caridad que de la responsabilidad mutua respecto al mantenimiento del tejido social y del resguardo de la dignidad humana. Es como si el término solidaridad apelara principalmente al sentimiento de humanidad individual y no tanto a la condición de ciudadano, circunscribiéndolo de forma prioritaria a una dimensión de la virtud moral que en ocasiones complementa a la justicia.⁴ De esta manera, puede percibirse que el conjunto de comportamientos solidarios enunciados en ella, se encuentran más asociados con pautas morales individuales que con una actitud cultural necesaria para la convivencia mutua. En esa comprensión, es el Estado en forma abstracta el que emerge como responsable de generar las condiciones de una sociedad más solidaria, cómo si este fuera independiente de los individuos que lo componen.

⁴ Camps, Victoria. *Virtudes públicas*, Espasa Calpe, España, 1991, pp. 35-36.

En este momento ya estamos en condiciones de establecer las diferencias existentes entre los términos solidaridad y solidaridad social. El sentido teleológico de la palabra solidaridad se encuentra inmerso en el sentimiento altruista del ser humano y dependerá de cuan adentrado esté ese sentimiento en él para que su esfuerzo y su entrega hacia el prójimo sea mayor o menor. La decisión de colaborar, ayudar o participar en el conjunto social está en él y solo en él, representando un compromiso individual. En este sentido, el término solidaridad se asocia más al término filantropía, ya que representa una versión particular, individual y privada de un interés legítimo por el bienestar de los demás.

Por otro lado, la solidaridad social ya no es una actitud individual sino una construcción colectiva, y a partir de allí la participación del ciudadano pasa a ser obligatoria e incluso, a veces, hasta compulsiva. Representa una forma de expresión colectiva, particularmente aquella que remite al interés de los individuos para la promoción de bienes públicos⁵ o por el bienestar de los otros. La solidaridad social no dependerá, entonces, solo de sentimientos, sino que se verá complementada por métodos contruidos por la sociedad de la que el individuo es solo una parte, permitiendo la resolución de los problemas que crea la convivencia con otros y la cual conlleva desventajas comparativas, las llamadas contingencias sociales, que es necesario resolver para hacer más razonable la vida del conjunto.

⁵ Un bien público es aquel bien provisto en cantidades iguales a todos los miembros de la comunidad, cuyos rasgos característicos están dados por su suministro solidario y por la imposibilidad de excluir a los otros de su consumo. Es decir, su naturaleza responde a nociones de "no rivalidad" y de "no exclusión". Un bien es "no rival" cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso futuro por otros individuos. A su vez, es "no excluyente" cuando su uso por una persona en particular, no perjudica el uso simultáneo por otros individuos.

En ese marco, el ejercicio de la solidaridad social parecería demandar la universalización de los derechos democráticos y una concepción inclusiva de la ciudadanía.

Al respecto, cabe señalar que las cartas magnas constitutivas de casi todas las naciones democráticas establecen como principio fundamental la igualdad entre quienes la integran. Esta igualdad es una derivación directa e innegable de la verdadera dignidad del ser humano, que pertenece a la realidad intrínseca de la persona, sin importar su raza, edad, sexo, credo, nacionalidad o partido político. La dimensión democrática de la solidaridad social recrea los ideales de fraternidad e igualdad originados en la Revolución Francesa,⁶ los cuales proclamaban la inclusión como ciudadanos libres e iguales a personas y grupos de personas hasta ese momento excluidos como tales.

La dimensión democrática de la solidaridad social recrea los ideales de fraternidad e igualdad originados en la Revolución Francesa

Es dable señalar que el concepto de ciudadanía ha contado con distintos significados desde su nacimiento en Grecia (hace al menos veinticuatro siglos), a la fecha. Sin embargo, el que más interesa actualmente es el concepto de “ciudadanía social”, tal como lo concibió Thomas Marshall hace medio siglo. Desde su perspectiva, ciudadano es aquel que en una comunidad política goza no solo de los derechos civiles y políticos —vinculados con

⁶ A partir de las ideas de libertad individual y de la política como actividad ejercida por toda la sociedad, así como también de la idea de la propiedad privada como garante de la autonomía e independencia del individuo frente a los demás —todas ellas ideas propias de la tradición republicana que podrían resumirse bajo la divisa de la igual libertad real—. Antoni Domenech indica que el pueblo articuló, creativamente durante la Revolución Francesa, un proyecto político que extendía la libertad y la ciudadanía a todos los individuos varones de la sociedad, y convertía a los pobres en miembros de pleno derecho de la sociedad civil. El pueblo se autoconstituía de esta manera en “pueblo soberano”, en

el ejercicio de la libertad individual y la participación política—, sino también de los derechos sociales, cristalizados a partir del acceso al trabajo, a la educación, a la vivienda, a la salud y a las prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad. Estos derechos sociales estarían asegurados por el Estado nacional, entendiendo a este como el Estado social de derecho.

La encarnación del Estado social de derecho ha estado representada por el Estado de Bienestar, del cual han podido disfrutar algunos países europeos. Sin embargo, en los últimos tiempos el Estado de Bienestar ha entrado en crisis, y han proliferado críticas que lo acusan de facilitar los esquemas de “compra de votos” durante el ejercicio democrático y de sobredimensionar las actividades del Estado, fomentando su ineficiencia y la anulación de la libertad individual.

A partir de estas críticas, parece razonable redefinir al Estado de Bienestar a manera de generar un Estado social que satisfaga las exigencias de la ciudadanía social. En ese sentido, Adela Cortina propone diferenciar los conceptos de justicia y de bienestar, para no caer en la trampa del “mayor bienestar para el mayor número” inmersa en los esquemas del Estado de Bienestar, el cual ha distorsionado el concepto de solidaridad social implícito en este y ha sido el blanco de las críticas liberales. Establece que los Estados deberían definir

demos, es decir, en un sujeto social organizado, formado por hombres libres. El acceso a la libertad y a la ciudadanía exigía el reparto de la riqueza social, de modo que todos los individuos escapasen de la subordinación y del sometimiento al poder ajeno. Este proyecto de afloración a la vida civil libre del pueblo formado por los trabajadores manuales, los intelectuales, los pobres, los pequeños comerciantes, pequeños campesinos y braceros sin tierra, recibió el nombre de “fraternidad” y en ella, la economía es un medio al servicio de la extensión de la ciudadanía y de la libertad. Cabe señalar que con posterioridad a la caída de la segunda República Francesa, el término fraternidad fue reemplazado por el de solidaridad. Un estudio completo sobre el nacimiento y desarrollo de la REVOLUCIÓN FRANCESA y de su impacto e influencia en los movimientos políticos de los siglos XIX y XX se encuentra compilada en el libro *El Eclipse de la fraternidad*, Crítica, 2004, Barcelona.

qué necesidades y bienes integran el *mínimo decente*, por debajo del cual no debería quedar ningún habitante de su territorio, dejando claro que este mínimo no compone el bienestar de los ciudadanos, sino que representa una exigencia de justicia. Por otro lado, entiende que el bienestar es una concepción psicológica e individual, por lo que la provisión del mismo sería responsabilidad exclusiva de las personas. De esta manera, el Estado de Bienestar evolucionaría hacia el Estado de Justicia, donde “...deber intransferible de cualquier Estado de derecho que hoy quiera pretenderse legítimo —y hoy lo son casi todos los de la Unión Europea— es asegurar universalmente los *mínimos de justicia*, y no intentar arrebatar a los ciudadanos su opción por la solidaridad; satisfacer los *derechos básicos* de la segunda generación, y no empeñarse en garantizar el bienestar. Decía P. J. A. Feuerbach que la felicidad es cosa del hombre, no del ciudadano, y yo quisiera puntualizar por mi cuenta y riesgo que *los mínimos de justicia son cosa de los Estados, mientras que el bienestar págueselo cada quién de su peculio [...]*. El llamado ‘Estado del bienestar’ ha confundido, a mi juicio, la protección de los derechos básicos con la satisfacción de deseos infinitos, medidos en términos del ‘mayor bienestar para el mayor número’. Pero confundir la justicia, que es *un ideal de la razón, con el bienestar, que lo es de la imaginación*, es un error por el que podemos acabar pagando un alto precio: olvidar que el bienestar ha de costárselo cada quien a sus expensas, mientras que la satisfacción de los derechos básicos es una responsabilidad social de justicia, que no puede quedar exclusivamente en manos privadas, sino que sigue haciendo indispensable un nuevo Estado social de derecho —un Estado de justicia no de bienestar— alérgico al megaestado, alérgico al

Parece razonable redefinir al Estado de Bienestar a manera de generar un Estado social que satisfaga las exigencias de la ciudadanía social

‘electoralismo’ y consciente de que debe establecer unas nuevas relaciones con la sociedad civil”.⁷

En otras palabras, la solidaridad nace del ser humano y se dirige al ser humano, representando una exigencia de convivencia entre los hombres. La solidaridad es, en sentido estricto, una relación de justicia: todos somos seres iguales en dignidad y derechos. En este sentido, la justicia social se alcanzará en la medida que las pautas de solidaridad transmuten hacia la concepción de solidaridad social, es decir, se materialice la transición entre una serie de actos aislados encaminados a ayudar al prójimo, hacia lo que debe representar una actitud personal, una disposición constante y perpetua de tomar responsabilidad por las necesidades ajenas, dando lugar a una cultura de solidaridad social.

Para la teología cristiana, el concepto de solidaridad se encuentra estrechamente vinculado con el de fraternidad de todos los hombres. Fraternidad que los impulsa a buscar el bien de todas las personas por el hecho mismo de que todos son iguales en dignidad gracias a la realidad de la filiación divina.⁸

Desde el punto de vista académico, un exponente reconocido de la Sociología, Emile Durkheim, expresa en su obra *De la División del Trabajo Social* que “... la solidaridad social es un fenómeno completamente moral que, por sí mismo, no se presta a observación exacta ni, sobre todo, al cálculo [...]. Es un hecho social que no se puede conocer bien sino por medio de sus efectos sociales...”⁹ El pensamiento de Durkheim está abocado a identificar de qué manera pueden conciliarse las

⁷ Cortina, Adela. *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, 2005, pp. 84 y 87.

⁸ García Pimentel Ruiz, Francisco. *El principio de solidaridad* en www.bizheliza.org/fileadmin/bizkeliza/web/doc_car/ Consultado el 28 de febrero 2009.

⁹ Durkheim, Emile. *De la división del trabajo social*, Colofón, México, 2007, pp. 73 y 76.

libertades individuales surgidas de la disolución de la sociedad tradicional (cuyo origen responde a los avances tecnológicos de la Revolución Industrial), con el mantenimiento de una conciencia colectiva de cuya capacidad de regulación social y moral depende la existencia misma de la sociedad.

En su obra, Durkheim explicita que el término solidaridad abarca dos clases de vínculo social: el orgánico y el mecánico, y ambos regulan de forma moral el comportamiento del individuo. El vínculo orgánico está dado por el individuo y su predisposición física y psíquica a relacionarse socialmente, es decir, su personalidad, pero “... Mientras permanezca en estado de simple predisposición de nuestra naturaleza física, la solidaridad es algo demasiado indefinido para que se pueda fácilmente llegar a ella [...]. Para que adquiriera forma comprensible es preciso que se traduzcan al exterior algunas consecuencias sociales”.¹⁰ A su vez, el vínculo social mecánico está integrado por el inconsciente colectivo presente en una sociedad, que no es otra cosa que “... una cohesión social cuya causa se encuentra en una cierta conformidad de todas las conciencias particulares hacia un tipo común, que no es otro que el tipo síquico de la sociedad [...]. La sociedad procura que sus individuos presenten todas sus semejanzas fundamentales, porque es una condición de su cohesión”.¹¹

La solidaridad orgánica es propia de las sociedades modernas. En estas, la diferenciación funcional promovida por la división y la especialización del trabajo provoca una positiva promoción de los individuos y la dependencia de estos con la sociedad, conciliando de esta manera a la libertad individual con la solidaridad social. Esa solidaridad social no deriva entonces de la anulación de la conciencia individual, sino de su afirmación y

¹⁰ *Ibid.*, p. 76.

¹¹ *Ibid.*, p. 115.

potencialización. Según Durkheim, la solidaridad se desenvuelve a medida que la personalidad individual se fortalece.

Asimismo, para este autor la noción de solidaridad se refiere a relaciones inequívocamente sociales, de carácter moral, en contraste con las relaciones políticas o las de mercado económico, estas últimas típicas del pensamiento liberal. Bajo el esquema liberal expuesto en el pensamiento de Hebert Spencer, las sociedades tenderán a tener como base constitutiva el vasto sistema de contratos particulares que ligan entre sí a los individuos. Estos no dependerán del grupo, sino en la medida que dependan unos de otros, y solo en la proporción establecida en los convenios privados y libremente celebrados. Por ende, para el liberalismo, la solidaridad social responde al acuerdo espontáneo de los intereses individuales, acuerdo del cual los contratos son la expresión natural. El tipo de relaciones sociales estaría dado por la relación económica, desprovista de toda reglamentación y surgida de la iniciativa libre de las partes. En otras palabras, la sociedad no sería más que el órgano que relaciona a los individuos, los cuales solo cambian los productos de sus trabajos sin acción social alguna que regule dicho intercambio.

De manera opuesta, Durkheim desecha las nociones liberales e individualistas del contrato social, expresando que "...Podemos, pues, decir de una manera general, que la característica de las reglas morales es la de enunciar las condiciones fundamentales de la solidaridad social. El derecho y la moral, tal es el conjunto de lazos que nos ligan unos a otros y a la sociedad, y que hacen de la masa de los individuos un agregado, uno y coherente. Puede decirse que es moral todo lo que constituye fuente de solidaridad, todo lo que fuerza al hombre a contar con otro, a regular sus movimientos con arreglo a algo más que los impulsos de su egoísmo [...]. Bien se ve hasta qué punto es inexacto definirla, como con frecuencia se ha hecho, por libertad; al contrario, más bien consiste en un estado de dependencia. Lejos de servir

para emancipar al individuo, a fin de desligarle del medio que lo envuelve, tiene, al contrario, por función esencial hacer que forme parte de un todo”.¹²

A su vez, respecto a la división del trabajo, Durkheim establece que esta se ha convertido en la condición esencial de la solidaridad social.¹³ Señala que a medida que las sociedades avanzan en su evolución, los lazos que ligan al individuo con su familia, con su tierra, con sus tradiciones heredadas, con los usos colectivos del grupo, se aflojan. Esa situación tienta a la persona a abandonar su entorno en busca de una conciencia mayor, de una inteligencia más rica y de una actividad más variable. En ese contexto, para que este permanezca atado a un grupo con una fuerza similar a la primigenia, es preciso que los lazos que a él le ligan se hagan más fuertes y más numerosos. Y es allí donde la división del trabajo le hace tomar conciencia de su estado de dependencia frente a la sociedad, moderar su egoísmo y retomar su esencia moral, ya que de ella provienen las fuerzas que lo retienen y lo contienen. Toda su obra está destinada a demostrar que el individualismo y la diferenciación que genera la división del trabajo en las sociedades modernas no suponen una amenaza para la solidaridad social “... En una palabra, puesto que la división del trabajo deviene de la fuente eminente de la solidaridad social, llega a ser, al mismo tiempo, la base del orden moral... [la división del trabajo] crea entre los hombres todo un sistema de derechos y deberes que los liga unos a otros de manera durable”.¹⁴

¹² *Ibid.*, p. 417.

¹³ Resulta conveniente recordar que el pensamiento y la obra de Durkheim se desarrollaron durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, en pleno desarrollo de la Revolución Industrial y del debate intelectual acerca del sentido de las clases, de la lucha de clases, de la unidad nacional, del conflicto y la disciplina, de la autoridad, todo ello en el marco de los avatares de la Tercera República Francesa.

¹⁴ Durkheim, Emile. *Op Cit.*, pp. 420 y 426.

Desde otra perspectiva, en la ciencia del Derecho, se habla de que algo o alguien es solidario, solo entendiéndolo dentro de un conjunto jurídicamente homogéneo de personas o bienes que integran un todo unitario, en el que resultan iguales las partes desde el punto de vista de la consideración civil o penal. Para el derecho, entonces, la solidaridad implica una relación de responsabilidad compartida, de obligación conjunta.

En el *Diccionario jurídico sobre seguridad social* se define la solidaridad social como la “... Unión de esfuerzos y recursos de la sociedad encaminados a otorgar ayuda a sus integrantes contra las consecuencias de los riesgos a que se encuentran expuestos en el transcurso de su existencia. En la doctrina de la seguridad social se le toma como uno de los principios rectores en los que se sustenta dicho régimen de protección, cuyo contenido consiste en que [...] la seguridad social debe utilizar instrumentos o técnicas que distribuyan las cargas económicas entre el mayor número de personas [...]’ Entre mayor sea el número de sujetos asegurados más amplia será la cobertura de riesgos, ya que los gastos que implican las prestaciones de las distintas contingencias cubiertas se reparten mejor y equitativamente”.¹⁵

Ahora bien, de lo expuesto se puede deducir que el concepto de solidaridad social se ha ido abriendo camino a través del tiempo. No es un concepto estático, sino todo lo contrario: el devenir de la sociedad lo construye día a día. Si bien es cierto que la elaboración intelectual del término se remonta a tiempos modernos, no es menos cierto que estuvo subyacente en toda construcción social. Es difícil imaginar una célula social sin encontrar en ella, aunque más no sea, el germen de la solidaridad social.

¹⁵ Cázares, García Gustavo. *Diccionario jurídico sobre seguridad social*, ISSSTE-IMSS, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1994, pp. 444-445.

La solidaridad social en los sistemas de seguridad social. Evolución

● De la caridad al seguro privado

Desde sus principios, la vida del ser humano ha estado sometida a diversos acontecimientos y riesgos que, una vez acaecidos, dan origen a una necesidad pasible de atención. Si bien en los comienzos del desarrollo humano, el individuo estaba sujeto a su propia suerte respecto a la provisión de los elementos indispensables para satisfacer las necesidades de su vida, con la evolución de la civilización y del ejercicio de una vida social, esos requerimientos pudieron ser compartidos con los demás integrantes del cuerpo social. En cuanto el ser humano se acercó al prójimo, dando origen a la construcción social, el marco básico para brindarse seguridad lo constituyó la familia.

La familia concentra los comportamientos solidarios básicos, y se erige como el espacio seguro que contiene a sus integrantes. De esta manera, se identifica entonces un tipo

de asistencia familiar, que si bien incumbía recíprocamente a todos sus elementos, estaba principalmente centrada en el jefe de familia.

La evolución hacia formas más complejas de organización social, facilitó que las virtudes y prácticas adquiridas en el seno familiar se transfirieran al conjunto social, dando nacimiento a una solidaridad social rudimentaria basada, prioritariamente, en un sentido de fraternidad entre los hombres.¹⁶

Cuando la sociedad se amplía, y por ende se complejiza, la búsqueda de la seguridad se traslada a ella. En consecuencia, los lazos de solidaridad se entrecruzan y originan diversos procesos de diferenciación social, producto de, precisamente, pertenecer a esa sociedad. Si bien no existe sector alguno en la sociedad que se encuentre exento de sufrir contingencias, siempre existen capas sociales que resultan mucho más vulnerables a flagelos, como la pobreza y la marginación.

Si bien no existe sector alguno en la sociedad que se encuentre exento de sufrir contingencias, siempre existen capas sociales que resultan mucho más vulnerables a flagelos, como la pobreza y la marginación

Cuando ese proceso de diferenciación social alcanza niveles altos, la sociedad empieza a crear modos de paliar esa situación retribuyendo a esos sectores una porción de los resultados económicos como una forma de ayudarlos a sobrellevar su existencia.¹⁷ De esta forma, se inician los procesos de organización social en procura de atender a los más necesitados, haciendo evidente que uno de los primeros atisbos de solidaridad social se centra en la caridad.

¹⁶ Goñi Moreno, José María. *Derecho de la previsión social*, Edial, Buenos Aires, 1956, p. 19.

¹⁷ Hernández Cervantes, Aleida. *La seguridad social en crisis. El caso del seguro social en México*, Porrúa, México, 2008, p. 1.

La caridad se funda en el sentimiento altruista de algunos integrantes de la sociedad de atender las necesidades de algunos de sus miembros. Se materializa en la ayuda que permite al individuo resolver algunas de sus necesidades apremiantes. Pero el obstáculo, para que la caridad tenga lugar, lo constituye la necesidad de que exista un individuo dispuesto a dar. Es decir, que exista un individuo que posea un espíritu altruista o un sentido particular que le estimule a desprenderse de algo, que quizás él también pudiera necesitar. Como esto no es frecuente, se presenta la situación de que solamente manifieste disposición de dar quien tiene excedentes de algo o no lo utiliza. A su vez, en el caso que se encuentre quien esté dispuesto a dar y quien esté dispuesto a recibir, se requiere que el objeto que se vaya a transferir sea precisamente el que satisfaga la necesidad.

Es fácil identificar que, a pesar de las buenas intenciones de algunos espíritus generosos, el carácter voluntario de la caridad o de la asistencia privada pone en evidencia que se trata de una solución que no está en condiciones de satisfacer plenamente el conjunto de las necesidades sociales. A su vez, el hecho de que las personas se enfrenten a una situación pasible de recibir ayuda caritativa, requiere previamente su declaración expresa de indigencia, hecho que atenta contra el principio de la dignidad humana. Adicionalmente, la persona indigente tiende a rechazar la protección basada en la limosna caritativa, ya que su pretensión es ser contemplado por medidas que le concedan un derecho subjetivo, especialmente frente al Estado.

La beneficencia privada puede identificarse con organizaciones de particulares, congregadas con el objeto de paliar situaciones de pobreza y necesidad extrema a partir de la entrega discrecional de pequeñas subvenciones o subsidios. El eje principal de estas organizaciones se correspondía (y aún hoy en nuestros días) con las creencias religiosas, principalmente cristianas, de ejercer en la práctica la prédica sobre la compasión

y la ayuda al prójimo. Como lo señala Hernández Cervantes “... a partir del siglo XVI, no solo los grupos cristianos que fundaban su actuar en un deber moral evangélico, sino además congregaciones laicas dedicarían sus esfuerzos al mismo fin; es así como se produce una tendencia a secularizar la beneficencia privada, mediante fundaciones benéficas inspiradas en principios filantrópicos y caritativos. En este momento, es donde nosotros observamos que se puede apreciar un cambio de la beneficencia a la asistencia pública; cambio consistente en que, mientras la beneficencia —privada o pública— apelaba más al sentimiento de caridad sin oponérsele real exigibilidad, la asistencia pública empezaba a tomar más fuerza efectiva por parte del Estado, como una forma de hacer política social, cuyos mecanismos fuesen más contundentes”.¹⁸

Cuando la caridad se organiza y es asumida por el Estado a partir de un papel más activo, nace la asistencia social, considerando prestaciones y asignaciones que pueden variar según la intensidad de la necesidad y las dificultades a superar, dentro de un marco jurídico preestablecido. La asistencia social se identifica con toda protección que se otorga a los necesitados por parte del Estado, articulando acciones entre el gobierno central y autoridades locales. El desarrollo institucional de la asistencia social se inició en forma de distribución de dinero o alimentos a personas indigentes, por parte de quienes ejercían el poder público. La asistencia social representó la maduración histórica de la idea de que el individuo debe tener derecho a la protección social, pasando a un segundo plano la caridad voluntaria como base de la solidaridad social.¹⁹

El doctor Mario de la Cueva señala que Karl de Schweinitz, en su libro *Inglaterra hacia la seguridad social*, relata algunos

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

antecedentes históricos de la asistencia social, particularmente en Inglaterra. El más remoto se remonta al año 928, con el *Acta de Concilio de Gretlea*, mediante la cual los funcionarios del rey debían sostener un asilo para pobres en las Villas del Rey. Por otro lado, señala que el punto de arranque de la previsión social inglesa tiene lugar con el Estatuto de los Trabajadores del Campo, el cual fue dictado en 1349 por el Rey Eduardo III. Este establecía la prohibición de dar limosna con el objetivo de obligar a los hombres a trabajar. De la Cueva opina que “... es dudoso que estos estatutos ingleses quisieran, realmente, proteger a los pobres y más bien parece que, dictados a resultas de la *peste negra* que asoló a Europa, tenían por finalidad impedir el alza de los salarios. El fin del feudalismo y el principio de la época moderna

La asistencia social representó la maduración histórica de la idea de que el individuo debe tener derecho a la protección social, pasando a un segundo plano la caridad voluntaria como base de la solidaridad social

señalan una tendencia más acentuada a la beneficencia y la asistencia públicas; a mediados del siglo XVI se dictaron diversas disposiciones, autorizando a los obispos a recoger donativos y destinarlos a la ayuda de los pobres...”²⁰ Entre otros antecedentes, se destacan el dictado en 1563 de la Ley del Trabajo por parte de la Reina Isabel y el dictado en 1572 de una nueva ley que otorga autorización a los jueces para fijar y cobrar la cuota de socorro a los pobres situación que, según Schweinitz, puede asimilarse al principio de la legislación de impuestos para la asistencia social. En 1576 se dispuso que toda persona apta para el trabajo, que se negara a trabajar, fuera internada en una casa de corrección. La legislación inglesa reconoce al conjunto de esta legislación como legislación de pobres.

²⁰ Cueva, Mario de la. *Derecho mexicano del trabajo*, Tomo II, Porrúa, México, 1961, p. 4.

A su vez, en Francia la asistencia social toma cuerpo con la creación de la Gran Oficina de los Pobres de París en 1554. A partir de la Revolución Francesa de 1789, una nueva concepción de la asistencia social inspira los trabajos del Comité de Mendicidad de la Asamblea Constituyente y los del Comité de Socorros Públicos de la Asamblea Legislativa y de la Convención, expresándose en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1793. Al respecto, el Artículo 21 de la Declaración del 24 de Junio de 1793 establecía que: "... Los socorros públicos son una deuda sagrada. La sociedad debe proveer la subsistencia de los ciudadanos menesterosos, sea procurándoles un trabajo, sea asegurando los medios de existencia a aquellos que no están en situación de trabajar".

Cuando el Estado fue impotente de resolver todas las necesidades, algunos integrantes de esa sociedad comenzaron un proceso de asociación por actividades en procura de buscar una solución de conjunto a los problemas que se suscitaban dentro de la corporación. Estas corporaciones eran asociaciones de personas de un mismo oficio, arte o profesión, y mantenían en su estructura un poder ejecutivo que los representaba, el cual estaba dotado de facultades particulares que le permitían contratar y tener un patrimonio propio, así como comprar, vender y realizar todos los actos jurídicos necesarios para su desenvolvimiento. Entre sus características merecen destacarse la cooperación entre sus integrantes y el ejercicio de una reglamentación detallada en cuanto a la adquisición y al reparto de las materias primas. Sus acciones estaban dirigidas a entregar a sus socios pobres y enfermos, una ayuda económica asimilable a un subsidio, intentando a su vez, aliviar en algo la miseria de las viudas y de los huérfanos.

A medida que estas corporaciones se desarrollaron, su campo de acción creció, facilitando en las ciudades la incursión tanto en aspectos económicos como sociales. De forma paulatina se

fueron transformando en corporaciones de oficios y gremios, las cuales servían para fijar los derechos y las obligaciones entre los miembros de un mismo oficio.

Con el desarrollo de estas sociedades de ayuda mutua, el hombre intentó hacer frente a sus necesidades y lograr la satisfacción de las mismas. Su origen tiene como basamento los vínculos de solidaridad establecidos sobre bases profesionales o religiosas. Al principio solo servían para resolver necesidades primarias, y consistían en la ayuda recíproca que un grupo acordaba prestarse con el objetivo de afrontar contingencias determinadas o indeterminadas. Cabe señalar, que si bien las actividades en ese sentido se desarrollaron al inicio de manera personal, el hecho de percibir que la búsqueda de satisfactores era común entre sus semejantes desencadenó en los individuos la decisión de unirse y compartir el trabajo, dando fundamento y consistencia al mutualismo.

La protección brindada se vinculaba tanto a mercaderías como a personas, como lo señala Ruiz Moreno "... En épocas remotas existían asociaciones llamadas *collegia tenuiorum* que tenían por objeto ayudar a los deudos de los asociados que muriesen entregándoles determinadas cantidades de dinero llamadas *funeraticum* o de indemnización que eran aportadas por los demás asociados a través de cuotas de iniciación y aportaciones mensuales; así, los gastos eran cubiertos por la tesorería y esta concedía un periodo de gracia o espera, antes de que los socios se atrasaran en el pago de sus cuotas vieran cancelado su derecho a recibir la indemnización correspondiente en caso de muerte".²¹ Otro antecedente, también citado por

²¹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Nuevo Derecho de la seguridad social*, Porrúa, México, 2007, p. 214. Ver cita de Donati Antígono, *Manuale Di Diritto Delle Assicurazioni Privati*, Milano, 1956, p. 11 y Roberto Mantilla Molina, *Derecho Mercantil*, Porrúa, México, 1956, p. 5.

Ruiz Moreno,²² da cuenta de la existencia de las guildas medievales bajo la forma de instituciones de asistencia, cuya característica era que las primas no guardaban relación con las prestaciones.

A su vez, en el año 1462 nace, en el actual territorio de Italia y gracias a la idea de un monje llamado Bernabé de Terni, el primer montepío como instrumento para contrarrestar la usura, el cual fue también una asociación de tipo mutual. Fue tal el éxito obtenido, que en 1515 el Papa León X dictó una bula aprobando su establecimiento. Los montepíos

Es mediante la ayuda recíproca que el individuo toma conciencia de su "ser social"; situación que lo anima a realizar nuevas actividades que le permiten satisfacer necesidades menos simplistas

constituyen el antecedente de lo que posteriormente sería el seguro social; estos se constituían mediante la conformación de un fondo o depósito de dinero, el cual era aportado en forma de descuentos efectuados en los sueldos de los individuos integrantes de algún cuerpo o clase, o mediante sus aportes voluntarios. Luego, esos fondos eran destinados al pago de pensiones de enfermedad, vejez, viudedad u orfandad, u otros similares a integrantes del grupo.

Para cumplir sus fines, en las agrupaciones de tipo mutual, los integrantes del grupo realizan contribuciones para la conformación de un fondo que constituye su basamento económico. De esta manera, el riesgo y la responsabilidad se distribuyen en el seno del grupo. La ayuda recíproca es canalizada por medio de asociaciones mutuales, es decir, entidades que, sin ánimo de lucro y mediante el aporte de

²² Citado por Itzigsohn de Fischuan, María E. "Seguros" en *Enciclopedia jurídica Omeba*, Tomo xxv, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, p. 322.

sus afiliados, desarrollan en interés de estos una acción de previsión o sociabilidad. Es mediante la ayuda recíproca que el individuo toma conciencia de su “ser social”, situación que lo anima a realizar nuevas actividades que le permiten satisfacer necesidades menos simplistas. De esta manera, las sociedades humanas de ayuda mutua nacen imbuidas del concepto de esfuerzo colectivo como medio para obtener mejores resultados ante las contingencias imprevistas, fortaleciendo en las personas el sentido de solidaridad.

En su origen, las mutualidades debieron iniciar sus actividades de manera clandestina, atento la prohibición impuesta a los trabajadores, por parte de los Estados, de formar asociaciones. Con el tiempo, y de manera progresiva, pudieron ganar cierta legalidad. La búsqueda de protección frente a los riesgos de pérdidas en cualquier tipo de actividad fue uno de los aspectos motivadores más importantes para el surgimiento del mutualismo, especialmente en la actividad comercial, constituyendo los primeros indicios del “seguro privado”. Al respecto, Ruiz Moreno indica que “... No hay duda que el seguro nació con el comercio, debido a los riesgos a que se hallaban expuestas las mercancías durante su transportación; de tal suerte que los comerciantes para no resentir pérdidas totales que afectaran su patrimonio hubieron de pensar en aglutinarse en “mutualidades de mercaderes” para protegerse con antelación, en la medida de lo posible, de las pérdidas que sufrieran por robos, actos de piratería, hundimientos de barcos, desastres naturales, o bien que por razones de tiempo o climáticas se echaran a perder o deterioraran los productos. De esta sencilla cuanto ingeniosa manera, un grupo de personas se ‘repartían’ el riesgo y, en su caso, absorbían la pérdida de mercaderías o los daños sufridas por estos, cubriéndose mutuamente unos a otros. De ahí el término ‘mutualidad’”.²³

²³ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Óp. Cit.*, pp. 213-214.

Sin embargo, las mutualidades solo garantizan su éxito si cubren necesidades muy concretas. Desde un punto de vista económico, es fácil darse cuenta que las personas que se agrupan para satisfacer todas sus necesidades, más allá de lo fuerte que sea el deseo de reunir un fondo común cuantioso y de la magnitud de sus aportaciones, estas serán siempre insuficientes ante el cúmulo de necesidades sociales.

Como una forma de acotar la cobertura a una contingencia puntual cuando las necesidades se hacen más complejas, algunos con mayor capacidad económica crean empresas para darle cobertura a algunos riesgos y empieza a desarrollarse el concepto moderno de los seguros privados. Estos aportan otro progreso a la idea de protección, originando lo que se dio en llamar “la ley de los grandes números”, es decir, que entre más personas participen en la protección de un riesgo, menos será su costo. Cabe destacar que la idea de derramar el riesgo entre una colectividad dada, sería utilizada posteriormente en sistemas más perfeccionados de protección, donde el concepto de solidaridad social se encuentra más desarrollado.

Como lo señala Hernández Cervantes,²⁴ si bien los seguros privados entrañan en sí mismos el mecanismo de “previsión” y dan idea de una sociedad organizada que puede gestionar sus propios esquemas solidarios, reflejan una manera individual de enfrentar las contingencias, ya que excluyen a todos aquellos grupos que no pudieran destinar una porción de sus recursos para hacer frente a problemas futuros. La cobertura de los riesgos se fundamenta en un principio conmutativo, ya que el pago del beneficio se realiza en forma proporcional a la prima acordada.

²⁴ Hernández Cervantes, Aleida. *Óp. Cit.*, p. 10.

La previsión social y los seguros sociales

Por medio del término previsión social se agrupan los medios e instrumentos capaces de anticiparse a la ocurrencia de hechos futuros generadores de necesidades sociales. Mientras que la previsión individual está dada por el ahorro personal y la previsión colectiva fue representada por el mutualismo o los seguros privados, la previsión social incorpora una nueva forma de protección frente a las contingencias sociales: el seguro social.

La previsión social tiene como origen las relaciones laborales. De la Cueva sostiene que "... El derecho individual del trabajo, el derecho protector de las mujeres y los menores y la previsión social son el núcleo y la esencia del estatuto laboral, porque son las normas que se aplican inmediatamente al trabajador y porque son la reglamentación jurídica que aspira a realizar el derecho del hombre-trabajador a la existencia".²⁵

Mientras que la previsión individual está dada por el ahorro personal y la previsión colectiva fue representada por el mutualismo o los seguros privados, la previsión social incorpora una nueva forma de protección frente a las contingencias sociales: el seguro social

La Revolución Industrial de fines del siglo XVIII generó un crecimiento sostenido de la población trabajadora, y con ella se multiplicaron las necesidades y los riesgos a los que esta se encontraba sometida. Riesgos como la enfermedad, la muerte, los accidentes de trabajo, la edad avanzada para laborar, entre otros, exigieron un ordenamiento sistemático de los mecanismos de protección a considerar. Si bien hasta fines del siglo XIX los gobiernos generalmente se abstuvieron de intervenir en las relaciones entre empleadores y trabajadores, emergieron,

²⁵ Cueva, Mario de la. *Óp. Cit.*, p. 3.

de forma paulatina, síntomas que manifestaron, tanto en el campo de las ideas como en el de las acciones, hasta qué punto se habían agudizado las malas condiciones en que vivían los trabajadores. Prueba de ello lo conforman tanto el *Manifiesto Comunista* de Marx y Engels en 1848, como la generación de la Comuna de París, virtual revolución social en 1871.

Ellos fueron detonantes de un rápido crecimiento del socialismo revolucionario en toda Europa, y en esas circunstancias, los grupos más organizados de los obreros emprendieron una aguerrida lucha para lograr una transformación del sistema económico, en el entendimiento de que ese era el único camino para poner fin a la miseria y a las iniquidades sociales. En 1864 tiene lugar la fundación de la Asociación Internacional de Trabajadores, conocida como “La Primera Internacional”. La agitación obrera y social se extendía de forma peligrosa, amenazando el normal desenvolvimiento de la industria y de la vida económica en general. La fuerza de esta presión social no fue ignorada, y rápidamente se presentaron concesiones en favor del pueblo, y en especial, de la clase trabajadora.

Por otro lado, en ese mismo tiempo florecen en la Europa de aquella época, tendencias que oponen una feroz resistencia a esas ideas igualadoras. La necesidad de mantener el poder y los privilegios de los que gozaban, hacía que los intelectuales de la época se manifestaran en abierta oposición a toda idea de apertura y flexibilidad. Flaubert en 1852, en carta a Louise Coulet, se pregunta “... ¿Qué es, pues, la igualdad, si no la negación de toda Libertad, de toda superioridad y hasta de la Naturaleza misma?...”²⁶ Por otro lado, Renan opinaba que “... La muchedumbre debe pensar y gozar por procuración [...]. La

²⁶ Domenech, Antoni. *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*, Crítica, Barcelona, 2004, p. 27.

masa trabaja; algunos cumplen por ella las superiores funciones de la vida; ¡eso es la humanidad!... Unos pocos viven por todos. Si quisiera cambiarse eso, nadie viviría”.²⁷

A su vez, como señala Domenech “... es la tendencia a negar la existencia civil del pueblo. Al inequívoco significado político de 1848 y 1871 —la pretensión de las clases trabajadoras urbanas de ganar existencia política—, se responde con la negación ideal de su existencia civil”.²⁸ En ese sentido deben ser tomadas las reflexiones de Flaubert, cuando con ferocidad espeta que “... la instrucción gratuita y obligatoria no hará sino aumentar el número de imbéciles [...]. Lo más urgente es instruir a los ricos que, en definitiva, son los más fuertes”.²⁹

Por otro lado, al observar el espectáculo de la Comuna de París, Tocqueville anota en sus Memorias “... era una cosa extraordinaria y terrible ver en las solas manos de quienes nada poseían toda esa inmensa ciudad, llenas de tantas riquezas [...]. Así el terror de todas las demás clases fue profundo”.³⁰

Del otro lado del Rin, el debate intelectual discurría por el mismo sendero. De esta manera, Nietzsche expresaba en plena época de Bismarck que “... Nada hay más temible que una clase bárbara de esclavos que ha aprendido a considerar su existencia como una injusticia y que se dispone no solo a vengarse a sí propia, sino a todas las generaciones anteriores”.³¹

En definitiva, la idea predominante en los sectores reaccionarios no era otra que volver a las épocas de la prefraternidad. El remedio al reclamo por la injusticia era

²⁷ Renan, Ernest. Tomado de *Diálogos Filosóficos*, González Arrili, Bernardo, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 318.

²⁸ Domenech, Antoni. *Óp. Cit.*, p. 29.

²⁹ *Ibid.*, p.30 (Domenech)

³⁰ *Ibid.*, p. 30.

³¹ Nietzsche, Friedrich. *El nacimiento de la tragedia*, volumen 1, 1875, p. 100.

retroceder para ubicarse en una época anterior a la Primera República, que al decir de Domenech "... La hidra internacional les parece a ellos (los intelectuales de la reacción) descabezable con medidas tan tradicionalmente liberal-doctrinarias como: arredilar a la chusma y cuidar muy mucho de no volver a olvidar las llaves en la puerta del jaulario; liquidar el sufragio universal, regresando a sufragio censitario; erradicar la instrucción pública obligatoria y gratuita; y guardarse de que el Estado interfiera en la vida económica y social".³²

Sin embargo, ya era tarde para el gobierno de esas ideas, el mundo no volvería para atrás. El tiempo de las masas había llegado y en ese contexto, o el Estado concedía o el pueblo conquistaba, o las dos cosas juntas. Así lo entendió el "canciller de hierro", Otto von Bismarck, y en eso reside su grandeza. Su inteligencia le permitió anticipar lo que era inexorable. Es probable, sin embargo, que lo haya impulsado más un sentimiento maquiavélico que el amor por las masas sudorosas. Pero tuvo la virtud de ver, oír y hacer, por eso la historia se lo reconoce.

Bajo su conducción, en 1869 se dicta en Alemania una completa reglamentación de temas referentes al trabajo. Esta primera incursión en materia laboral sería el antecedente del legado perdurable en la obra de Bismarck, la creación del seguro social. El 17 de noviembre de 1881, Bismarck anuncia sus proyectos de reforma en el célebre mensaje al Reichstag. En él plasma una nueva concepción del Estado, reconociendo en este "... no solo una misión defensiva, dirigida a proteger los derechos existentes, sino también la de promover positivamente, por instituciones apropiadas y utilizando los medios de que dispone la colectividad, el bienestar de todos sus miembros y especialmente de los débiles y necesitados [...]"³³ al trabajador

³² Domenech, Antoni. *Óp. Cit.* p. 33.

³³ Etala, Carlos Alberto. *Óp. Cit.*, p. 11.

le 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”.³⁴

Guillermo de Alemania, por medio del decreto imperial de esa fecha, dispone el establecimiento del seguro social para los trabajadores, el cual 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, y a su vez les otorga el derecho a obtener prestaciones. La materialización de estas medidas tiene lugar en las conocidas leyes de Bismarck sobre seguro de enfermedad en 1883 (el cual incluía el de maternidad), el seguro de accidentes del trabajo en 1884 y seguro de invalidez y vejez en 1889.

La política económica-social de Bismarck implicó la adopción de una nueva filosofía para la conducción de estos asuntos. El capitalismo liberal fue contrarrestado por medio del “intervencionismo de Estado” o de la llamada política social que, como lo señala el doctor Mario de la Cueva “... fue en esencia, la supresión de la postura individualista y liberal de los Estados y su substitución por un intervencionismo de Estado [...]. La finalidad de la política social es corregir los males del régimen económico y social del capitalismo, mejorando la condición de los trabajadores y procurando evitar los daños a que están expuestos”.³⁵

Su expresión en el campo social tenía una doble función: tal lo señalado, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y de los sectores más desprotegidos. Y por el otro, calmar las insistentes y crecientes demandas sociales impulsadas

³⁴ De la Cueva, Mario. *Óp. Cit.*, p. 6.

³⁵ *Idem.*

enérgicamente por los movimientos socialistas. En este sentido, algunos autores indican que estas medidas emergían de un gobierno autoritario, cuyo objetivo era contrarrestar las ideas socialistas en boga. Así lo interpreta Adela Cortina cuando entiende que las conquistas sociales de la época son "... asumidas por un Estado que hasta entonces solo había tenido funciones políticas, fomentan el bienestar de los trabajadores y debilitan las reivindicaciones de los menos favorecidos por el sistema. Con lo cual preciso es reconocer que el también llamado 'Estado-providencia' más nace por estrategia política que por exigencia ética".³⁶

Sin embargo, en opinión de Hernández Cervantes,³⁷ más allá de las motivaciones que dieron origen a la política social, estas permitieron cristalizar las tan anheladas demandas laborales que millones de trabajadores venían requiriendo, como la limitación de las jornadas de trabajo, los días de descanso obligatorio, la protección a las mujeres y la limitación al trabajo infantil, y principalmente, la cobertura de las contingencias a partir de los seguros sociales.

Posteriormente, las leyes promulgadas por Bismarck fueron reunidas en el Código de seguros sociales de 1911, y completadas por un régimen de seguro por invalidez y vejez para los empleados y un seguro por muerte, y luego por un seguro de desempleo en 1929.

Entre los elementos principales de los seguros sociales cabe resaltar en primer lugar, la afiliación obligatoria y la financiación mediante cotizaciones, por lo común tanto de los trabajadores como de los empleadores, y a menudo con participación del Estado. El ingreso de estas cotizaciones es direccionado hacia cajas especiales, las cuales luego deben satisfacer las prestaciones

³⁶ Cortina, Adela. *Óp. Cit.* p. 67.

³⁷ Hernández Cervantes, Aleida. *Óp. Cit.*, p. 14.

ante las contingencias producidas, pudiendo aquellas invertir los excedentes como forma de obtener mayores ingresos. Las cotizaciones y las prestaciones por lo general son proporcionales a los ingresos del afiliado, pero la financiación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades laborales generalmente es afrontada con aportes del empleador.

De la Cueva indica "... El seguro social nació a consecuencia de algunas reflexiones, que implicaron un cambio trascendental en la filosofía política y social: El hombre cumple su misión en la sociedad y en la vida cuando desarrolla, en la medida de sus fuerzas y en tanto las conserve, una labor útil y honesta; nada más se le puede exigir; y cuando la adversidad o la vejez le impiden continuar trabajando, la Sociedad, el Estado y el derecho tienen la obligación de acudir en su ayuda".³⁸

La solidaridad social en los seguros sociales se limita a aquellos que forman parte de los "trabajadores", y dentro de ellos a los trabajadores registrados y organizados. Es sabido que aún en la actualidad, y por supuesto en la época de Bismark mucho más, solo algunos trabajadores pueden contar con ese privilegio, agravándose la situación si este labora en aquellos países cuya economía se encuentra en vías de desarrollo.

En otras palabras, los esquemas de solidaridad inmersos en los seguros sociales alcanzan solo para algunos, no para todos. Donde, por otro lado, la financiación es asumida por ellos mismos. Deberá pasar, sin embargo, medio siglo para que florezcan las ideas de una solidaridad más abarcativa. De todas maneras, el impacto que el seguro social produjo en la sociedad y en las economías fue de gran profundidad, dando origen a un nuevo sentir social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919 una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, estableció

³⁸ Cueva, Mario de la. *Óp. Cit.*, p. 182.

el seguro social como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales, entre ellos los asociados a la maternidad.

El concepto de seguro social para la OIT, 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

La solidaridad social en los seguros sociales se limita a aquellos que forman parte de los “trabajadores”, y dentro de ellos a los trabajadores registrados y organizados

durante todo el periodo necesario—, la caja del seguro cubre sus necesidades, o por lo menos parte de ellas. De esta manera, el principio de solidaridad que adoptan los esquemas de seguro social alcanza a “algunos”, a aquellos que comparten una situación, en este caso el ser trabajador dependiente, excluyendo taxativamente al resto.

La influencia de la legislación alemana rápidamente trascendió las fronteras, impactando no solo en la Europa continental (especialmente en Luxemburgo, Holanda, Austria, Noruega, Suecia, Italia y Bélgica) y en Estados Unidos de Norteamérica, sino también en otros países del continente americano, como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Cuba.³⁹

En particular en Estados Unidos de Norteamérica, los estragos de la Primera Guerra Mundial y la grave crisis

³⁹ Los antecedentes correspondientes a los distintos países son: para Argentina, el primer antecedente del esquema bismarckiano lo constituye la Ley 1420 “Educación libre, gratuita y obligatoria”, dictada en 1884, mientras que la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para funcionarios y empleados y agentes civiles de la Administración es la Ley 4394 sancionada en 1904. Para Chile, el primer antecedente data del 8 y 9 de septiembre de 1924, con la sanción de la Ley de Accidentes de Trabajo y de Seguro Obrero.

económica y financiera desencadenada en 1929, trastocaron la vida económica americana. Esa situación hizo necesaria la elaboración de una política de alto impacto social que permitiera, no solo resarcir daños a las víctimas de la guerra, a sus huérfanos y a sus viudas, sino generar políticas que contrarrestaran un desempleo de dimensiones catastróficas. El presidente Franklin D. Roosevelt, elegido en 1932 con el propósito de hacer frente a la crisis, decidió romper con el principio de no intervención del Estado en la esfera económica y social (indiscutido hasta ese momento en esa geografía), e inaugura una política conocida como *New Deal* (Nuevo Trato). Por medio de esta política, nace el *Welfare State* (Estado de Bienestar). En ese marco, en Agosto de 1935, tiene lugar el dictado de la *Social Security Act* (Ley de Seguridad Social).

Esta Ley, caracterizada por algunos estudiosos del tema como el acta de nacimiento del término seguridad social —toda vez que ella incluye por primera vez ese término—, establecía medidas concretas para hacer frente al desempleo, disposiciones de política asistencial en beneficio de personas menesterosas e instituía un seguro social de vejez y muerte para los trabajadores asalariados. Se considera que esta Ley prefigura políticas más avanzadas de seguridad social, ya que reúne medidas de asistencia y de seguro muy diversas, que atañen a categorías sociales variadas, como trabajadores asalariados, madres de familia, discapacitados, etcétera. De forma paralela, revela la decisión de los poderes públicos de afrontar integralmente el problema de la necesidad en la sociedad y de suministrar

Para Brasil los antecedentes datan de 1919 para la primera Ley de accidentes de trabajo. Para Uruguay, los antecedentes se remontan al año 1896, a partir de la implantación de un esquema de cobertura para los docentes de enseñanza primaria. Para Cuba, el primer antecedente es del año 1913, con la Ley del Seguro Social. (*El Nuevo Derecho de las Pensiones en América Latina*, p. 257; Antonio Ruezga (comps), *De la exclusión a la inclusión social*, p. 32 y 95; Miguel Fernández Pastor y Sergio Massa, *Legislación de Previsión Social*, Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio de Brasil, 1940, Río de Janeiro).

un conjunto de soluciones coordinadas. Asimismo, deja al descubierto huecos en la cobertura de los riesgos, ya que no se consideran seguros obligatorios por enfermedad ni la jubilación en caso de invalidez ni la situación de los derechohabientes ante la muerte del trabajador.⁴⁰

● El nacimiento de la concepción de seguridad social moderna

Si bien en Gran Bretaña la influencia del concepto de seguro social alemán había tomado forma en la *National Insurance Act* de 1911 (Ley del Seguro Nacional), instituyendo un seguro de salud, un seguro de invalidez y otro de desempleo, la contingencia de vejez se había dejado en manos de medidas asistenciales. En tal sentido, la *Old Age Pension Act* (Ley de Pensión a la Vejez) de 1908 establecía el otorgamiento de pensiones alimentarias para todas las personas mayores de 70 años, sin requisito de cotización alguna.

Sin embargo, el deterioro de las condiciones de vida producto de la Segunda Guerra Mundial originó que, en 1941, el gobierno inglés convocara a Sir William Beveridge, director de la Escuela de Economía de Londres, para presidir un comité encargado de abordar un estudio general del sistema de seguro social para ese país. La comisión tenía como encargo realizar un estudio detallado de los sistemas de seguro social y servicios similares, definiendo soluciones aplicables a los problemas identificados. En noviembre de 1942 la comisión emitió un voluminoso informe llamado *Social Insurance and Allied Services* (*El seguro social y sus servicios conexos*),⁴¹ el cual plasma el pensamiento

⁴⁰ Etala, Carlos Alberto. *Derecho de la seguridad social*, segunda edición, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 12.

⁴¹ Una traducción del mismo constituye el volumen facsimilar *Plan Beveridge. El seguro social en Inglaterra*, editado en 2008 por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

económico y social de Beveridge, influido positivamente por la acción del presidente norteamericano Roosevelt, quien había identificado su voluntad de liberar a la persona de la necesidad, y por el economista inglés John Maynard Keynes, quien afirmaba que el ahorro no invertido era la causa del subempleo y de la crisis, y que una distribución más igualitaria de los ingresos constituía un factor favorable para el mejoramiento de la situación económica y social.

En el Informe, Beveridge se aboca al análisis crítico de las imperfecciones del sistema vigente en Inglaterra, constituido por la conjunción de la *National Insurance Act* y por numerosas normas menores mal coordinadas. Estas

Beveridge propone un esquema de seguridad social que coordina en un único sistema a los seguros sociales, la asistencia social, la asistencia médica y los seguros voluntarios complementarios, previendo eliminar la necesidad en cualquier circunstancia de la vida

normas establecían la cobertura solo para parte de los trabajadores asalariados, ya que excluían a aquellos trabajadores cuyo salario anual superara las trescientas veinte libras. Tampoco cubrían contingencias como las vinculadas a cargas familiares, y desde el punto de vista de la organización administrativa la complejidad del sistema dificultaba la identificación de responsabilidades entre los distintos sectores ejecutores.⁴²

En ese marco y urgido por paliar las graves condiciones sociales provocadas por la Segunda Guerra Mundial, Beveridge propone un esquema de seguridad social que integra las distintas formas de protección social vigentes a esa fecha. Es decir, coordina en un único sistema a los seguros sociales, la asistencia social, la asistencia médica y los seguros voluntarios complementarios, previendo eliminar la necesidad en cualquier

⁴² Etala, Carlos A. *Óp. Cit.*, pp., 13-14.

circunstancia de la vida, y en eso justamente, radica su aporte extraordinario. Fija el alcance del término seguridad social en “... el sentido de asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando estas queden interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supla la pérdida de recursos para vivir motivada por el fallecimiento de la persona que trabaja para proporcionarlos, y que atienda a los gastos extraordinarios en las circunstancias extraordinarias, como boda, parto y defunción. Ante todo, seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un *mínimum* determinado, pero su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible”.⁴³

A su vez, establece las tres previsiones que, a su criterio, deben estar contenidas en todo sistema de seguridad social: las asignaciones para hijos menores en edad escolar; los servicios completos de salubridad y convalecencia para prevenir y curar las enfermedades, restituyendo a los individuos su capacidad laboral; y la continuidad en el trabajo, lo que implica evitar el paro colectivo. Luego, a partir de estas tres previsiones desarrolla su Plan de seguridad social, el cual combina tres métodos distintos: seguro social para cubrir las necesidades básicas, asistencia nacional para casos especiales y el seguro voluntario para mejorar el beneficio básico.⁴⁴

Por otro lado, establece que⁴⁵ “... Las características principales del Plan pueden resumirse en los términos siguientes:

⁴³ Beveridge, William. *Plan Beveridge. El Seguro Social en Inglaterra*, edición facsimilar del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIES), México, 2008, p. 59.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Ibid*, p. 16.

- a) El Plan comprende a todos los ciudadanos sin límite superior de ingresos, pero tiene en cuenta sus diferentes procedimientos de ganarse la vida; es un plan que abarca a todas las personas y a todas las necesidades, pero con la debida clasificación para aplicarlo.
- b) Con respecto a la seguridad social, la población total está dividida en cuatro Clases principales correspondientes a las edades para aptitud para el trabajo y otras dos clases correspondientes a edades menor o mayor que aquella, a saber:
 - i) Empleados, ⁴⁶ es decir personas cuya ocupación normal es el empleo con contrato de trabajo.
 - ii) Otras personas que tienen ocupación lucrativa, incluso patrones, comerciantes y trabajadores independientes de todas clases.
 - iii) Amas de casa, es decir, mujeres casadas dedicadas a los cuidados del hogar y cuyos maridos se encuentran en edad de trabajar.
 - iv) Otras personas en edad de trabajar y que no tienen ocupación lucrativa.
 - v) Menores de la edad de trabajar.
 - vi) Retirados que pasan de la edad de trabajar.

En síntesis, las reformas al sistema propuestas por Beveridge se expanden, desde el punto de vista de las personas protegidas, a toda la población y no solo a los asalariados. En relación con las contingencias sociales incluidas, establece que la sociedad toda estará cubierta de una gama amplia de riesgos, con preponderancia en la protección de los derechohabientes en

⁴⁶ Se incluye en esa denominación a toda clase de obreros.

caso de muerte del titular y las cargas de familia. Por último, desde el punto de vista del alcance de la protección, el seguro hace abstracción de la situación socio-laboral de los asegurados, manteniendo el principio de las prestaciones uniformes, tarifadas e idénticas, cualesquiera hubieran sido los ingresos anteriores de los interesados. En el plano administrativo, Beveridge con base en la noción única de contingencia, se pronuncia por la necesidad de unificar todas las instituciones de los seguros en un único servicio público, bajo la dependencia de un Ministerio de la Seguridad Social. Propugna que esta unificación debería estar acompañada por una simplificación de las formalidades y tramitaciones de modo que el derecho de cada persona a las prestaciones pudiera ser ejercido lo más rápidamente posible. A su vez, en el esquema de Beveridge el servicio público único concebido para el otorgamiento de las prestaciones debía ser sostenido con políticas de pleno empleo y una política nacional de salud; es decir, el *National Health Service* (Servicio Nacional de Salud) debía asegurar asistencia médica gratuita para toda la población, tanto en el plano de la prevención como en el de tratamiento por medio de la financiación vía impuestos.⁴⁷

El Plan Beveridge incluye un principio de solidaridad más amplio, de tipo universal, ya que su cobertura alcanza a todos los ciudadanos

Como puede observarse, el Plan Beveridge incluye un principio de solidaridad más amplio, de tipo universal, ya que su cobertura alcanza a todos los ciudadanos, aunque con particularidades en función de la clasificación de clases explicada antes. Esto básicamente responde al principio enunciado por Beveridge respecto a que "... la Seguridad Social deber ser lograda por la cooperación del Estado y el individuo. El Estado puede ofrecer a la Seguridad sus servicios y su contribución

⁴⁷ Etala, Carlos A. *Óp. Cit.*, p. 14.

financiera. Pero el Estado, al organizar la seguridad, no debe matar en el individuo el incentivo, ni apartar de él la oportunidad, ni extinguirle su sentido de responsabilidad; una vez establecido un *mínimum nacional*, debe dejar libre el camino y estimular la acción espontánea de cada individuo con objeto de que mejore y supere para él y su familia ese *mínimum*".⁴⁸

Sin embargo, Beveridge era consciente de lo innovador de su plan y previó observaciones al mismo. En la Parte VI de su trabajo, en el apartado "En la guerra se prepara la obra de la paz"⁴⁹, indica que "... Algunos consideran el logro de la seguridad social como un objetivo erróneo. Piensan que la seguridad es algo incompatible con la iniciativa, la suerte y la responsabilidad personal. Este es un criterio que no puede aplicarse a la seguridad social tal como se proyecta en este Informe. El plan no consiste en dar a todos algo a cambio de nada y sin esfuerzo de su parte, o en librar para siempre a quienes reciban sus beneficios de toda clase de obligaciones y responsabilidades. El plan consiste en asegurar los medios para vivir, a condición de trabajar y de contribuir, y con el objeto de conservar a los hombres aptos para el trabajo. Esto no puede alcanzarse sin decisión y esfuerzo. Podrá lograrse mediante una resuelta determinación de la democracia británica de librarse, de una vez para siempre, del escándalo de la necesidad física, que no tiene justificación moral ni económica. Una vez realizado ese esfuerzo, conseguido esto, el plan deja el campo libre y estimula a todos los individuos para que ganen por sus propios medios algo más que el *mínimum nacional*, para que puedan satisfacer, y produzcan los medios de satisfacerlas, mayores necesidades que las estrictamente indispensables para vivir [...]. El Plan de Seguridad Social ha de formar parte de un programa general

⁴⁸ Beveridge William. *Óp. Cit*, p. 11.

⁴⁹ *Ibid*, pp. 101 y 104.

de política social. Es solo una parte de la lucha contra los cinco gigantes malditos: la Necesidad física, que es a la que se refiere concretamente; contra la Enfermedad, que frecuentemente es causa de la Necesidad y tiene otro séquito de males; contra la Ignorancia, que ninguna democracia debe permitir entre sus ciudadanos; contra la Miseria, que obedece principalmente a la distribución caprichosa de las industrias y la masa de la población; y contra el Ocio, que consume la salud y desmoraliza a los hombres [...]. La liberación de la necesidad no puede ser impuesta ni concedida

La liberación de la necesidad no puede ser impuesta ni concedida a una democracia. Debe ser conquistada por ella misma. Para conquistarla se necesita valor, fe y sentido de unidad nacional

a una democracia. Debe ser conquistada por ella misma. Para conquistarla se necesita valor, fe y sentido de unidad nacional: valor para hacer frente a las dificultades, y superarlas; fe en nuestro futuro y en los ideales de lealtad y de libertad por los cuales, a través de los siglos, nuestros antepasados estuvieron siempre dispuestos a morir; y sentido de unidad nacional que se imponga a los intereses de clase o de grupo”.

Cabe señalar que, a pesar de haber transcurrido casi setenta años de que Beveridge expresara con claridad meridiana sus ideas, la valentía de su prédica y la contundencia de sus planteos aún tienen vigencia paradigmática en los sistemas políticos y sociales de América Latina. Todavía son una meta a alcanzar, una utopía posible.

En palabras del doctor de la Cueva “... en el pensamiento de William Beveridge, la seguridad social deja de ser un asunto puramente nacional e interna, para convertirse, primeramente, en un problema internacional. La seguridad humana no puede existir sin una auténtica justicia internacional. La idea de la seguridad social deviene un problema universal y consiste en

la ordenación pacífica y justa de la humanidad. Si se lograra resolver este problema, nacería lo que es propiamente el asunto de la seguridad social: *Proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una vida que corresponda a la dignidad de la persona humana*.⁵⁰

El Informe Beveridge inspiró, entre 1945 y 1948, el dictado de las cinco leyes básicas de la seguridad social británica.⁵¹ Ellas fueron:

- ❖ *Family Allowances Act* (Ley de Subsidios Familiares), dictada en 1945, por medio de la cual se establece un sistema de prestaciones monetarias, financiado por los fondos generales del presupuesto del Estado, que se brindaba a los padres de menores en edad escolar, a partir del segundo hijo. La protección familiar se complementaba con un esquema de desgravaciones fiscales que beneficiaban a los contribuyentes con cargas de familia.
- ❖ *National Insurance Act* (Ley de Seguro Nacional) de 1946, que incluía un conjunto de prestaciones de diversa índole que abarcaba prácticamente a toda la población: prestaciones monetarias por desempleo, económicas por enfermedad y maternidad; pensiones de retiro, pensiones de viudez, indemnizaciones por fallecimiento. Estas prestaciones se financiaban con cotizaciones de los propios interesados y con la contribución de empleadores en caso de tratarse de trabajadores en relación de dependencia.
- ❖ *National Insurance Industrial Injuries Act* (Ley de Seguro de Accidentes de Trabajo), también de 1946, que establece la protección frente a las enfermedades profesionales, según un listado de enfermedades a las que se califica

⁵⁰ Cueva, Mario de la. *Óp. Cit.*, p. 13.

⁵¹ Etala, Carlos A. *Óp. Cit.*, pp. 14-15.

de tales por su correlación con una serie de industrias, actividades y ocupaciones.

- *National Health Service Act* (Ley del Servicio Nacional de Salud) de 1946, que implicó la nacionalización de casi todas las instalaciones sanitarias del país, a la vez que introdujo transformaciones profundas en la asistencia de salud y en las concepciones, actitudes, prácticas y servicios de los médicos como profesión.
- Finalmente, la *National Assistance Act* (Ley Nacional de Asistencia) dictada en 1948 impone al Estado la responsabilidad de atender las necesidades elementales de subsistencia de los indigentes.

Cabe señalar que el sistema propuesto por Beveridge e implantado por las autoridades políticas británicas ejerció una influencia significativa en las tendencias mundiales en materia de seguridad social en los años de posguerra. No obstante que, como lo señala el doctor de la Cueva, la primera declaración universal sobre la seguridad social se encuentra en la Carta del Atlántico, rubricada el 12 de agosto de 1941 por Roosevelt y el ministro inglés Churchill. En este documento se establece que "... 5. Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las Naciones en el campo económico, con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social. 6. Las Naciones Unidas confían ver establecida una paz que proporcione a todas las Naciones los medios de vivir en seguridad en el interior de sus propias fronteras y que ofrezca a los habitantes de todos los países la seguridad de poder desarrollar su vida libre del temor a la indigencia".⁵²

⁵² Cueva, Mario de la. *Óp. Cit.*, p. 12.

A su vez, en 1944, la OIT en oportunidad de la *Declaración de Filadelfia*, elevó a la seguridad social a la categoría de instrumento internacional, llamando la atención sobre la necesidad de extender su cobertura. La Declaración establece, como principios ineludibles, que el trabajo no es una mercancía; que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; y que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y en igualdad de oportunidades.⁵³

Por su parte, la *Declaración de Filadelfia*, fija que "...3f. La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar: la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección y asistencia médica completa".

Posteriormente, en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* emitida el 10 de diciembre de 1948, se estableció que toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, entendiéndose a esta como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así provocarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.⁵⁴ Significativamente, esta

⁵³ Consultado en:

www-ilo-mirror.cornell.edu/public/spanish/bureau/inf/download/brochure/pdf/page5.pdf, el 1 de marzo de 2009.

⁵⁴ Ver Artículos 22, 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración establece en su primer artículo la necesidad del ejercicio de la solidaridad social, al establecer que "... Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". Asimismo, el Artículo 16 fija que "... 3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

A partir de ese momento y lo largo de los años, las Conferencias Internacionales de la OIT realizadas con representación de trabajadores, empleadores y gobiernos han elaborado y aprobado una serie de acuerdos, convenios y recomendaciones en materia de seguridad social reforzando sus principios.⁵⁵ El más conocido de estos documentos y el referente natural para los estudiosos de la seguridad social es el *Convenio 102*, emitido en 1952. Este Convenio fijó normas mínimas acerca de seguridad social, previendo la prestación de servicios médicos, indemnizaciones en casos de enfermedad, desempleo, vejez, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, subsidios familiares y prestaciones de maternidad y en favor de las viudas y los huérfanos. Lo novedoso de este Convenio está en la tendencia manifiesta de extender los beneficios a personas que no tienen el carácter de trabajadores.⁵⁶

De forma más reciente, en la Conferencia de 2001, la OIT acordó una resolución tripartita donde se establece la vigencia de los principios de seguridad social y se afirma que no existe un modelo idóneo único de seguridad social, por lo que cada sociedad debe elegir cual es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud para sus integrantes.

⁵⁵ El texto completo de todos los convenios y recomendaciones se encuentra en <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/safework/cis/oshworld/ilostd/index.htm>

⁵⁶ Cueva, Mario de la. *Óp. Cit.*, p. 13.

La solidaridad social en los esquemas de protección social con base en Bismarck y en Beveridge

Los pensamientos y las obras de Bismarck y Beveridge se encuentran relacionadas indiscutidamente con el nacimiento de la concepción moderna de la seguridad social. Sin embargo, los sistemas implantados a partir de sus propuestas y reflexiones, difieren de forma sustancial en sus orientaciones y básicamente, en el concepto de solidaridad social que dejan al descubierto.

El doctor Etala⁵⁷ rescata un valioso análisis comparativo, realizado por Almansa Pastor, de las características de estos dos sistemas que es apropiado recrear:

- Con relación a los sujetos protegidos, los sistemas con base en Bismarck consideran como tales a los trabajadores, reconociéndoles un derecho a la protección en la medida en que, con su actividad laboral, han aportado un esfuerzo útil a la sociedad. De esta manera, los marcos normativo

⁵⁷ Etala, Carlos A. *Op Cit*, p.16. Ver cita de Almansa Astor, José E.

y jurídico de la seguridad social se erigen como un derecho derivado del trabajo y de las relaciones laborales. En cambio, los sistemas basados en las pautas de Beveridge protegen a los individuos en tanto miembros de la colectividad, con independencia de su actividad profesional. De esta manera, el derecho a la seguridad social se asocia con un derecho a la ciudadanía.

- En orden a la protección, los sistemas con base en Bismarck persiguen garantizar el salario de los trabajadores, previendo la posibilidad de que por diversos riesgos aquel pueda perderse. Las prestaciones, entonces, se conciben como remuneración indirecta del trabajo, es decir, “salario diferido” o en su caso, sobresalario familiar. Como contrapartida, en función de su amplitud subjetiva, los sistemas con base en Beveridge tienen como objetivo liberar al hombre de la necesidad, lo cual significa que tienden a garantizar un nivel de subsistencia uniforme independiente de los ingresos laborales, sin perjuicio de que sobre ese nivel común se tenga en cuenta otro nivel secundario que atienda a la situación profesional. Las prestaciones adquieren de este modo, un carácter asistencial independiente del salario.
- Respecto a la financiación, las pautas dadas por Bismarck la hacen gravitar principalmente en las cotizaciones de empleadores y trabajadores, vinculada con el salario y con reducida solidaridad profesional. De esta manera, solo se accederá a la prestación si se ha cotizado en monto y en duración suficiente para capitalizar un fondo con el que sostener la cobertura.

Los sistemas basados en las pautas de Beveridge protegen a los individuos en tanto miembros de la colectividad, con independencia de su actividad profesional

Por su parte, los esquemas con base en las pautas de Beveridge establecen una solidaridad general y profesional, ya que la protección se financia mediante la imposición de impuestos comunes y especiales, establecidos en los presupuestos nacionales. De esta forma, el otorgamiento de las prestaciones implica una redistribución general de los ingresos mediante el reparto global de la carga entre toda la población y entre grupos profesionales.

- En cuanto a la gestión, los esquemas con base en Bismarck —herederos de los seguros privados— permiten la pluralidad de entes gestores organizados con base en los principios de las empresas de seguros. Los sistemas basados en los preceptos de Beveridge, en cambio, superan las técnicas aseguradoras jurídico privadas, y confían la gestión del sistema al Estado o a un ente instrumental de su dependencia. De esta manera, tanto la gestión como el sistema en su conjunto aparecen como un servicio público.

A la luz de estas enseñanzas, es evidente que hoy la seguridad social constituye el continente, mientras que el seguro social representaría un medio, y solo uno, para llevarla a cabo. A su vez, el seguro social es un instrumento jurídico esencialmente de prevención, mientras que la seguridad social representa el medio de cobertura del conjunto de las contingencias a que se ve sometido el ciudadano social.

De lo anterior puede vislumbrarse que mientras el concepto de solidaridad social inmerso en la concepción de Beveridge se asocia a un esquema universal, con base en el derecho de ciudadanía y en la condición humana *per se* —el cual permite cubrir de manera digna las contingencias a las que está sometido el individuo mediante la entrega de una prestación monetaria o médica que contrarreste la situación de necesidad específica—,

el esquema de Bismarck propugna la solidaridad entre “iguales”, es decir, entre personas que comparten características similares, fundamentalmente su condición de “trabajador”, y otorga protección ante las contingencias con relación al “aporte” o “esfuerzo” previamente realizado. En este esquema, aquellos que por razones propias de su naturaleza física o mental, o por incompetencia particular para insertarse en un esquema productivo quedan excluidos del “seguro social”, deben cobijarse bajo los esquemas de caridad privada o asistencia pública, con la consiguiente merma en la dignidad humana que esa situación acarrea.

Hoy la seguridad social constituye el continente, mientras que el seguro social representaría un medio, y solo uno, para llevarla a cabo

El doctor de la Cueva escribe “... La previsión social es un derecho de los trabajadores; es una contraprestación que les pertenece por la energía de trabajo que desarrollan y tienen a ella el mismo derecho que a la percepción del salario”.⁵⁸ El mismo autor indica que “... para que la seguridad social absorba a la previsión social y, tal vez, a la parte mejor del actual derecho del trabajo, es necesario que conserve los principios que han conquistado los trabajadores: la seguridad social no puede ser asistencia pública, tiene que ser un derecho contra alguien y fundado en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna; y ese alguien contra quien se dé el derecho no puede ser sino la Sociedad; y para que la seguridad social no sea asistencia pública, deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, para obligar a la Sociedad a que cumpla efectivamente las prestaciones que señalan las leyes. Entonces, la seguridad social, como lo fue la previsión social para los trabajadores; será un camino que conduzca a un mejor reino de la justicia”.

⁵⁸ Cueva, Mario de la. *Óp. Cit.*, pp. 7 y 15.

Cabe señalar que en la actualidad ningún sistema de seguridad social responde con pureza a los esquemas planteados, ya que todos cuentan con características de ambos. En específico, la mayoría de los programas actuales de seguridad social en América Latina y el Caribe se asientan en el principio de solidaridad entre grupos de ingreso y entre generaciones, así como entre poblaciones sanas y enfermas respecto a la cobertura del riesgo de enfermedad, encontrando mermados los aspectos positivos por condiciones puntuales. En primer lugar, en la mayoría de los países de estas regiones los esquemas de seguridad social están estrechamente vinculados con la condición laboral registrada de los habitantes, tenga esta lugar en relación de dependencia o en forma autónoma, por tanto, quedan excluidas todas aquellas personas inmersas en la economía no registrada o con su situación de residencia aún no resuelta (inmigrantes). Esto tiene lugar aún, en numerosas oportunidades, cuando el Estado de esos países basa su aporte a la seguridad social en impuestos al consumo, situación que implica que esta población no cubierta y de bajos ingresos financien la protección de aquellos que están asegurados; en segundo lugar, por la existencia de programas especiales para ciertos grupos o clases (los cuales a veces reciben prestaciones de mejor calidad o se encuentran financiados por subsidios fiscales financiados por toda la población). En tercer lugar, por la existencia de topes a la cotización que beneficia a aquellos que se encuentran en mejor posición de ingresos. Por último, por la asignación generalmente sesgada que el Estado realiza sobre los recursos de salud: el grueso de los recursos se asigna a seguro social de salud y enfermedad, mientras que la porción menor es asignada a las instituciones públicas de salud encargadas de atender a la población de ingreso bajo o pobre.

Elementos de la solidaridad social

En estas líneas, se ha ido consolidando la idea de que la solidaridad social representa un requisito indispensable para el funcionamiento equilibrado de la vida en común. Y aunque la tentación de comportarse de manera no solidaria se presenta muchas veces en cualquier empresa colectiva, lo cierto es que la actitud del “inadaptado” produce pérdidas de eficiencia y eficacia en la realización de los objetivos que dan sentido a determinado tipo de interacción colectiva, amenazando a la larga su reproducción estable.

La solidaridad social representa un requisito indispensable para el funcionamiento equilibrado de la vida en común

La solidaridad social, entendida como un compromiso hacia la generación de bienes públicos y hacia la protección de intereses grupales que configuren un modelo de sociedad implica, en primer lugar, la existencia de normas de equidad, que en otras palabras significa que cada integrante cumpla con los propios deberes, asumiendo una parte justa de las cargas colectivas y promoviendo su máximo rendimiento en aras de los objetivos comunes preestablecidos.

En segundo lugar, precisa relaciones de confianza y necesita no solo el establecimiento sino el ejercicio de mecanismos de control que disuadan y prevengan de las violaciones de las propias normas.

A su vez, la solidaridad social como rasgo de la acción colectiva, presupone la identificación mutua de los integrantes de la sociedad, compartir determinados sentimientos y valores, cultivar un sentido de pertenencia a algo cuya preservación conlleva una dimensión moral, todo ello en un marco de libertad individual. Precisamente esa libertad es la que garantizará relaciones cooperativas, en tanto estas sean producto de la autodeterminación y responsabilidad de los individuos, ya que de esa forma podrán integrar los grupos sociales de su elección y modelar, por sí mismos, el compromiso público y la responsabilidad social para el mantenimiento de las instituciones sociales.

La solidaridad social requiere un contexto de condiciones sociales que favorezcan y promuevan esa cooperación autodeterminada, así como un marco normativo, debidamente divulgado y conocido, de aplicación obligatoria para la sociedad, el cual también confiera a las personas protección frente al ejercicio arbitrario del poder y frente a quienes violen las normas. El sentido teleológico de esta obligatoriedad está dado en que el ser humano, por actuar dentro de una sociedad, deja de ser “individuo” para transformarse en “ciudadano social”. Por ende, a quien se quiere proteger no es a la persona, considerada en lo individual, sino a la sociedad en su conjunto. El marco normativo debe incluir, implícita o explícitamente, pautas morales, compromisos políticos y construcciones jurídicas e institucionales. Por lo general, el Estado es el responsable de generar en la sociedad la predisposición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social, ya que el conjunto de sus instituciones —dada su preeminencia en la interacción local que

ejercen— son las que se encuentran concebidas para modelar las pautas y los cursos de acción deseados, así como el marco adecuado para la construcción del andamiaje normativo.

En este punto resulta apropiado recordar que el término solidaridad refleja un vínculo con los destinatarios de las acciones solidarias, el cual contiene una responsabilidad bidireccional (el origen jurídico del término romano *in solidum* denota obligación compartida), la cual obliga a cada uno y a todos a hacerse responsable del conjunto. Pero esa disposición a contribuir al logro de los bienes comunes requiere, a su vez, la existencia de razones morales que animen al individuo a interesarse y a responsabilizarse por el bienestar de aquellos que no pueden lograrlo por sí mismos; entonces emergiendo nociones de voluntariedad y espontaneidad en su ejercicio.

A su vez, en reiteradas ocasiones, el ejercicio de la solidaridad social requiere que el aporte individual no se encuentre vinculado con

lo que luego pueda obtenerse. Esto implica que en el campo de la solidaridad social, contribución y recompensa no serán variables dependientes.⁵⁹ En este marco, podría establecerse una “solidaridad moral”, donde el comportamiento solidario dado por la contribución al bien de la comunidad, o la ayuda al necesitado, estará motivado por razones morales, es decir, por razones confesables y públicas que tienen un sesgo de universalidad e imparcialidad. De esta manera, la solidaridad social no se asocia con la identificación mutua ni con un cierto

El ser humano, por actuar dentro de una sociedad, deja de ser “individuo” para transformarse en “ciudadano social”. Por ende, a quien se quiere proteger no es a la persona, considerada en lo individual, sino a la sociedad en su conjunto

⁵⁹ Cortina, Adela. *Óp. Cit.*, p. 25.

sentido de pertenencia o con un sentimiento de reciprocidad, sino más bien con un reconocimiento, con un respeto y con la consideración que se debe al prójimo en tanto existe en el imaginario colectivo la posibilidad de encontrarse en el lugar de esa otra persona. La noción de igualdad entre las personas dentro de la especie humana y el hecho de compartir situaciones naturales (y otras no tanto), tienden a igualar el trato de unos hacia otros, y a que los intereses de todos pesen lo mismo.

Esta “conciencia de especie” es la que produce una ampliación del círculo conformado por aquellos que requieren ser tomados en cuenta. Estas razones hacen sentir como necesario el trato igualitario, al asociarlo con una especie de justicia, la justicia social. Como lo señala Adela Cortina,⁶⁰ “... la civilidad no nace ni se desarrolla si no se produce una *sintonía* entre los dos actores sociales que entran en juego, entre la sociedad correspondiente y cada uno de sus miembros. Por eso la sociedad debe organizarse de tal modo que consiga generar en cada uno de sus miembros el sentimiento de pertenencia a ella, de que esa sociedad se preocupa por él y, en consecuencia, la convicción de que vale la pena trabajar por mantenerla y mejorarla. *Reconocimiento* de la sociedad hacia sus miembros y consecuente *adhesión* por parte de estos a los proyectos comunes son dos caras de una misma moneda que, al menos como pretensión, componen ese concepto de ciudadanía que constituye la razón de ser de la civilidad”.

En este punto se yuxtaponen nociones de solidaridad moral y social con justicia social. Algunas veces los afectados, demandantes de esa forma de “justicia solidaria”, son integrantes del mismo grupo comunitario, por lo general los más vulnerables. Pero otras veces, los afectados se corresponden con los que el

⁶⁰ Cohen, G. A. “Vuelta a los principios socialistas” en *Razones para el socialismo*, Gargarella R. y Ovejero (comps.), Paidós, Barcelona, 2001. p. 163.

propio grupo considera como “de afuera”, es decir, personas de otras comunidades, de otras razas o de otras naciones. El grado de madurez social de una sociedad —vinculado con lo que todos consideran que corresponde o es apropiado a su seno—, y por ende, el grado de evolución de su solidaridad social, se refleja en el trato que ella otorgue a los que, de una u otra manera, le resulten extraños, desconocidos o incluso invisibles. En la era de la globalización en la que todo el orbe se encuentra inmerso, es cada vez más complejo explicar (y sobre todo justificar) cómo una sociedad puede practicar la solidaridad social hacia “adentro”, mientras que solo deja insolidaridad “para los de afuera”. En un mundo interdependiente como el nuestro, los muros no funcionan, las fronteras se difuminan, la pobreza y la inseguridad de unos amenazan la riqueza y la seguridad de otros. Según Adela Cortina, las sociedades integradas por diversas culturas deben tender a cristalizar una “... ciudadanía multicultural, capaz de tolerar, respetar o integrar las diferentes culturas de una comunidad política de modo que sus miembros se sientan ciudadanos de primera”.⁶¹ Esto último será posible cuando esas sociedades integren, para todos sus habitantes, un *status legal* conformado por un conjunto de derechos; un *status moral* conformado por un conjunto de responsabilidades; y una *identidad*, por la cual la persona se sabe y se siente perteneciente a una sociedad.

En función que para el ejercicio de la solidaridad social se requiere una clara disposición a participar en la producción o gestión de los bienes comunes —cuyo mantenimiento necesita a su vez la responsabilidad social de los ciudadanos—, la participación en la deliberación pública se erige como vital.⁶² Es esta participación la que permite a los individuos desarrollar

⁶¹ *Ibid*, pp. 177-178.

⁶² La tradición republicana sostiene que nadie puede alcanzar una vida plena sin ejercitar alguna actividad política

un juicio propio respecto a objetivos comunes o comprender los proyectos de los demás y ser imparciales respecto a sus propios intereses inmediatos, aun cuando estos queden en suspenso.

De esta forma, la participación en lo público representa una experiencia crucial de solidaridad social, que estimula tanto la responsabilidad (en el sentido de hacerse cargo de sus propias acciones), como la responsabilización, en el sentido que el cuidado de los otros resulta parte integrante de la propia realización y del propio bienestar. Esta forma de desarrollo de la ciudadanía realimenta la esencia de la solidaridad social, toda vez que promueve el cultivo de una identidad propia y el sentimiento de pertenencia a un grupo con valores similares.

El grado de madurez social de una sociedad se refleja en el trato que ella otorgue a los que, de una u otra manera, le resulten extraños, desconocidos o incluso invisibles

De esta manera, la solidaridad, tanto en su dimensión social como moral, es en la actualidad un componente intrínseco de la concepción universal de justicia, y constituye un insumo imprescindible para realimentar la legitimación de los regímenes políticos de inspiración democrática.

Alcance de la solidaridad social en la seguridad social

El modo típico de expresión de la solidaridad social está representado por la seguridad, por la certeza en la percepción de la cobertura ante la presencia de una contingencia social. Esta situación es la principal motivación para la participación activa del ciudadano en la sociedad y, en muchos casos, la que la justifica. Las actitudes empáticas hacia los otros y la confianza en ellos contribuyen a la cohesión dentro de cada comunidad, y promueve el deseo de sus integrantes de participar en los asuntos locales y de cooperar en cuestiones cotidianas. A partir de esa comunión conjunta, de esa cohesión social se construye el “capital social”⁶³ de una comunidad, el cual se asocia con “... el sentimiento de comunidad de las personas, su sentimiento de

⁶³ La ventaja de este concepto es que permite reconocer que las relaciones sociales de solidaridad, cooperación y confianza son productoras de una riqueza y un beneficio social sostenible, las cuales no podrían ser obtenidas en las relaciones de mercado ya que se encuentran inmersas en el propio tejido social. Permite identificar lo absurdo y el sentido antieconómico de reemplazar las relaciones sociales y culturales vigentes en todas las dimensiones de la vida humana por relaciones exclusivamente mercantiles o económicas. El estudio del *capital social* constituye el puente teórico entre un enfoque meramente económico y un enfoque social y cultural del desarrollo de una sociedad.

pertenecer a un barrio, de preocuparse por la gente que reside en él y por creer que esta gente se preocupa a su vez por los demás”.⁶⁴ Dable es señalar que este capital social constituye el embrión necesario para la generación de una cultura de solidaridad social.

En la práctica, la solidaridad social se manifiesta como el sacrificio o esfuerzo de los jóvenes respecto a los mayores, de los sanos frente a los enfermos, de los ocupados ante quienes carecen de empleo, de quienes continúan con vida frente a los familiares de los fallecidos, de quienes no tienen carga familiar frente a los que sí la tienen. Este esfuerzo debe

La solidaridad social se manifiesta como el sacrificio o esfuerzo de los jóvenes respecto a los mayores, de los sanos frente a los enfermos, de los ocupados ante quienes carecen de empleo, de quienes continúan con vida frente a los familiares de los fallecidos, de quienes no tienen carga familiar frente a los que sí la tienen

ser compartido y razonable, no puede ni debe solicitarse un esfuerzo exagerado a quien no se encuentre en capacidad de proveerlo. Y por supuesto, no corresponde poner excusa alguna al momento de brindarle atención oportuna por el hecho de no haber contribuido. Por el contrario, aquel que afortunadamente goza de una ventaja comparativa respecto de sus posibilidades físicas y económicas y con relación a las de su prójimo, se erige como el sostén de la sociedad y representa quien detenta la responsabilidad y la obligación de realizar el mayor esfuerzo.

Cuando la sensación de seguridad en la certeza de recibir una cobertura ante los riesgos se hace inestable —aun cuando no se haya perdido de manera total—, la cohesión social disminuye y la solidaridad social se deteriora, empujando a cada integrante

⁶⁴ Sánchez, Mariano. *Programas intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades*. Colección Estudios Sociales Núm. 23, Fundación La Caixa, 2007, p. 127.

del tramado social a buscar de forma individual otros modos de resguardo. De esta manera, se genera un caldo de cultivo proclive a la crítica y al desprestigio de los esquemas de cobertura, situación que facilita su desfinanciación y su erosión.

Por ello se torna imprescindible mantener un fino equilibrio que permita, aún en los momentos de crisis, mantener vivo ese sentimiento de saber que, ante cada contingencia, la cobertura será tanto oportuna como suficiente.

● La solidaridad en las prestaciones de corto plazo

La adhesión obligatoria o voluntaria a los beneficios de los regímenes de seguridad social de corto plazo está directamente relacionada con la necesidad de protección que siente el individuo ante la posibilidad, más o menos cierta, de padecer una contingencia, la cual obviamente se identifica como negativa.

A diferencia de otras formas de solidaridad, la implícita en este tipo de prestaciones responde al apotegma de “ayúdate y te ayudarán”. El individuo, a partir de la búsqueda de su protección, se incorpora a un sistema que, aun cuando no necesite su prestación en términos inmediatos, le otorga la certeza de una cobertura razonable frente a una contingencia grave, que por sus propios medios no podría afrontar.

Es el caso típico de asegurar la protección de la salud, ya sea propia o de su grupo parental. Pero también es el caso de los seguros de desempleo, de la cobertura de los riesgos del trabajo o de los seguros por sepelio. Todos estos cubren contingencias que podrán ocurrir o no a lo largo de la vida laboral del individuo, pero en caso de que tengan lugar, sus consecuencias son percibidas como graves e inciertas. Su fundamento responde a un sentimiento de protección más que a un sentimiento altruista.

Cuando la adhesión es voluntaria —como en el caso del seguro de salud—, refleja para el individuo un sentimiento de temor ante la desgracia posible. Mientras que en los casos de adhesión obligatoria, el temor no se encuentra solo en el individuo —que puede o no llegar a padecer la necesidad—, sino en el conjunto de la sociedad, ya que esta visualiza como muy posible que la contingencia se presente (sino a todos, al menos a algunos de sus miembros), por lo que impone a todos darle cobertura.

Un caso particular lo constituyen las prestaciones por asignaciones familiares, las cuales cubren hechos positivos y ciertamente festivos de la vida humana, como el matrimonio, el nacimiento o la adopción de un hijo o de una hija, el embarazo o la asistencia de los hijos a los establecimientos educativos. Resulta necesario resaltar, que la ocurrencia de estos hechos, en ocasiones, puede representar para

No puede ni debe solicitarse un esfuerzo exagerado a quien no se encuentre en capacidad de proveerlo y, por supuesto, no corresponde poner excusa alguna al momento de brindarle atención oportuna por el hecho de no haber contribuido

el individuo una desventaja comparativa respecto a otros. En el conjunto de estas prestaciones, más que un sentimiento de seguridad lo que se intenta proteger es, precisamente, la ocurrencia de estos hechos. Representan el esfuerzo de la sociedad para motivar al individuo a producir una conducta deseada, un hecho teleológicamente positivo y correcto. Por ello, mientras en las restantes prestaciones la protección está dirigida a morigerar hechos considerados dañinos o peligrosos (aun cuando los mismos forman parte de la condición humana individual), en el otorgamiento de las prestaciones por asignaciones familiares se pretende que el individuo acometa esos hechos sin temor, más bien proveyéndole valentía, toda vez

que los mismos se vinculan a la construcción cultural del tipo de sociedad que, en conjunto, se aspira lograr.

En todos los casos existe una relación de relativa inmediatez entre la participación en el régimen solidario y el riesgo a cubrir. Por tanto, la mayor y mejor cobertura de dichos riesgos o hechos de la naturaleza constituirán un motivo, por demás importante, para impulsar a los miembros de la sociedad a ser parte integrante del régimen.

● **La solidaridad de aquellos que participan, pero nunca recibirán una contraprestación**

En algunos casos, la incorporación a ciertos regímenes de seguridad social no se encuentra relacionada con la necesidad de la persona de ser protegido él mismo, sino de proteger a terceros. Son situaciones en que, voluntaria u obligatoriamente, el individuo conoce *a priori* que deberá efectuar una contribución económica, pero que nunca tendrá lugar la contingencia ni recibirá por ello nada a cambio.

Este hecho representa el paradigma de la solidaridad social. Sin embargo, esto no significa que la participación de la persona se encuentre motivada por sentimientos altruistas; más bien, su origen responde, en la mayoría de los casos, a una obligación que la sociedad impone a algunos de sus miembros porque se encuentran en mejor condición que otros. Es decir, intentan equilibrar las desventajas comparativas existentes por medio de la acción del Estado.

En este campo, la seguridad social cumple uno de sus retos mayores: erigirse como un atemperador de las asimetrías sociales. Por ejemplo, cuando una persona es titular de un beneficio previsional y, en función de su capacidad aún vigorosa continúa laborando, en la mayoría de los casos se encontrará

obligado a realizar aportes económicos (ya sea por su condición laboral o por su nivel mayor de ingresos), y por este jamás recibirá beneficio o contraprestación alguna. Un caso similar lo componen aquellos que, producto de su capacidad económica o condición laboral, o porque no tienen ni tendrán jamás un grupo parental dependiente, se ven obligados a contribuir con el régimen de asignaciones familiares, con la conciencia de que nunca lo tendrá entre sus beneficiarios.

En algunos casos, la incorporación a ciertos regímenes de seguridad social no se encuentra relacionada con la necesidad de la persona de ser protegida a ella misma, sino de proteger a terceros

En estas situaciones tiene lugar, de forma prioritaria, el “deber ser” por sobre el “deseo de ser parte”. La sociedad valora como positivas y funcionales determinadas conductas, imponiéndolas al conjunto de la población.

Una situación particular se presenta cuando en los sistemas de seguridad social, basados en los principios del seguro social, la porción financiada por el Estado proviene de recursos obtenidos por medio de la aplicación de impuestos o rentas generales. Estos recursos son generados y entregados al Estado por el conjunto de la sociedad (generalmente producto de la aplicación de gravámenes sobre el consumo), lo que implica que todos (asegurados y excluidos) participen en la financiación de la protección de contingencias solo para algunos, de forma paradójica, para aquellos que ya se encuentran protegidos. Es más, por lo general, muchas veces quienes padecen una gran necesidad material, participan sin saberlo en el financiamiento para la protección de otros que necesitan menos que ellos. Este es el efecto menos deseado de la solidaridad social, más bien responde a un efecto distorsionado, producto de una acción errada en la decisión política de un Estado. Ante esta situación, lo que corresponde es abrir los canales de accesibilidad al conjunto

de los que participan, emergiendo claramente la necesidad de transformar el seguro social en un sistema universal, para hacer valer los derechos del conjunto social sobre los derechos del grupo. Solo de esta manera puede prevalecer el sentimiento de solidaridad social, el cual nunca debe perderse de vista.

● La solidaridad intergeneracional

El ejercicio de la solidaridad social tiene como meta asegurar, para las personas, el desarrollo de una vida digna en todas sus etapas (infancia, vida laboral activa, adultez mayor y ancianidad), entendiendo por dignidad el hecho de disfrutar de las condiciones mínimas para vivir con calidad y, a su vez, encontrar sentido a lo que se realiza de forma cotidiana.

Si bien el cúmulo de contingencias sociales no se agota en aquellas a las que las sociedades modernas han intentado solucionar, pareciera que tanto aquellas en vías de solución, como aquellas que aún no han sido atendidas, tienen el mismo origen. Todas nacen a partir de la desigualdad, la miseria, la enfermedad y la vejez. Así, las que responden a las tres primeras causas son contingencias que acaecen a lo largo de la vida de los individuos, mientras que la vejez solo se presenta en el ocaso de la vida humana. A su vez, la cobertura de estas contingencias se resuelve de manera diferente. Las primeras son fácilmente identificables, es decir, todo individuo sabe que es posible padecer una enfermedad, tener un hijo, contraer matrimonio, tener un accidente laboral o invalidarse. Mientras que la vejez y la incapacidad de producir economía al final de la vida son, en general, percibidas como algo muy lejano. Así es que es muy difícil que un joven, por voluntad propia, decida incorporarse a un sistema individual para “otorgarse” cobertura a sí mismo por algo que su propia omnipotencia le hace creer que no ocurrirá o que le resultará sencillo resolver.

Ante esta situación, se torna necesario recurrir a los sistemas fundados en la solidaridad social o colectiva organizados por el Estado. Sistemas que, por un lado, obliguen a los jóvenes a incorporarse, mientras que por el otro, le otorguen la certeza de que cuando ellos lleguen a la vejez, otros jóvenes serán igualmente compelidos a participar para que ellos no padezcan necesidades. Esta es la llamada solidaridad intergeneracional, donde aquellos que tienen capacidad física para generar economía aportan parte de la misma en auxilio de aquellos que, por haber alcanzado la vejez, la han perdido.

Esta es la llamada solidaridad intergeneracional, donde aquellos que tienen capacidad física para generar economía aportan parte de la misma en auxilio de aquellos que, por haber alcanzado la vejez, la han perdido

Este concepto de solidaridad ha tomado relevancia en los últimos años y ha ganado tanto la agenda de organismos internacionales como el plano de acción de numerosas redes organizacionales. A partir de la percepción y la toma de conciencia del pronunciado envejecimiento poblacional que presenta la mayoría de las sociedades modernas (básicamente, las desarrolladas), la solidaridad entre las generaciones ha tomado un protagonismo relevante.

Ahora bien, esta solidaridad intergeneracional remite a la idea de interdependencia entre distintas generaciones. Pero, ¿qué significa generación? ¿Qué significa interdependencia? En primer lugar, vale aclarar que la palabra generación es un término polisémico, es decir, tiene más de un significado o sentido. Se eligieron tres de ellos por entender que se acercan más al marco del presente trabajo, a partir de la propuesta que realiza el sociólogo italiano Pierpaolo Donatti: ⁶⁵

⁶⁵ Referido por Sánchez, Mariano. *Óp. Cit.*, p. 40.

- ❶ En sentido histórico, generación o grupo de edad abarca a una cohorte de N años, considerada como un grupo social.
- ❷ En un sentido antropológico, generación abarca al conjunto de aquellos que comparten una posición respecto a las relaciones de descendencia (o viceversa), es decir, de acuerdo con la sucesión biológica y cultural, relaciones que son socialmente mediadas (por la sociedad).
- ❸ En un sentido relacional, generación es el conjunto de personas que comparten una relación, aquella que liga su colocación en la descendencia propia de la esfera familiar-parental (esto es: hijo, padre, abuelo, etcétera) con la posición que se ocupa en la sociedad según la edad social (es decir, joven, adulto, persona mayor, etcétera). Esta acepción combina la edad histórica-social con la relación de descendencia.

Respecto a la interdependencia, cabe señalar que socialmente se llega a la autonomía a partir de los aprendizajes que facilitan la identificación de los entornos, de los instrumentos, de las herramientas, así como de las relaciones humanas. El aprendizaje de estas últimas colocan a los individuos en la encrucijada de la interdependencia, ya que para lograr una plena autonomía deben concretar el aprendizaje básico de “aprender a depender de los demás”. De forma paradójica, sin los otros no podemos llegar a ser autónomos, puesto que la convivencia comporta también la responsabilización y el respeto de las libertades del otro. Las relaciones intergeneracionales se basan en dinámicas de interdependencia en el seno de una sociedad.

Vale la pena aclarar, asimismo, los alcances de los términos intergeneracional y multigeneracional, ya que en numerosos trabajos y documentos son utilizados como sinónimos cuando, en realidad, su significado para la Sociología es bien diferenciado.

Para Villar,⁶⁶ el término intergeneracional supone la implicación de miembros de dos o más generaciones en actividades que potencialmente pueden hacerles conscientes de sus diferentes perspectivas. Implica una interacción y una cooperación crecientes para lograr metas comunes, una influencia mutua y la posibilidad de cambio. Por el contrario, el término multigeneracional significa compartir actividades o características entre las generaciones, pero no necesariamente supone una interacción ni una influencia entre ellas.

El término solidaridad intergeneracional se utilizó en el año 1993 al declarar al mismo como “Año Europeo de las Personas Mayores y de la Solidaridad entre las generaciones.”⁶⁷ El concepto de solidaridad utilizado entonces se basaba en el deseo de lograr una continuidad en la tradicional relación recíproca entre las generaciones, en un contexto donde sobresalían dos cuestiones importantes: la inquietud derivada de los conflictos entre las generaciones en torno a los recursos, y las cambiantes estructuras familiares y sociales, en parte como consecuencia de la globalización.

El aprendizaje de las relaciones humanas coloca a a los individuos en la encrucijada de la interdependencia, ya que para lograr una plena autonomía deben concretar el aprendizaje básico de “aprender a depender de los demás”

Posteriormente, Naciones Unidas hace suya la preocupación por el tema de la solidaridad intergeneracional y celebra en Madrid, en abril de 2002, la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. A partir del trabajo realizado en esa asamblea, se profundiza en el concepto de “una sociedad para todas

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 41-42.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 123.

las edades”.⁶⁸ El Artículo 16 de la Declaración Política de la Asamblea,⁶⁹ establece “Reconocemos la necesidad de fortalecer la solidaridad entre las generaciones y las asociaciones intergeneracionales, teniendo presente las necesidades particulares de los más mayores y los más jóvenes, y de alentar las relaciones solidarias entre las generaciones”.⁷⁰

Las relaciones intergeneracionales se basan en dinámicas de interdependencia en el seno de una sociedad

La asamblea emite un Plan de acción internacional de Madrid acerca del envejecimiento, el cual se incorpora al Informe, donde reconoce que las cambiantes circunstancias demográficas, sociales y económicas requerirán el ajuste de las políticas de pensiones, de seguridad social, de salud y de atención a largo plazo con el objetivo de sostener el crecimiento económico y el desarrollo. Señala, a su vez, que este proceso exigirá la revisión de las políticas existentes para garantizar la equidad generacional, así como el esfuerzo destinado a promover la idea de solidaridad entre las generaciones y el apoyo mutuo como elemento clave del desarrollo social.

⁶⁸ El concepto *Una sociedad para todas las edades* fue formulado por Naciones Unidas en el proceso de preparación de 1999 como Año Internacional de las Personas de Edad, y el mismo representa, en palabras de su Secretario General, “[una sociedad para todas las edades] es aquella que ajusta sus estructuras, funcionamiento, sus políticas y planes a la necesidades y capacidades de todos, con lo que se aprovechan las posibilidades de todos, en beneficios de todos. Además, una sociedad para todas las edades permitirá a las generaciones efectuar inversiones recíprocas y compartir los frutos de esas inversiones, guiadas por los principios gemelos de reciprocidad y equidad”. (Marco conceptual del programa para los preparativos y la observancia del Año Internacional de las Personas de Edad, 1999, p. 9).

⁶⁹ Aprobada en la 10ª sesión plenaria, celebrada el 12 de abril de 2002; la reseña de las deliberaciones figura en el capítulo V.

⁷⁰ *Informe de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Nueva York, Naciones Unidas, 2002.

Para ahondar más, a continuación se transcribe la parte relevante del Plan de Acción de Madrid, respecto a la solidaridad intergeneracional.⁷¹

Cuestión 5: Solidaridad intergeneracional

42. La solidaridad entre las generaciones a todos los niveles —las familias, las comunidades y las naciones— es fundamental para el logro de una sociedad para todas las edades. La solidaridad constituye también un requisito previo primordial de la cohesión social y es el fundamento tanto de la beneficencia pública estructurada como de los sistemas asistenciales no estructurados. Las cambiantes circunstancias demográficas, sociales y económicas requieren el ajuste de los sistemas de pensiones, de seguridad social, de salud y de atención a largo plazo a fin de sostener el crecimiento económico y el desarrollo y garantizar el mantenimiento adecuado y eficaz de los ingresos y la prestación de servicios.

43. A nivel de la familia y la comunidad, los vínculos intergeneracionales pueden ser valiosos para todos. Pese a la movilidad geográfica, y a otras presiones de la vida contemporánea que pueden mantener separadas a las personas, la gran mayoría de las personas de todas las culturas mantienen relaciones estrechas con sus familiares durante toda la vida. Estas relaciones funcionan en ambos sentidos, ya que las personas de edad suelen hacer contribuciones importantes tanto desde el punto de vista financiero como —lo que es decisivo— en lo que respecta a la educación y cuidado de los nietos y otros miembros de la familia. Todos los sectores de la sociedad, incluidos los gobiernos, deben procurar fortalecer esos lazos. Sin embargo, es importante reconocer que la vida

⁷¹ Informe de la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento, Naciones Unidas, 2002, A/CONF.197/9, pp. 19-20.

junto a las generaciones más jóvenes no siempre es la opción preferida por las personas de edad ni la mejor opción para ellos.

Objetivo 1: Fortalecer la solidaridad mediante la equidad y la reciprocidad entre las generaciones.

Medidas:

- a) Promover, mediante la educación pública, la comprensión del envejecimiento como una cuestión que interesa a toda la sociedad;*
- b) Considerar la posibilidad de revisar las políticas existentes para garantizar que promuevan la solidaridad entre las generaciones y fomenten de este modo la cohesión social;*
- c) Elaborar iniciativas dirigidas a promover un intercambio productivo y mutuo entre las generaciones, concentrado en las personas de edad como un recurso de la sociedad;*
- d) Maximizar las oportunidades para mantener y mejorar las relaciones intergeneracionales en las comunidades locales, entre otras cosas, facilitando la celebración de reuniones para todos los grupos de edades y evitando la segregación generacional;*
- e) Estudiar la necesidad de abordar la situación específica de la generación que tiene que ocuparse al mismo tiempo de sus padres, de sus propios hijos y de los nietos;*
- f) Promover y fortalecer la solidaridad entre las generaciones y el apoyo mutuo como elemento clave del desarrollo social;*
- g) Empezar investigaciones sobre las ventajas y desventajas de los distintos arreglos en materia de*

vivienda de las personas de edad, con inclusión de la residencia en común con los familiares y las formas de vida independiente, en diferentes culturas y contextos.

Los contratos intergeneracionales articulan de manera armoniosa las relaciones intergeneracionales, a partir del establecimiento de reglas, normas, convenciones, prácticas y biología que regulan aspectos de aquellas. Se trata de un contrato implícito, el cual no se obtiene a partir de negociaciones individuales, sino a partir de consensos sociales. Como lo señala Hatton-Yeo "... todas las sociedades parten de puntos distintos en sus percepciones de los elementos que integran el contrato, la solidaridad y las relaciones intergeneracionales, y del grado de formalización de dichas relaciones [...] el contrato intergeneracional también incluye una dimensión ética que representa la cohesión social de las sociedades, que se alcanza garantizando la seguridad de todos los ciudadanos, y no solamente de aquellos que puedan pagarla".⁷² A su vez, rescata los resultados de un trabajo realizado por Alan Walker⁷³ que alerta sobre la falta de comprensión de los legisladores respecto a la importancia fundamental de la solidaridad intergeneracional, ya que solo se enfocan en los aspectos financieros de la misma. Esto puede llevar, señala, a un debilitamiento general de la cohesión social y a la reducción de esa solidaridad producto de la creciente promoción de la responsabilidad individual (especialmente de los jóvenes), respecto a la vejez. Sostiene que, aunque desde el punto de vista económico resulte razonable ajustarse a las realidades demográficas de una sociedad que está envejeciendo, la interpretación unidimensional del contrato social o de las relaciones intergeneracionales atentan contra el mantenimiento de una saludable solidaridad intergeneracional.

⁷² Sánchez, Mariano. *Óp. Cit.*, p. 126.

⁷³ *Idem*, ver referencia sobre Alan Walker.

Cabe señalar, sin embargo, que investigaciones en la materia señalan que la situación económica de las comunidades representa uno de los factores de mayor influencia sobre la cohesión social, indicando que la pobreza tiene un efecto mucho más corrosivo sobre la cohesión que las diferencias étnicas o generacionales.

En este marco, toman relevancia los debates actuales sobre la manera de incrementar la cohesión social y el compromiso cívico, para fortalecer la solidaridad intergeneracional. El diseño y la implantación de programas intergeneracionales han dado resultados muy positivos en ese aspecto. En estos programas confluyen la interacción y el intercambio entre personas de diferentes generaciones, y permiten compartir habilidades, conocimientos y experiencias entre niños, jóvenes y viejos.

Otro desafío para la solidaridad intergeneracional lo constituye el análisis y la reformulación de los programas de pensiones, de manera que permitan no solo la ampliación de su cobertura, sino el fortalecimiento de los aspectos vinculados al respeto del “contrato

Los contratos intergeneracionales articulan de manera armoniosa las relaciones intergeneracionales, se trata de un contrato implícito, el cual no se obtiene a partir de negociaciones individuales, sino a partir de consensos sociales

social” por parte de la sociedad en su conjunto. Como se señaló anteriormente, esa noción del contrato social responde a la idea de que las personas jóvenes y con salud suficiente se encuentran sujetas a la obligación general de ser activas desde el punto de vista económico, para posibilitar el sustento de los que no lo son, y cada generación de trabajadores espera que la generación siguiente contribuya a ese sustento durante su vejez.

En ese sentido, corresponde al Estado generar las condiciones necesarias para fortalecer esa noción de contrato social. Es

el Estado el que se encuentra en condiciones de exigir, a quienes tienen capacidad de generar recursos, el aporte de una porción de los mismos para ser destinados a la cobertura de las necesidades de los más viejos. Pero sabido es que el mejor método de persuasión y motivación no consiste en la exigencia o la imposición, sino en el ejemplo. Por ende, el mejor ejemplo se dará cuando, aquellos que por motivos de edad ya no pueden laborar, tengan los recursos necesarios para tener una vida digna. No cabe duda de que si los sistemas destinados al pago de los beneficios de jubilación o pensión de los padres o abuelos de los obligados a participar en la financiación son escasos o se dilapidan, aquel joven hará lo imposible por quedar fuera del sistema. Mientras que, por el contrario, si la cobertura de las necesidades de los mayores se encuentra satisfecha racionalmente, esta situación representará el mayor de los alicientes para que la obligación de participar se transforme en el deseo voluntario de ser parte del sistema. Una óptima y sana cobertura de los mayores representa el elemento principal para la creación de una conciencia colectiva respecto a la utilidad de afianzar los lazos entre las generaciones, dando valor al concepto de solidaridad intergeneracional. De esta manera, la obligación se transforma en valor, y el valor en cultura.

Otro desafío para la solidaridad intergeneracional lo constituye el análisis y la reformulación de los programas de pensiones, de manera que permitan el fortalecimiento de los aspectos vinculados al respeto del "contrato social" por parte de la sociedad en su conjunto

Solidaridad social universal vs solidaridad social entre grupos de iguales en los sistemas de seguridad social

El principio de solidaridad vigente en la seguridad social se presenta en la práctica con diferentes matices en cuanto a su alcance, aun a pesar de que las organizaciones internacionales establecen su aplicación para todos los habitantes.

La solidaridad social universal está asociada con la idea de cubrir satisfactoriamente las contingencias de todos los integrantes de una sociedad, sin importar su situación laboral o su estado económico, sino atendiendo solo al hecho de considerarlos ciudadanos, sean estos originarios de ese lugar geográfico o porque adquieren la condición de tal al haber vivido y operado económicamente en ese ámbito.

En la práctica, la solidaridad social universal en los sistemas de seguridad social se presenta de dos formas y con distintos matices. Por un lado, en el régimen de base socialista imperante en Cuba, por ejemplo, la cobertura frente a las contingencias por vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad y

accidentes de trabajo alcanzan, de manera uniforme, a todas las personas por igual. Se basa en un esquema de seguro social complementado por uno de asistencia social que pretende cubrir los desajustes.

Por otro lado, el esquema de seguridad social canadiense se compone de un régimen de pensión universal para todos los residentes,⁷⁴ financiado por el Estado, y un régimen de seguro social complementario e individual, que proveerá una pensión adicional relacionada con los aportes individuales optativos registrados. De esta manera, la solidaridad social universal está presente

El sistema canadiense conjuga satisfactoriamente la responsabilidad del Estado de asegurar un ingreso decente a todos los habitantes por igual, con la elección individual de optar por reforzar el mismo con ingresos personales

de manera uniforme para todos los habitantes, existiendo la posibilidad de complementar dicho ingreso con aportaciones realizadas de manera previa bajo un esquema de seguro social. Por tanto, el sistema canadiense conjuga satisfactoriamente la responsabilidad del Estado de asegurar un ingreso decente a todos los habitantes por igual, con la elección individual de optar por reforzar el mismo con ingresos personales.

De forma paralela, el resto de los países americanos han fundado sus sistemas de seguridad social bajo esquemas de seguro social, complementados en muchos casos con insuficientes programas sociales de neto corte asistencial. A su vez, estos esquemas de seguro social pueden basarse en esquemas de reparto, de reparto asistido, de capitalización individual, de capitalización completa, o bien, mixtos. En todos ellos, la

⁷⁴ Se consideran residentes a todos los nacidos canadienses y a las personas que hayan vivido en Canadá durante diez años a partir de los 18 años de edad.

solidaridad social, en mayor o en menor medida, tiene lugar entre grupos de iguales, ya que siempre su participación esta asociada con la condición laboral, legal y registrada, de los individuos, y no con su condición de ciudadano. Al tener en cuenta que la mayoría de estos países se encuentran dentro de los considerados en vías de desarrollo, donde los mercados laborales presentan serias deficiencias, la aplicación de estos sistemas de seguridad social deja sin protección a buena parte de sus habitantes, generando distorsión en los conceptos de solidaridad social a aplicar.

Pautas de solidaridad en los procesos de integración regional

En los esquemas de integración regional, los sistemas de seguridad social plantean pautas de solidaridad completa, pero entre los “integrados” y siempre vinculados con la relación laboral legal y registrada de estos. Por tanto, la solidaridad inmersa en ellos se asimila a la vigente en los modelos de seguro social, donde aquellos que no se encuentran en condiciones de demostrar su condición laboral, o no pueden afrontar el costo del seguro, quedan literalmente excluidos de la cobertura prestacional.

Bajo estos esquemas, si bien los países aplican sus propios sistemas de seguridad social, existen instrumentos jurídicos supranacionales que integran y coordinan los mismos con el fin de proteger a los individuos en caso de migraciones internas entre países miembros.

Por ejemplo, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur, tiene entre sus miembros plenos a Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, y como miembro asociado a Venezuela), cuenta con un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social firmado en 1997, y puesto en funcionamiento en Junio de 2005 mediante la

entrada en vigencia del Reglamento Administrativo.⁷⁵ Estos instrumentos reconocen la libre movilidad de los trabajadores registrados legalmente entre los países miembro, sean estos en relación de dependencia o independientes. Se les reconoce los periodos de cotización realizados en los mismos y por ende, el acceso a los beneficios de la seguridad social en cualquiera de ellos, incluyendo la cobertura por enfermedad y por accidentes de trabajo.

Una situación similar sucede en el esquema de integración regional más avanzado y con más experiencia en el mundo, la Unión Europea. Los sistemas de seguridad social varían considerablemente de un país a otro, y la existencia de una normativa comunitaria en la materia no tiene como objetivo armonizarlos, sino más bien evitar que los ciudadanos de la Unión Europea pierdan parte, o la totalidad de sus derechos en materia de seguridad social, al desplazarse de un estado miembro a otro.⁷⁶ Es decir, cada Estado miembro es libre de decidir quién va a estar asegurado con su legislación, qué prestaciones están garantizadas y en qué condiciones, cómo se calculan estas prestaciones y cuántas cotizaciones deben

Los sistemas de seguridad social varían considerablemente de un país a otro, y la existencia de una normativa comunitaria en la materia no tiene como objetivo armonizarlos, sino más bien evitar que los ciudadanos de la Unión Europea pierdan parte, o la totalidad de sus derechos en materia de seguridad social, al desplazarse de un estado miembro a otro

⁷⁵ Massa, Sergio y Miguel Ángel Fernández Pastor, Óp. Cit., p. 113.

⁷⁶ La normativa comunitaria en materia de seguridad social esta contenida en los Reglamentos CEE Núm. 1408/71 y 574/72. *Normativa comunitaria en materia de seguridad social, sus derechos cuando se desplaza en la Unión Europea*, actualización de 2004, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad E.3.

pagarse; mientras que la normativa comunitaria establece normas y principios comunes que tienen que ser observados por todas las autoridades, instituciones de seguridad social y tribunales de cada país cuando aplican las leyes nacionales.

Respecto a quienes se encuentran sujetos a esta normativa, a condición de que tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo,⁷⁷ se encuentran:

- Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia que estén o hayan estado asegurados en uno de dichos Estados.
- Los funcionarios.⁷⁸
- Los estudiantes.⁷⁹
- Los pensionistas, incluso si ya eran pensionistas cuando su país adhirió a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo.
- Los miembros de las familias y supervivientes de las personas arriba mencionadas, independientemente de su nacionalidad; en principio, es la legislación del Estado de residencia la que establece quien puede ser considerado miembro o no de la unidad familiar.

⁷⁷ Países miembro de la Unión Europea: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Polonia, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta. Países que encuadran dentro del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo: Islandia, Liechtenstein, Noruega.

⁷⁸ Reglamento CE Núm. 1606/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998 (DO L 209 de 25.7.1998).

⁷⁹ Reglamento CE Núm. 307/99 del Consejo, de 8 de febrero de 1999 (DO L 38 de 12.2.1999).

- Los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro de la Unión Europea, sus familiares y supervivientes.⁸⁰

Por su parte, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social celebrado entre los países de la Comunidad Iberoamericana, plantea otorgar cobertura sociolaboral entre los nacionales de los países miembro, con la particularidad que el mismo excluye el marco regulatorio integrador para la cobertura de las prestaciones médicas. En la actualidad, este Convenio se encuentra en etapa de aprobación y ratificación por parte de los países, restando aún la firma formal de algunos de ellos a pesar que todos han manifestado su adhesión al mismo.

A la luz del grado de globalización y transnacionalización del capital económico que tiene lugar en nuestros días, se torna necesario recrear y reformular los aspectos sociales de estos esquemas de integración regional, básicamente para mejorar aquellos que inciden directamente en la calidad de vida de las personas. El concepto de ciudadanía social en boga hoy en día requiere que las sociedades y los ciudadanos que la integran se comporten individualmente como “... ciudadano del mundo, como ciudadano moral, porque hoy en día no puede tenerse por justa ninguna comunidad política que no tenga en cuenta a los ‘extranjeros’ además de atender a los propios [...] el famoso aprendizaje para resolver conflictos, tan de moda en las escuelas, debe encaminarlos a resolverlos con justicia. ‘Aprender a convivir’ no basta: es preciso *aprender a convivir con justicia*. [...] Cerrar las puertas al inmigrante, al extranjero, al refugiado, negarse a satisfacer sus necesidades básicas por atender a los deseos de los ciudadanos es una palmaria injusticia. Cuando entran en conflicto necesidades biológicas y deseos psicológicos, exige

⁸⁰ Reglamento CE Núm. 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003, entrado en vigencia el 1.6.2003.

la justicia atender prioritariamente a las primeras sean cuales fueren quienes las experimentan”.⁸¹

Esta situación representa uno de los desafíos más importantes del siglo XXI, el cual deberá afrontarse a partir de una acción concreta y sostenida en distintos ámbitos, tanto desde la educación de las nuevas generaciones y de la reformulación de leyes y reglamentaciones, como desde la adecuación del orden internacional en varios niveles.

Como lo señala Cortina, la ciudadanía social deber ser universal, ya que “... sociales son los bienes de la Tierra y ningún ser humano puede quedar excluido de ellos”.⁸²

Cuando entran en conflicto necesidades biológicas y deseos psicológicos, exige la justicia atender prioritariamente a las primeras sean cuales fueren quienes las experimentan

⁸¹ Cortina, Adela. *Óp. Cit.*, p. 254-255.

⁸² *Idem.*

Conclusión

De la fraternidad de Robespierre plasmada en su célebre discurso del 5 de diciembre de 1790 ante la Asamblea Nacional,⁸³ a la solidaridad social universal de Beveridge, la humanidad ha recorrido un largo y sinuoso camino de construcción social. Pero aún hoy, y particularmente en América, estos principios siguen estando más cerca de una expresión de deseo que de una realidad palpable, aunque se mantiene viva su esencia conceptual y se registran intentos de redimensionar su acción.

Particularmente en América, estos principios siguen estando más cerca de una expresión de deseo que de una realidad palpable, aunque se mantiene viva su esencia conceptual y se registran intentos de redimensionar su acción

La construcción de la persona social y su desarrollo económico, social y cultural conforman el eje central de toda sociedad. Las personas solo adquieren una dimensión real a partir de su relación con los otros en el convencimiento de que toda desventaja o pérdida de su capacidad será paliada o resuelta por el conjunto.

La obra más importante de una sociedad moderna se vincula con la construcción del ciudadano social. Será este quien, a su vez, se erija como el dinamizador de esa misma sociedad, confluyendo en un movimiento virtuoso de realimentación con resultados insospechados que permitan a sus integrantes alcanzar, en función de su esfuerzo creativo, un auténtico Estado de Bienestar. Así como la pobreza extrema genera más pobreza, el desarrollo humano permitirá crear más desarrollo.

⁸³ En ese discurso, proponía que todos los ciudadanos mayores de 18 años, sean ricos o pobres, fueran de derecho inscritos en la Guardia Nacional de su comuna, los cuales representarían las únicas fuerzas armadas empleadas en el interior del país. Llevarían sobre el pecho y en sus estandartes las palabras "Libertad, Igualdad, Fraternidad".

En sus tratados de Pedagogía, Kant señalaba que los niños no deben ser educados pensando en su presente, sino en una mejor situación futura. Para que nuestros países dejen de sentir como utópico el ejercicio real de la solidaridad social, cabría tener en cuenta ese precepto, ya que no existe mejor forma de materializar un ideal que educar para alcanzarlo, ayudando a convertirlo en realidad.

Por último, los desafíos para los tiempos que vienen siguen siendo los mismos: consolidar a la solidaridad social como un valor, generando una cultura de la solidaridad social; universalizar las responsabilidades y los beneficios de la aplicación de esa solidaridad social; crear un ámbito de protección de los derechos, de forma particular de los correspondientes a aquellas

personas que menos poseen; fomentar los procesos de integración social. A esos desafíos se los embate con más solidaridad social, por medio de un ataque frontal contra las asimetrías sociales, con una justa distribución de los beneficios y con una racional distribución del esfuerzo.

Para que nuestros países dejen de sentir como utópico el ejercicio real de la solidaridad social, cabría tener en cuenta ya que no existe mejor forma de materializar un ideal que educar para alcanzarlo, ayudando a convertirlo en realidad

Bibliografía

- BEVERIDGE, William, *Plan Beveridge. El Seguro Social en Inglaterra*, edición facsimilar del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), México, 2008.
- BRUGNOLI, José Antonio Román y Sebastián Ibarra González, *Solidaridad: significados, valoraciones y práctica. Resultados. Encuesta Solidaridad 2007*, Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Psicología. Proyecto Fondecyt Núm. 1 061 250, Santiago de Chile.
- CAMPS, Victoria. *Virtudes públicas*, Espasa Calpe, España, 1991.
- CÁZARES García Gustavo. *Diccionario Jurídico sobre seguridad social, ISSSTE-IMSS*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México 1994.
- COHEN, G. A. “Vuelta a los principios socialistas” en *Razones para el socialismo*, Gargarella R. y Ovejero (comps), Paidós, Barcelona, 2001.
- Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad E.3. *Normativa Comunitaria en materia de Seguridad Social, sus derechos cuando se desplaza en la Unión Europea*, actualización de 2004.
- CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, 2005.
- CUEVA, Mario de la. *Derecho mexicano del trabajo*, Tomos I y II, Porrúa, Cuarta Edición, México, 1961.
- DOMENECH, Antoni. *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*, Crítica, Barcelona, 2004.

- DURKHEIM, Emile. *De la división del trabajo social*. Colofón, México, 2007.
- ETALA, Carlos Alberto. *Derecho de la seguridad social*, Astrea, Buenos Aires, 2002.
- GARCÍA Pimentel Ruiz, Francisco. *El principio de solidaridad en* www.bizkeliza.org/fileadmin/bizkeliza/web/doc_car/ Consultado el 28 de febrero 2009.
- GONZÁLEZ, Arrili, Bernardo. *Diálogos filosóficos*, Depalma, Buenos Aires, 1984.
- GOÑI, Moreno, José María. *Derecho de la previsión social*, Edial, Buenos Aires, 1956.
- HERNÁNDEZ, Cervantes, Aleida. *La seguridad social en crisis. El caso del seguro social en México*, Porrúa, México, 2008.
- Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio de Brasil. *Legislación de previsión social*, Río de Janeiro, 1940.
- NIETZSCHE, Friedrich. *El nacimiento de la tragedia*, volumen 1, 1875.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Marco conceptual del programa para los preparativos y la observancia del Año Internacional de las Personas de Edad en 1999*, A/50/114, 22 de marzo, 1995.
- . *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, A/CONF. 197/9. Nueva York, 2002.
- RUEZGA, Antonio (comp.). *El nuevo Derecho de las pensiones en América Latina*, Biblioteca CIESS Núm. 3, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2005.
- RUIZ, Moreno, Ángel. *Nuevo Derecho de la seguridad social*, Porrúa, México, 2007.

- SÁNCHEZ, Mariano (director). *Programas Intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades*, Colección Estudios Sociales, Núm. 23, Fundación La Caixa, 2007. Edición electrónica disponible en: www.laCaixa.es/ObraSocial. Consultado el 19 de mayo 2009.
- SILVER, Hilary. “Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas” en *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 113, números 5-6, 1994, pp. 607-662.
- SPENCER, Herbert. “Principios de Sociología (abreviatura)”, tomos I y II, *Revista de Occidente*, Argentina, 1947.



Para la
publicación de esta obra
se contó con la colaboración
de Martín Gómez y Jacqueline
Briño en el cuidado de la edición; el
diseño de interiores y la diagramación
estuvieron a cargo de Miriam Gómez,
mientras que el diseño de cubiertas es
de Brenda Serrano. La impresión
se realizó en los talleres de
Solar Editores durante
junio de 2009.

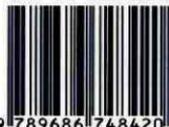
LA SOLIDARIDAD EN LA SEGURIDAD SOCIAL

En la actualidad se vive una contradicción dolorosa. Mientras que los avances tecnológicos facilitan y prolongan la vida de miles de ciudadanos, el reparto desigual de los beneficios económicos y sociales condena a una porción cada vez mayor de personas a una situación de exclusión inalienable. Ante esta situación, los autores proponen realizar una recopilación y, en cierta manera recrear, conceptos tan importantes como el de solidaridad social, ya que a lo largo de la historia ha sido protagonista de cambios revolucionarios en materia social. La solidaridad social ha permitido superar necesidades, hambrunas y guerras, y representa el valor sublime de la condición humana: vivir armoniosamente en sociedad.

MARCO CONCEPTUAL. EL RETO DE LA REDISTRIBUCIÓN

El estudio del marco conceptual de la seguridad social, como disciplina, aparece tímidamente desde el surgimiento de las primeras instituciones de seguros sociales. Sin embargo, solo recientemente ha tenido un mayor desarrollo, en gran medida debido a los progresos obtenidos por especialistas y grupos de trabajo preocupados por la elaboración de esquemas teóricos útiles para el análisis de la realidad de la seguridad social. Con todo, muchas investigaciones no se concluyen, o no se difunden, por la limitación de recursos, la discontinuidad y presiones diversas. Es en este contexto en el que los brevarios de la *colección marco conceptual*, se presentan como un compromiso de divulgación y apoyo a los aportes intelectuales en la materia.

ISBN 978-960674042-0



9 789686 748420