

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

EPOCA III

NUMS. 49-50

ENERO-ABRIL

1968

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.  
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial 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.

# SEGURIDAD SOCIAL

---

AÑO XVII

EPOCA III

---

NUMS. 49-50

ENERO-ABRIL

1968

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.  
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

# INDICE

## ESTUDIOS

	Página
La Seguridad Social como ideología y como realidad por <b>Guy Perrin</b> .....	1
Aspectos jurídicos de la aplicación práctica de los convenios internacionales de Seguridad Social por <b>Carlos Marti Bufill</b> .....	41
Informe introductorio sobre la enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades por <b>Ernest Kaiser</b> .....	117
Continuación del estudio sobre la mecanización y la automatización en la administración de la Seguridad Social por <b>V. Velimsky</b> .....	136
Hipótesis actuariales utilizadas para las estimaciones a largo plazo de los costos de los regímenes de seguro de vejez y sobrevivientes por <b>Robert J. Myers</b> .....	178
Estudio sobre la aplicación de los instrumentos internacionales, bilaterales o multilaterales, relativos a las legislaciones de prestaciones familiares por <b>Armand Kayser</b> .....	204

## EVENTOS INTERNACIONALES

Seminario sobre Seguridad Social y Planificación Nacional (C.I.E.S.S.-O.E.A.)	237
Primer Congreso Nacional de Seguridad Social (San Salvador, El Salvador)	254
Política de Seguridad Social .....	255
Desarrollo de la Seguridad Social en América .....	256
Influencia de la Seguridad Social en el Desarrollo Económico .....	264
Influencia de la Seguridad Social en el Desarrollo Social .....	267
La Unificación del Seguro Social .....	279
Proyección de la Seguridad Social en América .....	283
Extensión geográfica del Seguro Social y a la familia del asegurado .....	289

## LEGISLACION

Argentina (Reestructuración del Sistema Nacional de Previsión Social) .....	303
Bolivia (Constitución política del Estado) .....	316
Colombia-Ecuador (Convenio) .....	320
Ecuador (Constitución política) .....	324
México (XXV Aniversario del Instituto Mexicano del Seguro Social) .....	328
Uruguay (Constitución) .....	331
Deceso del Profesor Emilio Schoenbaum .....	335
Indice de la revista de Seguridad Social correspondiente a los núms. 44-48	337

ESTUDIOS

## **LA SEGURIDAD SOCIAL COMO IDEOLOGIA Y COMO REALIDAD <sup>1</sup>**

**Por Guy PERRIN**

Evolución comparada de las concepciones y de  
los sistemas

El éxito de la noción de seguridad social y la proliferación de las instituciones de ella derivadas en el mundo actual plantean la cuestión de la naturaleza y el sentido de las concepciones que inspiran estas realizaciones múltiples y orientan su futuro previsible. Aunque esta noción ha conseguido extenderse e imponerse tan rápidamente a escala mundial, por corresponder a una aspiración fundamental de amplias capas sociales, comprende, sin embargo, todavía, acepciones muy diversas, según el nivel de desarrollo, las tradiciones históricas y la filosofía social y política que caracterizan el medio en que se adopte.

El estudio de las realizaciones contemporáneas, por referencia a la concepción doctrinal de la seguridad social formulada durante la última guerra mundial, a escala nacional e internacional, permite apreciar la distancia que subsiste entre los principios y la realidad y discernir, con la circunspección necesaria, las perspectivas que se abren a una institución aparentemente más indicada que cualquier otra a ser interpretada en el curso mismo de su desarrollo.

Cuando una nueva generación sucede a la que se honró participando en esta intensa renovación de ideas y en ese notable avance de las formas de protección social consecutivos a la última guerra mundial, parece especialmente oportuno precisar los resultados obtenidos y las tendencias actuales, en el momento en que la reflexión sobre la experiencia reciente puede servir para determinar los nuevos objetivos.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido publicado en el número de octubre de 1966 de la "Revista belga de seguridad social".

## I. *Concepción doctrinal de la seguridad social*

La concepción doctrinal formulada en el informe de Lord Beveridge sobre los seguros sociales y los servicios conexos, así como en los textos internacionales que han abordado la tarea de generalizar, sistematizar y adaptar la noción moderna de seguridad social a fin de asegurarla una difusión mundial, ha modificado notablemente, al menos en cuanto a los principios, las orientaciones anteriores de la protección social. Incluso si la amplitud de estas modificaciones ha podido parecer a algunos como una mutución verdaderamente creadora, sería, sin duda, excesivo ver en ello una innovación absoluta, debido a la larga tradición que a lo largo del tiempo ha pretendido satisfacer necesidades análogas y, más especialmente, a la prioridad de hecho de que disfruta, desde el punto de vista histórico, el sistema neozelandés instituido en 1938.

Sin embargo, el informe al que Lord Beveridge ha dado su nombre y los textos fundamentales que han consagrado la concepción doctrinal de la seguridad social en la esfera internacional, constituyen las mejores fuentes en las que obtener los elementos concordantes de una concepción substancialmente renovada en un momento muy favorable, a juzgar por su resonancia inmediata, por su eco en los diversos planes nacionales elaborados en esta época y por su influencia extendida y durable. Las líneas de fuerza del informe de Lord Beveridge delimitan muy claramente los principales aspectos de esta concepción moderna de la seguridad social: fundada sobre tres principios esenciales de universalidad, de unidad y de integración, constitutivos de la armadura de una organización sencilla, coherente y completa de defensa contra los factores sociales de la miseria, se propone mantener todos los miembros de la colectividad nacional por encima del umbral sociológico considerado como mínimo, en todas las eventualidades que vayan a afectar la garantía o la adaptación de los ingresos del grupo familiar.

La universalidad debe entenderse a la vez con respecto a las personas y a las eventualidades. Por lo que se refiere a las personas, la protección prevista no se limita ya a la clase de trabajadores asalariados, sino que se extiende al conjunto de la población, con inclusión de las mujeres casadas que se consagran al cuidado de la casa o de los hijos, en la medida adecuada a la situación profesional o a la edad de los interesados. Esta generalización de la protección está justificada, entre otros argumentos, por la situación relativamente desfavorecida de determinadas categorías de trabajadores no asalariados y por la necesidad de basar el sistema sobre una solidaridad ampliada a las dimensiones de la colectividad nacional. En cuanto a las eventualidades, la seguridad social reagrupa a todas las que los seguros sociales habían venido cu-

briendo progresivamente de manera distinta y más o menos completa, diferenciando, sin embargo, el sector de las prestaciones médicas, confiado a un servicio nacional de salud, e incorporando, además, las prestaciones sociales a las familias que los regímenes de asignaciones familiares habían instituido en algunos países industriales como una rama especial de la protección acordada a los trabajadores. Así, en materia de eventualidades, la seguridad social está llamada a hacerse cargo del conjunto de las situaciones en las que la experiencia haya mostrado que pueden afectar a la seguridad de los trabajadores y de sus familias en una sociedad de tipo industrial, pero el carácter global de la institución se presenta como la garantía de una protección completa, según la fórmula famosa, "de la cuna a la tumba", contra el riesgo de los estados de necesidad, derivados principalmente de la pérdida o de la insuficiencia de los ingresos del trabajo.

La unidad del sistema afecta a la vez a la concepción de la protección y a la forma de organización. La concepción de la protección implica un objetivo fundamentalmente igualitario: las prestaciones de la seguridad social, reconocidas en derecho, sin tener en cuenta los recursos, como contrapartida de una cotización única y uniforme, se deben fijar uniformemente al nivel de subsistencia, en todas las eventualidades comparables, para todas las personas protegidas, cualquiera que haya sido su situación anterior, pero teniendo en cuenta sus cargas familiares. En tanto que forma de organización, la unidad de protección es recomendable por sus ventajas administrativas de racionalización, de simplicidad y de economía, sin ser obstáculo para la desconcentración necesaria ni para la consulta o la cooperación de los interesados, especialmente por medio de las asociaciones y mutualidades que desempeñan un papel tradicional en materia de protección social.

Finalmente, el principio de integración, que corresponde a una concepción muy amplia del papel de la seguridad social en el conjunto de la política económica y social y en la unificación sociológica de la colectividad nacional muestra una intuición penetrante de la evolución de las sociedades industriales. Por una parte, aunque el sistema de Lord Beveridge está concebido como una totalidad, no se trata en ningún caso de una totalidad cerrada; por el contrario, sus relaciones con los problemas económicos y sociales conexos, especialmente la lucha contra las fluctuaciones económicas, el mantenimiento del pleno empleo, la utilización completa de los recursos humanos, la prevención, la readaptación funcional y la reeducación profesionales, están analizados en él con precisión o, por lo menos, presentados con exactitud. En ciertos aspectos, el informe de Lord Beveridge contiene preciosas lecciones de modestia:

la extirpación de la miseria, a la que se consagra la seguridad social, no es más que una de las tareas prioritarias de las sociedades modernas; en esta tarea, la seguridad social requiere el apoyo de la asistencia y necesita el desarrollo de múltiples formas de previsión individual que permitan a la libertad y a la responsabilidad el extenderse por encima de las redes de seguridad tendidas por el Estado. Por otra parte, el factor de integración sociológica que representa la seguridad social está estimado en su justo valor por Lord Beveridge quien cuida de diferenciar su clasificación de grupos de población de una tipología de clases sociales<sup>2</sup>, subrayando las virtudes democráticas de la universalidad y de la igualdad de la protección, por oposición a las vejaciones discriminatorias de determinadas prácticas anteriores<sup>3</sup>.

Esta breve referencia a las orientaciones principales del informe de Lord Beveridge muestra que su alcance se debía menos a la imaginación creadora que al vigor y al rigor de una síntesis de las realizaciones y de las aspiraciones en materia de protección social, cuyo proyecto ambicioso pretendía nada menos que organizar la totalidad de una colectividad de manera que le garantizase en toda eventualidad un umbral de bienestar social. La novedad y la audacia de esta síntesis, que pareció rápidamente a algunos como lastimosamente "gubernamental", no podía dejar de dar lugar a esperanzas y a temores igualmente vivos. Es indudable en todo caso que la evolución de la seguridad social ha estado influida por este esfuerzo magistral al que hay que seguir refiriéndose para apreciar las tendencias actuales.

La generalización, la sistematización y la adaptación de esta concepción de la seguridad social en la esfera internacional han sido realizadas rápidamente gracias a la intervención de la Organización Internacional del Trabajo, cuya competencia se había afirmado desde la primera fase de su actividad en relación con las diversas ramas de los seguros sociales. Dos recomendaciones adoptadas por la última Conferencia Internacional del Trabajo celebrada durante la guerra, en 1944, en Filadelfia, tienen una especial importancia para la elaboración de

---

<sup>2</sup> "...The insurance classes are not economic or social classes in the ordinary sense; the insurance scheme is one for all citizens irrespective of their means". **Social Insurance and Allied Services**, Report by Sir William Beveridge, paragraph 309, p. 122, American Edition, The Macmillan Company, New York, 1942.

<sup>3</sup> Este aspecto del pensamiento de Lord Beveridge lo recuerda Richard M. Titmuss: "One of the problems of the 1930's that Beveridge also tried to solve... was the problem of social discrimination expressed, for instance, in public assistance". **Poverty and Social Security**, **Canadian Welfare**, volume 41, N° 3, mai-juin 1965, p. 115.

esta doctrina internacional de la seguridad social: la recomendación (núm. 67) relativa a la garantía de los medios de existencia y la recomendación (núm. 69) relativa a los cuidados médicos. En el preámbulo de estas recomendaciones se hace referencia al quinto principio de la Carta del Atlántico<sup>4</sup>, a la resolución adoptada el 5 de noviembre de 1941 por la Conferencia Internacional del Trabajo para apoyar este principio y colaborar a su aplicación, así como a la Declaración de Santiago de Chile adoptada en 1942 por la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social<sup>5</sup>.

Aunque el objeto y el alcance de estas recomendaciones explican ciertas divergencias con el informe de Lord Beveridge, cuya poderosa originalidad residía principalmente en la voluntad de dar una solución global a un problema nacional bien determinado, tienen mucho más importancia sus significativas analogías. En efecto, estos textos se refieren a una concepción análoga de la seguridad social, que se puede caracterizar, en lo esencial, por la preocupación de prevenir la indigencia, asegurando una garantía razonable de medios de existencia, adaptada a la estructura del grupo familiar, y asistencia médica de acuerdo con el reconocimiento del derecho a la salud, por medio de una amplia solidaridad.

Las recomendaciones (núms. 67 y 69) se inspiran especialmente en los principios de universalidad y de unidad que han dado una nueva dimensión a la seguridad social. La universalidad del sistema de protección recomendado es resultado de su extensión a todos los trabajadores y a sus familias, con inclusión de la población rural y los trabajadores independientes, en la medida apropiada, para todas las eventualidades que puedan amenazar la garantía de sus medios de existencia, especialmente a causa de la incapacidad para el trabajo o para obtener un empleo remunerado y del fallecimiento de la persona que sostiene la familia. La unidad de este sistema procede, en el aspecto teórico, del objetivo común de asegurar el mantenimiento de los ingresos y, en una perspectiva práctica, de la recomendación tendente a la uniformidad y a la coordinación de los regímenes existentes, así como a la organización paralela de los servicios médicos y de los servicios de empleo que ejercen funciones preventivas y curativas. La protección de la salud ha

---

<sup>4</sup> Este principio hace referencia a la más extensa colaboración entre todas las naciones en el campo económico a fin de procurar para todos mejores condiciones de trabajo, el progreso económico y la seguridad social.

<sup>5</sup> Esta declaración que constituye la resolución núm. 1 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social enuncia la concepción famosa según la cual la seguridad social debe considerarse como "la economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".

sido objeto de una recomendación especial que prevé su aplicación a todos los miembros de la comunidad, que ejerzan o no una actividad lucrativa y teniendo en cuenta las particularidades técnicas y sociales de esta rama y de los medios necesarios para esta finalidad. Esta distinción de los aspectos económicos y de los aspectos sanitarios de la protección prestada por la seguridad social confirma una evolución que se iniciaba ya en el informe de Lord Beveridge y que se ha ido precisando después en varios países.

Por el contrario, la Recomendación (núm. 67) se aparta del informe de Lord Beveridge en ciertos aspectos importantes. Por una parte, la extensión de la protección no se aplica directamente a todos los miembros de la colectividad sino que derivada de la ampliación de la noción del trabajo esta llamada a beneficiar a todas las categorías de trabajadores, asalariados o no, cuya pertenencia al sistema está determinada por el ejercicio de una actividad profesional. Por otra parte, las prestaciones deben ser proporcionales a las ganancias anteriores del asegurado que hayan servido de base a su cotización, salvo en el caso en que el excedente de las ganancias corrientes entre los trabajadores especializados pueden ser ignorados cuando se determine el total o una parte de las prestaciones financiadas con recursos distintos de las cotizaciones del asegurado. Además, las prestaciones deben substituir a las ganancias perdidas, habida cuenta de las cargas familiares, hasta un nivel tan elevado como sea posible sin que ello impida el deseo de reanudar el trabajo y sin imponer a los grupos productores una carga tan pesada que pudiere perjudicar el rendimiento y el empleo. Sin embargo, las prestaciones de cuantía fija, proporcionales a las ganancias de los trabajadores no especializados, se consideran apropiadas en los países donde la población tenga facilidades económicas adecuadas para procurarse una protección suplementaria por medio del seguro voluntario.

No es propio de recomendaciones internacionales de tan vasto alcance el tratar en detalle las cuestiones de organización técnica y financiera que presenta la institución de la seguridad social así concebida. Sin embargo, estas recomendaciones han preconizado el recurso normal a la técnica del seguro social obligatorio completada por la asistencia social para la satisfacción de las necesidades no cubiertas por el seguro social obligatorio, así como a una asistencia social apropiada a las necesidades de cada caso para todas las otras personas que puedan estar necesitadas. Además, han abordado de manera general la necesidad de una repartición equitativa de las cargas financieras entre los asegurados, los empleadores y los contribuyentes, recomendando que se evite las cargas demasiado pesadas a los asegurados de recursos modestos y que se cuide

de no perturbar la producción. Finalmente, han subrayado el interés de que las personas que aportan sus cotizaciones estén representadas en los órganos que determinan o aconsejan las líneas generales de gestión y que presentan proyectos legislativos o que establecen los reglamentos, así como la utilidad de asociar estrechamente los empleadores y los asalariados a la gestión de la rama de riesgos profesionales, especialmente en el campo de la prevención. Este último aspecto merece tenerse en cuenta, pues completa el informe de Lord Beveridge sobre un punto esencial al inspirarse en la experiencia de la asociación de los trabajadores y de los empleadores a la administración de los seguros sociales, según el concepto tradicional que la Organización Internacional del Trabajo ha contribuido, en gran manera, a extender y a imponer.

Este esquema de una concepción unificada de la seguridad social, en sus objetivos y en sus medios, ha adquirido el valor de un modelo cultural que, después de haber sido preparado en el laboratorio y de haber repercutido por el eco de las organizaciones internacionales, ha demostrado ser fácilmente transmisible, aunque no siempre admisible. En la medida en que las proposiciones de Lord Beveridge y las recomendaciones internacionales relativas a la seguridad social son compatibles, confían a esta institución una misión de protección más amplia y más sistemática, permitiendo distinguir la seguridad social de formas anteriores de protección social por la tentativa de asimilar en un proyecto global las concepciones y las modalidades técnicas que diferenciaban anteriormente la asistencia social y los seguros sociales: por una parte, la vocación de la seguridad social a garantizar una protección extendida a todos los miembros de la colectividad<sup>6</sup> más allá de los límites de la clase de los trabajadores asalariados, generaliza el objetivo inicial de los seguros sociales; por otra parte, la tendencia a integrar o al menos a coordinar la protección dispersa en las diferentes ramas de los regímenes de seguros sociales, así como la asistencia y la prevención, prepara su fusión y su adaptación progresiva en un marco ampliado y unificado. Por el contrario, las divergencias aparentes, especialmente en lo que se refiere al nivel de protección, autorizan a reconocer en las recomendaciones internacionales, en comparación con las proposiciones de Lord Beveridge, una apreciación más justa de la orientación de las aspiraciones y de la evolución ulterior de los sistemas de seguridad social.

---

<sup>6</sup> Esta conclusión se encuentra perfectamente explícita en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, según la cual toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social.

## II. *Evolución de los sistemas con respecto a la concepción doctrinal de la seguridad social*

Esta concepción doctrinal de la seguridad social ha influido sensiblemente en las numerosas realizaciones que han seguido a la última guerra mundial, especialmente gracias a la amplia difusión del modelo internacional surgido de la reunión de Filadelfia de la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, esas diversas realizaciones están todavía lejos de haber logrado todas las consecuencias y producido todos los efectos de los principios en que se han inspirado, salvo en algunos países en los que reformas radicales, de alcance verdaderamente revolucionario, de acuerdo con las ideas de Lord Beveridge, han permitido aplicar estos principios en toda su extensión. En consecuencia, la concepción doctrinal de la seguridad social continúa todavía, en sus objetivos esenciales, siendo una fuente viva de inspiración, no solamente para los países jóvenes en los que la elección de un modelo institucional es relativamente libre, sino también para aquellos en los que el sistema de protección dificultado por estratos ya antiguos, requiere una profunda renovación.

Sin embargo, la evolución rápida y continua de las sociedades modernas no deja de afectar a la concepción de la seguridad social, en aspectos de importancia desigual, pero en general significativos del cambio de las costumbres, de las ideas y de las aspiraciones sociales. Así se modifica, como consecuencia de retoques sucesivos o de nuevas experiencias, una concepción ahora ya clásica, que debe adaptarse en la práctica a las diferentes realidades y asimilar, a medida que se extiende, elementos heterogéneos capaces de enriquecer pero también de transformar sus rasgos originales. Todavía se trata de la etapa de las realizaciones que suponen necesariamente compromisos entre el pasado y el presente, o entre lo posible y lo deseable, y de contaminaciones debidas a las influencias culturales y a los acercamientos económicos y políticos, pero, pudiera ser que las perspectivas para el futuro dejen presagiar una revisión más radical, si es cierto que la sociedad de mañana no podrá ser considerada como una simple prolongación de la de hoy.

Las realizaciones contemporáneas en materia de seguridad social parecen caracterizadas a la vez por la firmeza de las tendencias fundamentales y la inestabilidad de las formas jurídicas que las encarnan en un momento determinado. Estas características en apariencia contradictorias se explican por la influencia durable de los principios que orientan la construcción de la seguridad social y por las dificultades

múltiples que la acompañan. La superposición de un período crítico y de un período orgánico hace así el análisis particularmente difícil y sometido a controversia, en razón del riesgo que corre de confundir las tendencias fundamentales con las variaciones accesorias de las modalidades de realización. Con respecto a la concepción general de la seguridad social, esas tendencias presentan interés solamente por lo que puedan contener de orientaciones significativas que sirvan para determinar al mismo tiempo el progreso y la renovación de los principios aplicados a la realidad. Bastará, en ese caso, precisar las que tienen relación con los objetivos y con las formas principales de protección garantizada por la seguridad social, evitando entrar en las particularidades de las estructuras administrativas y financieras que pueden variar en gran medida sin afectar sensiblemente a la concepción de la institución a las que están destinadas a servir.

De acuerdo con las grandes líneas de la concepción doctrinal de la seguridad social, los objetivos y las formas principales de protección que puede ser útil examinar, en esta perspectiva, afectan principalmente al campo de aplicación, tanto con respecto a las personas como a las eventualidades, el nivel de protección, el grado de unidad orgánica, la equidad de la compensación financiera y las formas de asociación de las personas protegidas a la administración de la institución. Así, la evolución esencial de los veinte últimos años puede apreciarse a la luz de estos principios de universalidad, de unidad y de integración que constituyen los pilares de la concepción moderna de la seguridad social y con respecto a los cuales es conveniente saber si han conservado su significación, su justificación y su valor a lo largo de esta etapa de rápidas realizaciones.

#### 1. *Universalidad de protección.*

La universalidad de protección ha constituido evidentemente el principio motor de la evolución de los sistemas de seguridad social en los países económicamente adelantados por lo que se refiere a las personas y a las eventualidades. Esta evolución, que ha determinado, de una parte, una ampliación del círculo de las personas protegidas, tiende, por otra parte, a favorecer simultáneamente el reagrupamiento de las eventualidades en función de los objetivos esenciales de garantía de los ingresos y del derecho a la salud, así como una diversificación de los casos y modalidades de intervención.

## *Círculo de las personas protegidas*

La universalidad de la protección en cuanto a las personas no es todavía efectiva de una manera general, ni siquiera los países en los que la seguridad social ha podido valerse de orígenes relativamente antiguos y beneficiarse de un medio favorable. Los estudios estadísticos relativos a la extensión del círculo de las personas protegidas que han sido realizados para algunas ramas<sup>7</sup>, contribuyen muy útilmente a determinar el alcance real de los sistemas de seguridad social cuyos efectos sociales e incidencias económicas se miden menos por el nivel de las prestaciones concedidas a ciertos grupos privilegiados que por la extensión de la zona de seguridad a una parte importante de la colectividad nacional.

Si se exceptúa la situación de los países en vías de desarrollo en los que el campo de aplicación de la seguridad social permanece provisionalmente limitado, en el mejor de los casos, al grupo restringido de los trabajadores asalariados, según el modelo tradicional de los seguros sociales, y aún a veces sólo a los trabajadores asalariados del sector industrial o de las empresas más importantes de este sector, o a los sectores geográficos industrializados o en vías de industrialización, la extensión de la protección constituye actualmente una tendencia general de los países económicamente desarrollados. Esta tendencia ha llevado a resultados muy diferentes según las ramas y según los países en función de las consideraciones técnicas, económicas o financieras que se oponen todavía a la generalización de la seguridad social.

Sin embargo, es de observar que la acción de los factores sociológicos que ha retrasado esta evolución en un determinado número de casos, se ejerce menos actualmente con respecto a la extensión de la seguridad social que en favor de la institución de regímenes adaptados a las características específicas de las categorías protegidas. Esta conversión muy importante, aunque confirma la permanencia de los particularismos sociales, aclara la nueva significación de la seguridad social que ya no se considera en el mismo grado como una técnica de protección de clase, sino que se impone progresivamente a todos los grupos interesados como elemento de aproximación del status social en las sociedades industriales desarrolladas.

---

<sup>7</sup> La protección de la vejez: Estudio estadístico de los regímenes de seguridad social de algunos países, **Revista internacional del trabajo**, vol. LXII, núm. 6, diciembre de 1960, págs. 620-654. La asistencia médica en los regímenes de seguridad social: Un estudio estadístico de países seleccionados, **Revista internacional del Trabajo**, vol. LXIX, núm. 6, junio de 1964, págs. 657-683. Grado de protección de los regímenes de subsidios familiares: Estudio estadístico de distintos países, **Revista internacional del trabajo**, vol. 74, núm. 5, noviembre de 1966, págs. 550-560.

Las realizaciones llevadas a cabo bajo la presión de esta tendencia a la generalización se refieren a tres modelos principales: por una parte, la protección de la seguridad social puede extenderse a todos los miembros de la población residente o nacional<sup>8</sup> cuyos recursos son inferiores a un límite determinado; por otra parte, puede concederse al conjunto o a la mayor parte de la población activa; y por último, se puede generalizar a toda la población residente o nacional<sup>8</sup>. Estas diversas modalidades de extensión se aplican raramente a todas las ramas de un mismo sistema, pero no dejan de constituir por ello un criterio significativo de la concepción admitida de la seguridad social.

Como ejemplo de la primera forma de extensión subordinada a una limitación de los recursos de los beneficiarios, se puede citar, por una parte, en beneficio de todos los residentes, el sistema neozelandés de pensiones distintas de las pensiones de retiro; por otra parte, en beneficio de sólo los nacionales, el sistema australiano de pensiones y, para las pensiones distintas de las pensiones mínimas de vejez, el sistema danés.

La segunda forma de extensión, que interesa a toda la población activa o a una parte de ella, está representada más ampliamente por los sistemas de seguridad social de los países de Europa oriental, que cubren el conjunto de la población asalariada para todas las eventualidades, salvo a veces el paro, así como, a título obligatorio o facultativo, según los casos, las diversas categorías de trabajadores no asalariados, o también por el sistema de pensiones de los Estados Unidos. Además, debe recordarse el método de extensión por categorías profesionales que se aplica a los trabajadores no asalariados en diversos países de Europa occidental, especialmente en materia de pensiones y de prestaciones familiares, por la adición de regímenes particulares en los cuales el particularismo de la protección se acompaña a veces de una socialización avanzada de las cargas.

Finalmente, la tercera forma de extensión, que se manifiesta por una generalización completa de la protección al conjunto de la población residente, está representada por el sistema británico, para las prestaciones sanitarias, las pensiones y las prestaciones familiares, por el sistema neozelandés de pensiones de retiro y de prestaciones familiares, por el sistema holandés, noruego y suizo de pensiones<sup>9</sup>, o incluso por los sistemas australiano, canadiense y escandinavo de prestaciones

---

<sup>8</sup> La condición de nacionalidad se suprime en la medida prevista en los convenios internacionales en vigor.

<sup>9</sup> El sistema de seguro nacional, en vigor en los Países Bajos, se extiende a las pensiones de vejez y de sobrevivientes.

familiares. La generalización reservada en principio a los nacionales se encuentra, especialmente, en los sistemas de pensiones de Dinamarca, en lo que se refiere a la pensión mínima de vejez, y de Suecia.

El análisis de las concepciones relativas a la extensión de la protección de la seguridad social, combinado con el examen de las condiciones de adquisición del derecho a las prestaciones<sup>10</sup>, permite distinguir tres orientaciones principales que pueden relacionarse respectivamente de manera simbólica a "el Estado-Asistencia" en el que la protección está fundada sobre el estado de necesidad comprobado, al "Estado-Seguro" en el que se deriva de calificaciones ligadas a las cotizaciones o a los períodos de actividad profesional y al "Estado-Providencia" en la que es resultado de la sola realización de la eventualidad que independientemente de otras calificaciones vale como presunción de la necesidad.

En el primer caso la pertenencia a la colectividad de residentes o de ciudadanos determina el derecho a la protección siempre que las condiciones de recursos confirmen el estado de necesidad; en el segundo caso, el derecho se deriva de la pertenencia a la comunidad de trabajo establecida por el cumplimiento de períodos de cotización o de períodos profesionales mientras que, en el tercer caso, la pertenencia a la colectividad basta para fundamentar el derecho a la protección en las eventualidades consideradas. Si se exceptúa, el primer caso que se limita a trasponer la concepción tradicional de la asistencia social en el marco moderno de la seguridad social, las soluciones segunda y tercera aparecen relacionadas respectivamente, de una parte, con el derecho del trabajo, y de otra parte, con el derecho social. La distinción se ve con una especial claridad si se observan algunos sistemas típicos, como determinados sistemas de Europa oriental y ciertos sistemas escandinavos. En definitiva, unos extienden la protección en la medida en que se amplía la noción del status del trabajo: así, en los países de Europa oriental, la extensión del "seguro social", según la terminología significativa en vigor, ha seguido lógicamente a la generalización del salario ligada a la extensión de la nacionalización de los medios de producción, mientras que las condiciones del status profesional sustituían a menudo a las relativas al pago de cotizaciones. Por el contrario, los otros sistemas generalizan la protección sin ninguna diferenciación con el con-

---

<sup>10</sup> El Sr. Jean-Jacques Dupeyroux ha demostrado muy acertadamente que este análisis no puede hacer abstracción de las condiciones para la adquisición del derecho a las prestaciones: "Quelques réflexions sur le droit à la sécurité sociale", **Droit social**, año 23, núm. 5, mayo de 1960, págs. 288-307. Por el contrario, es completamente independiente de las técnicas de financiación.

junto de la población exclusivamente en función de las eventualidades reconocidas<sup>11</sup>.

Esta distinción tiende, evidentemente, a perder progresivamente su significación práctica, a medida que las sociedades industriales evolucionan hacia una generalización cada vez más completa del status del trabajo. Así, en diferentes países, la concepción derivada del derecho del trabajo se muestra compatible de hecho con la protección directa de ciertas categorías de la población no activa o de la población temporalmente apartada de la vida profesional por estudios o por el servicio militar. Por el contrario, a título provisional, esta concepción mantiene a veces todavía discriminaciones diversas en detrimento de ciertas categorías de trabajadores no asalariados, bien sea por razones doctrinales, como en los países de la Europa oriental, en estadio anterior a la sociedad llamada sin clases, bien sea por razones de circunstancias, en determinados países de la Europa occidental. Por su grado de extensión y sus modalidades de generalización, la seguridad social expresa así, a su manera, el estado a que ha llegado la armonización del status social que caracteriza la ideología de las sociedades modernas.

A causa de su importancia social y de sus implicaciones políticas, la organización de las prestaciones médicas requiere una atención particular. No existe casi ninguna rama en la que el paso a la concepción de la seguridad social plantee problemas tan agudos, en los casos en que las nuevas formas de participación *armónica* de las profesiones médicas no han sido todavía elaboradas. En el origen, la aportación de estas profesiones a la aplicación de las legislaciones de asistencia social y de los primeros regímenes de reparación de accidentes de trabajo, al ser accesoria y limitada, fue asimilada a las actividades tradicionales de asistencia de los médicos a los enfermos desprovistos de recursos, sin tener en cuenta su status profesional y social. Por el contrario, la institución de regímenes de seguros de enfermedad ha demostrado la necesidad de una organización de las prestaciones sanitarias compatible con el funcionamiento regular de esos regímenes. Sin embargo, la protección parcial que esos regímenes se limitaban a garantizar ha favorecido la aceptación de soluciones mixtas tendientes bien a la constitución de un doble sector, bien al mantenimiento del carácter liberal de la profesión, a veces en detrimento de la protección asegurada por la ley. La tendencia a la generalización de la protección sanitaria determina un cambio de escala, que suscita la investigación de

---

<sup>11</sup> Esta forma de protección está designada en inglés por el término "demogrant". Mrs. Eveline M. Burns, *Social Security in Evolution: Toward What?* **The Social Service Review**, junio de 1965, págs. 129-140.

nuevas concepciones. En efecto, el reconocimiento del derecho a la salud como derecho social específico favorece la institución de un servicio público encargado de la realización efectiva de ese derecho, mientras que el crecimiento de las cargas derivado de la generalización de la protección y del progreso de las técnicas de las asistencias incita a racionalizar la organización de ese servicio en interés general.

Esas presiones diversas, pero convergentes, han provocado en algunos países el estallido del régimen clásico de seguro de enfermedad, escindido entre un servicio público de sanidad, a la disposición de toda la población, y un sistema de prestaciones en dinero por enfermedad, ligado a las ramas de prestaciones conexas con la finalidad de garantizar los medios de existencia, en beneficio de las categorías incluidas en el campo de aplicación de la seguridad social. Tal es el caso de los países en los que los servicios nacionales de sanidad han sido instituidos para toda la población residente, como por ejemplo en Bulgaria, en Nueva Zelandia, en el Reino Unido, en Checoslovaquia y en la U.R.S.S., así como en los países escandinavos, que cubren una proporción muy importante de la población total, y en la mayor parte de los países de la Europa oriental. Un método de organización análogo ha sido adoptado en un marco más restringido, en Chile, en el Japón, en el sistema de base del seguro de enfermedad nacional, en los Países Bajos y, más recientemente, en Bélgica, donde la reforma resultante de la ley del 9 de agosto de 1963, que ha separado el régimen de las prestaciones en especie del régimen de las prestaciones en dinero en casos de enfermedad y de invalidez, ha sido considerado a veces como una primera tentativa para establecer un servicio de sanidad más generalizado. Más recientemente, en su declaración a la Conferencia Federal-provincial, celebrada en Ottawa en julio de 1965, sobre las propuestas relativas al régimen federal de seguro de salud, el Primer Ministro canadiense, Sr. Pearson, expresó su deseo de que las ventajas ofrecidas "quedasen disponibles para todos los residentes sin distinción por causa de edad, situación financiera o de otros factores anteriores", debiendo figurar el carácter universal y público de la asistencia médica instituidos por las provincias entre los criterios llamados a determinar la participación financiera de las autoridades federales<sup>12</sup>. Igualmente, el Programa quinquenal de desarrollo económico elaborado por el Gobierno italiano para los años 1965 a 1969, que trata de la reforma de la seguridad social, prevé el establecimiento de un servicio sanitario nacional financiado por impuestos y extendido a todos los ciudadanos.

---

<sup>12</sup> La "Carta de la salud" propuesta en el Canadá por la Comisión Hall prevé igualmente la institución de un servicio público nacional.

Conviene observar también, a este respecto, que algunos países africanos se han pegado a una opinión análoga, cuando han abordado este problema después de la obtención de su independencia, inspirándose en los regímenes de asistencia sanitaria de que disponían, para concebir la organización de sus nuevos servicios de salud.

Esta orientación de las concepciones en materia de organización de las prestaciones sanitarias no prejuzga de ninguna manera la oportunidad de adaptación apropiada en función de las tradiciones y de las posibilidades de cada país; pero presenta el interés de favorecer la institución del marco administrativo y técnico necesario para la generalización de una protección cuyo carácter parcial aparece especialmente injustificado y contrario a los intereses vitales de la colectividad.

### *Gama de las eventualidades reconocidas*

Aplicado a las eventualidades, el principio de la universalidad de la protección no puede limitarse con tanta precisión. Es evidente que expresa la aspiración a una seguridad completa, pero es más difícil la determinación sobre el conjunto de los riesgos y de las cargas que justifican una prevención, una reparación o una compensación social, de manera que responda convenientemente a dicha aspiración. En efecto, los riesgos y las cargas susceptibles de ser objetivamente comprobados, como aquellos que pueden sentirse subjetivamente en un momento determinado, varían según el grado de evolución técnica, económica y social; así, el paro, que representa un riesgo grave en una sociedad industrial, no se concibe en una sociedad tribal fundada en una economía colectiva de subsistencia; igualmente, en un cierto estadio de desarrollo rural, la protección del ganado y de las cosechas requieren más atención que la de los propios trabajadores.

Sin embargo, teniendo en cuenta las experiencias anteriores de protección social, la seguridad social ha llegado a delimitar su campo y a integrarse en un marco ampliamente admitido, al fundar su intervención, de acuerdo con las Recomendaciones (núm. 67) y (núm. 69) de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre un conjunto coherente de eventualidades determinadas, que suponen un riesgo bien para la salud, bien para los medios de existencia. Así, las principales eventualidades relacionadas con la seguridad social, según han sido fijadas en el Convenio (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la Norma Mínima de la Seguridad Social, como en el Código y el Protocolo Europeos de Seguridad Social del Consejo de Europa, constituyen actualmente el mayor denominador común de las diversas

concepciones de la seguridad social, sobre el cual se haya conseguido un acuerdo internacional y tienen por objeto, respectivamente, las prestaciones sanitarias, la garantía de los ingresos de sustitución en caso de enfermedad, de maternidad, de accidente del trabajo o de enfermedad profesional y de paro, la concesión de pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes y, finalmente, la atribución de pensiones de compensación por cargas de familia.

Este reagrupamiento de las eventualidades adoptadas por la seguridad social en función de criterios sencillos y generales ha dado a esta concepción una gran amplitud y una orientación, no obstante, muy estructurada, que se funda, por una parte, en el reconocimiento del derecho a la salud y, de otra parte, en la garantía de ingresos de sustitución o de compensación en todos los casos en que los ingresos directos del trabajo pueden faltar o se consideran como insuficientes para hacer frente a las cargas de familia. El Código Francés de Seguridad Social precisa muy claramente esta orientación en su artículo 1º, que dispone que la organización de la seguridad social garantiza a los trabajadores y a sus familias la protección contra los riesgos de toda naturaleza susceptibles de reducir o de suprimir su capacidad de sustento, cubriendo igualmente las cargas de maternidad y las cargas de familia.

Así concebida, la seguridad social aparece como el sustituto o el complemento social de los ingresos del trabajo que la sociedad se compromete a asegurar en todas las eventualidades de naturaleza a justificar la intervención de un sistema colectivo de seguridad. Esta concepción de la protección está particularmente bien adaptada a la naturaleza y a las necesidades de las sociedades industriales, que se caracterizan en general por el empobrecimiento de las funciones económicas del grupo familiar y la generalización de los ingresos del trabajo de los que depende la subsistencia de los trabajadores y de la familia limitada constituida a su alrededor.

La evolución observada tiende a cubrir, cada vez de una manera más completa, el campo de eventualidades así atribuido a la competencia de la seguridad social. Con la excepción de los países jóvenes, en los que los sistemas de seguridad social están en vías de una elaboración prudente y progresiva, la mayor parte de los países adelantados a este respecto han seguido una línea de desarrollo conforme a este modelo general de protección en cuanto a las eventualidades comprendidas en la seguridad social. Es cierto que en estos países todas esas eventualidades no son siempre objeto de ramas constituidas en el seno de un régimen público de seguridad social, pero determinan generalmente la disposición de mecanismos de protección a escala colectiva que están destinados a integrarse en un momento en el sistema público de seguridad

social o, en su defecto, se reconocen como el sustituto convenido de un sistema público, sin que su pertenencia al dominio de la seguridad social pueda ponerse lógicamente en duda. Así, en los Estados Unidos, por ejemplo, el notable desarrollo de los regímenes privados de seguro en caso de enfermedad está considerado todavía, frecuentemente, como una solución satisfactoria para la protección de una parte importante de la población contra ese riesgo, pero el favor que encuentra este modo de organización del sistema de garantía de las prestaciones médicas<sup>13</sup> confirma en cierto sentido la necesidad objetiva de esta rama de seguridad social. En resumen, la ley relativa a la asistencia médica de las personas ancianas ha consagrado recientemente este reconocimiento para un determinado grupo de edad de la población que se considera en su mayor parte como que no puede estar satisfecho de este sistema privado de protección.

Igualmente, hay que observar la ausencia de un sistema de prestaciones familiares en determinados países en los que se observa un rápido crecimiento demográfico unido a un alto grado de desarrollo económico: a falta de presiones de orden demográfico y económico, la libre discusión de los salarios entre las organizaciones profesionales de trabajadores y de empleadores ha podido determinar una cantidad relativamente elevada de ingresos directos del trabajo, teniendo en cuenta las relaciones de fuerza entre las organizaciones interesadas y el nivel de productividad, haciendo menos necesario la socialización del salario familiar operada en otras circunstancias por las prestaciones familiares que han representado una de las primeras formas espontáneas de política de ingresos. Pero la corriente ideológica, de origen político y sindical, que corrobora en determinados casos esta resistencia a la institución de las prestaciones familiares en nombre de la igualdad de remuneración, se ha debilitado sensiblemente, en parte por efecto de un renovado interés social manifestado en favor de la familia.

En los países de la Europa oriental, la ausencia de prestaciones de paro está justificada por la eliminación de este riesgo en el seno de una

---

<sup>13</sup> M. F. Sellier ha hecho observar acertadamente a este respecto que, en los Estados Unidos, "en la sección privilegiada", y para una gran parte de la población, se ha construido progresivamente, sobre la base de la financiación privada y voluntaria, una organización médica que tiende a adaptar, al menos para el sector privado, el servicio de la prestación de cuidados a las nuevas condiciones técnicas". (Informe presentado al décimo Congreso del Sindicato Nacional de Omni-practicantes Franceses, Aix-en-Provence, 10-13 de septiembre de 1965.) **Le Concours médical**, año 88, núm. 10, 5 de marzo de 1966, pág. 1698.

organización económica y social adecuada<sup>14</sup>. En Francia incluso, donde la seguridad social se ha impuesto después de la última guerra mundial según una concepción amplia en su campo de aplicación en cuanto a las eventualidades, al menos por lo que se refiere a los trabajadores asalariados, la rama de las prestaciones de los sobrevivientes ha permanecido durante largo tiempo sin una autonomía real ni alcance social, como un simple apéndice de la rama de las prestaciones de invalidez o de vejez, en el sector de los seguros sociales del régimen general. Sin embargo, las posiciones exclusivamente doctrinales no resisten la presión de las aspiraciones colectivas resultantes de las necesidades sociales: así, determinados países de la Europa oriental se han preocupado asegurar una protección adecuada en caso de paro tecnológico<sup>15</sup>, mientras que en Francia, una evolución ya apuntada en los textos legislativos se ha manifestado más claramente en la opinión pública, en favor de la institución de prestaciones de sobrevivientes aptas para asegurar efectivamente la protección social de la familia. La preocupación de las necesidades efectivas ha justificado incluso la sugerencia de extender esta forma de protección a los casos de disociación familiar<sup>16</sup>.

Estas diversas variantes afectan principalmente a la inserción de la seguridad social en el marco económico y social de las colectividades nacionales. Sin embargo, la adaptación que requiere, en ciertos aspectos, tiene tendencia a actuar en general por defecto, en lugar de expresar una originalidad positiva de los sistemas nacionales, debida a los particularismos de una tradición o de un medio. En la mayor parte de los países en los que la seguridad social se ha desarrollado, las distinciones aparentes, con respecto al modelo internacional de tipos de eventualidades que esta institución tiene la misión de cubrir, corresponden menos a divergencias importantes de concepción que a diferencias de acento, motivadas por consideraciones históricas, demográficas, económicas o sociales propias del país en cuestión. La amplitud relativamente débil de

---

<sup>14</sup> Sin embargo, se han mantenido oficialmente regímenes de indemnización en caso de paro en la República Democrática Alemana, en Hungría y en Yugoslavia. De forma general, existen divergencias sensibles entre los diferentes sistemas en vigor en los países de la Europa oriental, pero afectan menos a la naturaleza o a la orientación de las concepciones generales que a las modalidades de organización administrativa, técnica o financiera.

<sup>15</sup> T. Kochanowicz, *Y a-t-il du chômage en Pologne? Perspectives polonaises*, volumen VIII, núm. 11, noviembre de 1965, págs. 6-14.

<sup>16</sup> Eveline M. Burns, *New Problems in Social Security*, *Canadian Labour*, volumen 10, núm. 9, septiembre de 1965, págs. 15-19.

las variantes sociológicas<sup>17</sup> que es posible comprobar en la hora actual en la determinación de las eventualidades se explica probablemente, por una parte, por el carácter conexo de los problemas relativos a la protección de los trabajadores asalariados en el medio común de las sociedades o de los sectores industriales, y de otra parte, por la extensión de las medidas de primera urgencia que se imponían en el origen y estaban inspiradas en preocupaciones análogas.

Sin embargo, sería inexacto pretender que la doctrina internacional de la seguridad social, al orientar el desarrollo de los sistemas nacionales en una vía generalmente admitida, haya tenido por efecto estabilizar prematuramente la concepción del campo de intervención de la seguridad social. Esta crítica, que se ha expresado a veces, no parece estar bien fundada: en efecto, la concepción inicial del campo de la seguridad social era lo bastante vasta como para justificar un cierto plazo que permitiere a las realizaciones ocupar el terreno reconocido, etapa que esta todavía lejos de haberse superado en la hora actual en la mayoría de los países interesados; además, han aparecido diversas prestaciones nuevas en el cuadro de la ramas existentes.

Esta tendencia a estrechar las mallas de las redes de la protección constituida por la seguridad social, de acuerdo con la dinámica de un sistema en constante evolución, ha proporcionado ya esperanzas y resultados apreciables. A falta de una enumeración completa pueden citarse algunos ejemplos elegidos entre los que afectan de una determinada forma la concepción de la seguridad social, que pueden servir para precisar útilmente este fenómeno. No es sorprendente que estos ejemplos sean especialmente numerosos en la rama de las prestaciones familiares, que representa el sector más original de la seguridad social, puesto que ha aclimatado la noción durante mucho tiempo utópica del ingreso

---

<sup>17</sup> La subvención por matrimonio prevista por la ley del Irán sobre seguros sociales de los trabajadores puede considerarse como una de las raras prestaciones aptas para mostrar esta noción de variante sociológica, en la medida en que está destinada a compensar las cargas particulares que resultan de tradiciones propias a un determinado medio social. Es interesante comprobar que, bajo la presión de las tendencias modernas, este tipo de prestaciones no se ha conservado frecuentemente en los países africanos a pesar de las características del sistema dotal. Por el contrario, estas prestaciones se reclaman por parte de determinados representantes de las poblaciones de los departamentos franceses de ultramar, a título de iniciación a la reducción o a la regularización de las uniones ilegítimas. Las vicisitudes de estas prestaciones originales, que constituyen un débil testimonio en favor de las variantes sociológicas del campo de aplicación de la seguridad social, confirman la poderosa influencia modernista del modelo internacional de esta institución.

social de compensación, con notable adelanto sobre la noción tradicional en materia de seguros sociales del ingreso diferido de sustitución.

Así, la asignación francesa de salario único o de la madre del hogar, aunque progresivamente privada de la significación social que tenía en su origen, en parte bajo el efecto de un conflicto de concepciones, continúa siendo la piedra angular del status social de la madre de familia. A este status, ya bosquejado en el informe de Lord Beveridge, se pueden unir diferentes medidas fragmentarias tales como, en determinados países de la Europa oriental especialmente, las indemnizaciones diarias para las madres de familia obligadas a cuidar sus hijos enfermos durante los primeros años de la vida, los abonos para facilitar el cumplimiento del período de calificación en materia de pensión o la disminución de la edad de retiro, en beneficio de las mujeres que trabajan fuera del hogar, o también, en Italia, el régimen voluntario de "pensión de amas de casa" y, en Austria, el seguro obligatorio de amas de casa contra los accidentes. Igualmente, la asignación francesa y la indemnización alemana de alojamiento tienden también a compensar, en cierta medida, el coste del hogar familiar. Finalmente, el nuevo subsidio francés de educación especializada para menores inválidos representa, en cierta manera, una ampliación de los modos de intervención social en favor de la familia bajo la influencia del progreso y de la evolución cultural. Más generalmente, la protección del grupo familiar como tal constituye un aspecto esencial de la seguridad social que, lejos de manifestarse únicamente en la rama de las prestaciones familiares, ha influido ampliamente en otras ramas, en las que la garantía de los ingresos está adaptada de manera diversa a las necesidades familiares.

En materia de paro, la ayuda a la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores se ha unido a las prestaciones destinadas a substituir la pérdida del salario, en algunos países europeos, especialmente en relación con los problemas planteados por la integración económica, gracias a la institución de los fondos de adaptación, de conversión o de empleo, apoyada por los órganos ejecutivos de las comunidades europeas. Igualmente, un nuevo programa de movilidad de la mano de obra en aplicación en el Canadá desde el 28 de diciembre de 1965 prevé la concesión de préstamos y de subvenciones a los parados que se trasladan a regiones en las que las oportunidades de empleo son más favorables o que aceptan un empleo fuera de la región de su residencia, cuando han padecido cuatro meses de paro durante los últimos seis meses o se han encontrado en la imposibilidad de obtener un empleo al final de su período de formación. Después del desarrollo de las relaciones entre las indemnizaciones y la colocación, así como de las investigaciones recientes sobre las políticas activas de la mano de obra, la ayuda desti-

nada a favorecer la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores ha introducido, en materia de lucha contra el paro, nuevos métodos utilizables para la reparación y sobre todo para la prevención del riesgo social resultante de las mutaciones profesionales, en función de una apreciación más justa de su coste humano y económico, según una evolución recomendada por Lord Beveridge y conforme con la que se ha producido en otras ramas de la seguridad social, en el sentido de una mejor integración y de una eficacia mayor de las técnicas de protección.

Después de las legislaciones griega y francesa especialmente, relativas a la protección contra las calamidades agrícolas, se han reconocido nuevas eventualidades cuya importancia social había sido subrayada desde hace tiempo. La originalidad de este tipo de protección está menos en su objetivo, que se relaciona directamente con la garantía de los medios de existencia de los agricultores, que en su carácter innovador consistente en cubrir riesgos considerados anteriormente como no asegurables en razón de su naturaleza, de su intensidad o de su amplitud. Además, la institución de un sistema de reparación de accidentes no profesionales, separado de la responsabilidad civil, es un problema pendiente en las sociedades en las que la frecuencia y la gravedad de los riesgos de circulación han adquirido una importancia que afecta al conjunto de la colectividad nacional<sup>18</sup>.

Inversamente, determinadas legislaciones nuevas consagran la fusión de las ramas tradicionales: así, en los Países Bajos, a continuación de la adopción de la ley del 18 de febrero de 1966, que ha instituído un seguro general en caso de incapacidad de trabajo de larga duración, la rama relativa a los riesgos profesionales está condenada a perder su autonomía, como consecuencia de la asimilación de todas las eventualidades de la misma naturaleza que afectan a la capacidad del trabajo, a título temporal o permanente, en relación bien con la enfermedad o bien con la invalidez de origen profesional o no. Esta reforma, que testimonia la audacia que este país ha demostrado en diferentes ocasiones en la adaptación y la modernización de su legislación de seguridad social<sup>19</sup>, no se limita a sim-

---

<sup>18</sup> En una conferencia de proyecciones muy estimulantes consagrada a la población y a la seguridad social en Bélgica de 1958, el Sr. Delperée ha previsto y pronosticado, especialmente, esta mutación: Population et sécurité sociale en Belgique 1985, **Les Dossiers** febrero de 1966.

<sup>19</sup> La significación de esta evolución la recuerda el Dr. G.M.J. Veldkamp, con la autoridad que le dan las responsabilidades asumidas a este respecto, en un artículo sobre las tendencias del derecho social holandés, en el que subraya muy claramente la orientación hacia la generalización, la eficacia y la democratización del sistema de seguridad social en los Países Bajos. **Revue du travail**, 67º año, mayo-junio de 1966, págs. 595-615.

plificar y a racionalizar la organización administrativa del sistema, según el método adoptado por otros países, especialmente en la Europa oriental, en los que el reagrupamiento de determinadas ramas conexas no ha afectado siempre a las particularidades respectivas, o incluso en algunos países jóvenes, en los que la institución de sistemas enteramente nuevos, bajo la influencia de la asistencia técnica internacional, ha permitido limitar la diversificación de las ramas en función de eventualidades que requieren técnicas de protección distintas, cualquiera que sea la causa. La reforma holandesa se une además a un cambio de concepción de la protección que se funda ahora, exclusivamente, en la realización de la eventualidad, según la opción anterior del Gobierno de los Países Bajos en materia de seguridad general para las viudas y los huérfanos.

Estos ejemplos bastan para mostrar que la situación no ha quedado en absoluto estabilizada en el frente de las eventualidades. Al contrario, la evolución de las legislaciones se caracteriza a este respecto por la búsqueda de innovaciones que respondan, bien a las nuevas necesidades ligadas a las transformaciones técnicas o sociales o bien a la preocupación de una ordenación más racional de los sistemas de protección. Mientras este último factor tiende a la simplificación de las estructuras de la seguridad social, los factores precedentes llevan por el contrario a una complejidad creciente de los casos de intervención, ligada a una exigencia mayor de la conciencia social en cuanto al campo de la protección. Esta tendencia es importante pues en la medida en que corresponde a un desarrollo de la socialización de los riesgos y de las cargas resultantes de la elevación del nivel cultural<sup>20</sup> va en contra de la tesis según la cual el crecimiento económico y la mejora consiguiente del nivel de vida anunciarían una deteriorización de las instituciones de la protección social.

## 2. *Unidad de protección.*

A diferencia de lo que se observa con respecto al principio de la universalidad de protección, la evolución de los sistemas de seguridad social parece mucho menos clara e incluso notablemente contrastada, si se la considera con respecto al principio de la unidad de protección concebido bien como la uniformidad del nivel de protección, o bien como la unicidad del marco administrativo en el cual esta asegurada esta protección.

---

<sup>20</sup> Bajo este aspecto, la originalidad del sistema belga, que ha integrado las vacaciones anuales en las eventualidades cubiertas por la seguridad social, representaría no solamente una particularidad del campo de aplicación, sino incluso la anticipación de una eventual línea de evolución orientada hacia la garantía de un ingreso social asociada al advenimiento de una civilización del ocio.

### *Nivel de protección*

La uniformidad del nivel de protección que se inspira en una concepción igualitaria de la cuantía de las prestaciones tiende a ser repudiada cada vez más ampliamente por las aspiraciones y las realizaciones nuevas. En efecto, el favor de los sistemas de prestaciones proporcionales a los ingresos anteriores de los beneficiarios, o al menos determinadas en relación con estos ingresos, no ha cesado de aumentar incluso en los países peor provistos de recursos y de medios administrativos, hasta tal punto que los sistemas de prestaciones uniformes establecidos sobre las bases tradicionales han quedado alterados o abandonados. Así, en Finlandia, en el Reino Unido y en Suecia, por ejemplo, durante el último decenio, se han añadido pensiones complementarias, ligadas a las cotizaciones o a las ganancias, a las pensiones uniformes de base<sup>21</sup>; el Canadá y Noruega han empezado igualmente a completar o a modificar el sistema de pensiones uniformes de base en favor del conjunto de la población activa, mientras que una ley británica del 10 de marzo de 1966 prevé completar la indemnización global en caso de enfermedad, de paro o de viudez, por medio de complementos calculados en relación con los ingresos anteriores de los beneficiarios. Finalmente, ciertos regímenes de pensiones instituidos en los países africanos de lengua francesa, especialmente bajo la influencia de la cooperación técnica establecida con la Oficina Internacional del Trabajo, han puesto en práctica el sistema mixto que supone un régimen de base de prestaciones uniformes, generalmente extendidas a la mayor parte de los trabajadores asalariados, además de un régimen complementario de prestaciones proporcionales para los trabajadores calificados, de manera que se concilie la simplicidad administrativa de la primera fórmula, aplicable a la mayor parte de los trabajadores que disponen de ingresos débiles, con las ventajas económicas y sociales de la segunda fórmula que incita a la calificación profesional.

---

<sup>21</sup> La simplificación requerida para ilustrar una tendencia general no debe hacer olvidar la diversidad efectiva de las legislaciones. Los países citados son en realidad representativos de esta tendencia en grados diferentes: el sistema sueco de pensiones complementarias se extiende a toda la población activa, mientras que los regímenes británicos y finlandés de pensiones complementarias afectan solamente a los trabajadores asalariados. Esta limitación no es, sin duda, más que provisional, como parece indicarlo una decisión del Consejo de Estado finlandés, que ha creado, el 3 de febrero de 1966, una comisión encargada de someter propuestas tendentes a instaurar un sistema de pensiones satisfactorio para las personas que no se benefician del régimen complementario en vigor o del régimen de los funcionarios.

Esta tendencia atestigua el favor acordado a los sistemas de prestaciones fijadas en relación con los ingresos anteriores, lo que se explica por la capacidad que se le reconoce de satisfacer de una manera más adecuada la necesidad de seguridad. Existe, en realidad, prestaciones proporcionales a los ingresos anteriores cuyo nivel es tan modesto, si se tienen en cuenta las reglas relativas a la limitación de las remuneraciones o de los ingresos que se toman como base para su cálculo, que vienen a ser en realidad una protección mínima<sup>22</sup>; pero, en principio, todo sistema de prestaciones uniformes tiende a ser un sistema de protección mínima, debido a su propio peso, generalmente agravado por la ausencia de relación entre la evolución de las prestaciones que supone y la de la media de los ingresos de las categorías protegidas. Por el contrario, la relación establecida entre las prestaciones y los ingresos anteriores, a defecto de garantizar en todo caso un nivel adecuado de prestaciones, se considera como adecuada para asegurar una adaptación relativa de los ingresos de substitución atendidos por la seguridad social a las necesidades de los beneficiarios. De hecho, esta concepción de la protección, llamada a veces "sociológica", ha aumentado sensiblemente su influencia internacional durante los últimos años.

El fenómeno inverso merece, igualmente, ser, observado. Bajo el efecto de las presiones tendentes a la generalización de la seguridad social, especialmente para la protección en caso de vejez, algunos países han instituido fondos nacionales de solidaridad<sup>23</sup> financiados integralmente o en parte por fondos públicos y destinados a garantizar, con sujeción a los recursos, una protección de base a todos aquellos que no han podido conseguir una pensión al menos equivalente, en virtud de un régimen en vigor. Esta fórmula de ampliación, que consiste en

---

<sup>22</sup> El desarrollo de los estudios estadísticos necesarios para apreciar la protección garantizada por la seguridad social es tan útil en esta esfera como en el campo de aplicación. Se han llevado a cabo investigaciones interesantes a este respecto para la preparación de un estudio comparado de las prestaciones de seguridad social en los países de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo en colaboración con la Comisión de la C.E.E. y publicado en la serie "Política social" de la C.E.E. en el núm. 4, de 1962.

<sup>23</sup> Las soluciones similares que se han adoptado en esta materia en Francia y en Luxemburgo han evolucionado en la práctica de una manera diferente. El sistema luxemburgués ha resistido mejor la prueba del tiempo, pues su modelo originario estaba quizá más de acuerdo con la tradición de un país en el que desde hace tiempo la estructura de los regímenes de pensiones supone una parte fija financiada por los fondos públicos a la cual se añaden los aumentos fijados en relación con las remuneraciones y la duración del seguro. Conviene mencionar, además, la fórmula retenida en Suiza en un sistema generalizado de pensiones a partir del 1º de enero de 1966, en virtud de la ley federal del 19 de marzo de 1965, que permite conceder prestaciones complementarias, con sujeción a los recursos, así como la ley italiana del 21 de julio de 1965 sobre la pensión social.

dar una base nacional a los regímenes existentes, muestra especialmente la fusión de los métodos y de las técnicas que los principios conjugados de la universalidad y de la unidad de protección imponen a la seguridad social, en función de la historia y de las tradiciones nacionales de protección social. En efecto, viene a fundar varios regímenes de seguros sociales sobre un sistema de asistencia, en el seno de una misma institución, asociando dos concepciones fundamentales de seguridad social. Esta asociación, que no se admite siempre sin dificultad, incluso cuando no implica sacrificios demasiado sensibles para las categorías ya protegidas, lleva a la constitución de un modelo institucional muy próximo del precedente, por caminos opuestos, y subraya la convergencia de las soluciones impuestas a la seguridad social por las exigencias comunes a las cuales esta institución debe responder.

La dinámica de la seguridad, cuya necesidad se desarrolla a medida que se tiende a satisfacer, representa sin duda el fermento del progreso más contrario al principio de la uniformidad de protección. Su acción se ejerce especialmente en favor de una elevación constante de las prestaciones, bien en valor relativo, bien en valor absoluto, procurando inscribir progresivamente en la realidad el mito de una seguridad efectiva. Las manifestaciones de esta tendencia aparecen más veces en la mejora de las prestaciones de seguridad social propiamente dichas, gracias a la mejora de las normas establecidas y al desarrollo de las técnicas de revalorización, especialmente en materia de pensiones, y otras en la floración de regímenes complementarios o de sustitución. Tratándose de prestaciones en dinero a corto plazo, el salario garantizado, que representa el término ideal de las medidas tendentes al mantenimiento de los medios de existencia de los trabajadores asalariados, constituye la conclusión lógica de esta evolución, bien a cargo de los empleadores, bien a cargo de las instituciones de seguridad social, bien a cargo de unos y de otros, sucesivamente o por partes, según los casos. En materia de pensiones, se ha manifestado una tendencia análoga en la determinación de un porcentaje apropiado de disminución de los ingresos anteriores que debe tener en cuenta, de una manera equitativa, la relación existente entre las necesidades de las personas activas y de los titulares de pensiones.

### *Marco de la protección*

Si se examina el principio de unidad de protección en su aplicación al marco administrativo de los sistemas de seguridad social, se ve claramente que su evolución no ha seguido sin resistencia la línea sencilla

y racional que se había propuesto. Sin embargo, es evidente que esta tendencia se manifiesta actualmente en numerosos países en los que se aplica bien en favor de la refundición de los regímenes diferentes en un sistema general, al menos en determinadas ramas, especialmente en el campo de las prestaciones sanitarias y de las pensiones, bien, más frecuentemente, en favor de una coordinación administrativa de los diferentes regímenes existentes.

El primer método se ha aplicado en algunos países europeos, especialmente bajo la influencia de las concepciones nuevas que se han extendido después de la última guerra mundial, o, incluso, como consecuencia de cambios políticos importantes, como en los países de la Europa oriental. El segundo método se ha seguido de una manera más amplia, especialmente en la América Latina<sup>24</sup>, en el que la fragmentación de la institución de la seguridad social en múltiples regímenes profesionales requería medidas de simplificación y de armonización que la situación política raramente permitía llevar al término lógico de la unificación de los regímenes respectivos en un solo sistema nacional. Finalmente, en los países jóvenes en los que no se plantea este problema todavía en toda su amplitud, a causa del desarrollo limitado de la seguridad social en la actual etapa, algunos gobiernos se han preocupado, con conciencia plena de la situación, de plantar los jalones de una evolución ulterior ordenada de sus legislaciones de seguridad social, trazando de una vez el marco administrativo en el que deberá desarrollarse esta institución.

Sin embargo, esta tendencia se impone difícilmente, bien como consecuencia de la oposición de intereses que supone, bien a causa de las objeciones de principio que suscita. La oposición de intereses se explica fácilmente en todos los casos en los que la unificación de los regímenes puede amenazar las ventajas reservadas a las categorías privilegiadas tanto si se trata de grupos más antiguamente protegidos o más poderosos en el orden económico o político: la unificación, incluso concebida según la perspectiva estrictamente administrativa, representa para ellos una amenaza potencial muy vivamente sentida. Abundan los ejemplos de regímenes particulares o complementarios cuyo mantenimiento o creación frente al principio de unidad tienen por objeto salvaguardar los intereses adquiridos o a consagrar nuevos privilegios para grupos determinados. Inversamente, las categorías todavía no protegidas, especialmente en los trabajadores no asalariados, oponen a menudo a

---

<sup>24</sup> Esta es especialmente una de las orientaciones esenciales del Plan elaborado por el Consejo Federal de la Seguridad Social de la República Argentina, así como la función principal, que, según ese documento ha confiado al Consejo.

la unificación de los sistemas de seguridad social una hostilidad igualmente rígida que tiene su origen en una reacción de clase, celosa del prestigio y de la distinción, con desprecio de los intereses materiales de sus componentes menos favorecidos<sup>25</sup>. Estas exclusiones concordantes expresan de hecho la persistencia de actitudes y de prejuicios ligados a la concepción de clase que ha caracterizado los seguros sociales en un determinado momento de desarrollo de las sociedades industriales y, en este sentido, no constituyen sin duda más que un fenómeno localizado o transitorio.

Por el contrario, las objeciones de principio que plantean, en ciertos medios, la tendencia a la unificación muestra una nueva línea de defensa de valor más general. A este respecto, los adversarios de la unificación oponen a las ventajas administrativas incontestables de un sistema unificado, teniendo en cuenta sus dimensiones óptimas variables según los medios técnicos aplicados, los inconvenientes sociales resultantes de una administración centralizada y burocrática de la protección social. Subrayan así la necesidad de determinar la frontera entre la protección y la sujeción y de salvaguardar la finalidad esencialmente humana de toda institución social. En este punto, existe la tendencia de llegar a un acuerdo especial con respecto a las preocupaciones y a las soluciones, por una parte, en materia de organización administrativa, y por otra parte, en materia de organización social de los sistemas de protección. En el aspecto administrativo, los esfuerzos en este sentido tienden a equilibrar la centralización de las operaciones técnicas y la desconcentración de los servicios de relaciones y de prestaciones<sup>26</sup>, mientras que, bajo el aspecto social, el desarrollo y la asociación del servicio social deben permitir favorecer, en la medida necesaria, la individualización de la protección.

Es cierto que este problema fundamental no es propio únicamente de la seguridad social, sino que caracteriza toda civilización de masas enfrentada, en el conjunto de sus actividades, con la necesidad de mantenerse a un nivel humano. Sin embargo, la seguridad social está especialmente interesada en la búsqueda de soluciones adecuadas, si se

---

<sup>25</sup> El estudio, tan importante en algunos países, de las reacciones de clase con respecto a la concepción y a la institución de la seguridad social, ha sido emprendido en Francia bajo la impulsión del Profesor Sellier: **Sécurité sociale et conflits de classes**, Collection **Relations sociales** publicado en colaboración con el Centro de Estudios de Relaciones Sociales de la Universidad de Aix-Marseille, Les éditions ouvrières, París, 1962.

<sup>26</sup> Francis Netter, Progrés technique et structure des institutions sociales, **Droit social**, año 24, núms. 7-8, julio-agosto de 1961, págs. 432-438.

admite que los riesgos de esta naturaleza son rigurosamente contrarios a sus fines. De otro modo, las sociedades militares, según la concepción spenceriana, bastarían para atender la seguridad de sus miembros y estarían habilitadas para recoger a su vez la sucesión de las sociedades industriales.

### 3. *Integración social.*

La función de integración social que la concepción doctrinal asigna a la seguridad social, implícita o explícitamente, puede apreciarse en la realidad de los sistemas bien en el aspecto de la participación financiera, bien en el aspecto de la participación administrativa. En efecto, la extensión de la compensación financiera de las cargas de seguridad social, por una parte, y los modos de asociación y de participación de los interesados en la administración de esta institución, verdadero banco de prueba de las nuevas formas de democracia social, por otra representan índices significativos del grado de integración social efectivamente conseguido en esta esfera.

#### *Compensación financiera*

Para apreciar exactamente la extensión y el alcance de la compensación financiera de las cargas de seguridad social, es necesario tener en cuenta, no solamente los modos de financiación, sino también las condiciones de concesión de las prestaciones, pues la compensación depende en definitiva del conjunto de las modalidades de transferencia aplicables, especialmente de la relación establecida entre la constitución de los recursos y el beneficio de las ventajas del sistema.

La extensión de la seguridad social a nuevas categorías de personas protegidas y la presión de las necesidades financieras que se derivan de ella han determinado una diversificación notable de las fuentes de financiación utilizadas, que se puede caracterizar por la intervención creciente de los ingresos presupuestarios o de los impuestos afectados. Los servicios nacionales de sanidad o las prestaciones familiares están a menudo financiados de manera preponderante o exclusiva por el presupuesto, como por ejemplo en el Reino Unido, en algunos países de Europa Oriental y, tratándose de prestaciones familiares, en los países escandinavos, mientras que en la mayoría de los países de Europa Oriental se han substituído las cotizaciones de los trabajadores por las contribuciones de las empresas en la financiación de otras ramas distintas de las prestaciones familiares. Además, los nuevos regímenes instituídos en favor de los trabajadores independientes, a los que falta la financiación

tan cómoda del empleador, recurren frecuentemente a la obtención de tasas profesionales o al concurso del Estado.

A falta de poder responder en todos los casos a una orientación deliberada, la diversificación de las fuentes de financiación obedece a una regla de prudencia y de equilibrio, tanto más útil cuanto más extendido es el campo de aplicación, y conforme con el modelo originario de financiación tripartita de determinadas ramas de seguros sociales, que recurren a la contribución de los trabajadores, de los empleadores y del Estado.

Cabe preguntarse si, con el tiempo, los sistemas generalizados, que se aproximan más a los servicios públicos, no impondrán modos de financiación recurriendo ampliamente a las técnicas fiscales, en materia de base imponibles, de cálculo y de cobro de las contribuciones. Actualmente ya, la financiación de la seguridad social se basa principalmente en una contribución calculada en porcentaje de los ingresos en Nueva Zelandia, con excepción de la rama de los riesgos profesionales, y en algunos países escandinavos, especialmente en la esfera de las pensiones, cobrándose los fondos correspondientes normalmente por los servicios fiscales. En materia de cálculo, algunos países han renunciado a toda limitación de los ingresos que se toman en cuenta para la determinación de las cotizaciones, abandonando así el sistema de la contribución degresiva, según la técnica usual en los regímenes de seguros sociales, por un sistema de contribución proporcional al conjunto de los ingresos. Este es el caso, por ejemplo de Italia, para todas las ramas del régimen general de los trabajadores asalariados, de Bélgica, para el régimen obrero de las pensiones de vejez y de sobrevivientes, de Luxemburgo, para todas las ramas del régimen obrero, salvo en materia de enfermedad y de maternidad, y también de los países de la Europa Oriental, teniendo en cuenta el sistema especial de financiación que han adoptado generalmente. Una consecuencia análoga resulta a veces de la superposición con respecto al régimen general de regímenes complementarios, financiados bien sobre la totalidad de los ingresos, bien sobre todo o parte de los ingresos excedentes del límite retenido por el cálculo de las cotizaciones destinadas al régimen de base. En algunos países, se ha manifestado una evolución todavía más avanzada como continuación a la que ha caracterizado las técnicas fiscales aplicadas a los ingresos, tendentes a instituir una contribución progresiva. Finalmente, en lo que se refiere más particularmente a la simplificación de los métodos administrativos, los Estados Unidos y los Países Bajos han confiado el cobro de las cotizaciones de la rama de las pensiones a los servicios administrativos encargados de percibir los impuestos, al igual que el Reino Unido para el régimen complementario de pensiones.

Estos diversos grados de fiscalización de los recursos o de las técnicas de financiación no tienen características especiales que puedan servir para mejorar el reparto de las cargas en el sentido de la equidad. Indican solamente una tendencia a aumentar la base de la participación financiera y, llegado el caso, a determinar esta participación en función de la capacidad contributiva de los interesados. Sin embargo, un análisis más completo de la repartición de las cargas no podría hacer abstracción de las formas de redistribución asociadas a las transferencias realizadas por la seguridad social.

En teoría, la misión asignada a la seguridad social puede limitarse a efectuar una redistribución horizontal de los ingresos entre las diversas categorías protegidas de la población activa y de la población no activa. A esta redistribución horizontal, que corresponde a la finalidad primera de la institución, se añade a menudo, de manera intencional o no, una redistribución vertical de los ingresos, bien en favor de los más desfavorecidos, bien en favor de los más favorecidos.

La redistribución vertical, en el sentido descendente, caracteriza, por ejemplo, todos los sistemas en los que la financiación reposa en una gran solidaridad, pero en el que las prestaciones están subordinadas a una condición de recursos<sup>27</sup>. Es resultado, también, a veces, de la importancia relativa de las prestaciones fijas y de las prestaciones relacionados con los ingresos o a la concesión de prestaciones degresivas, como en Suiza, por ejemplo, en el sistema de pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes y en el seguro de paro, o también de una limitación de las remuneraciones tenidas en cuenta para el cálculo de las prestaciones exclusivamente, como en Suiza, en materia de pensiones, y en Túnez, en lo que se refiere a las prestaciones en dinero por enfermedad, maternidad y accidentes del trabajo. La evolución observada en la utilización de la técnica del límite cotizante que ha servido sucesivamente, en materia de afiliación, para circunscribir el esfuerzo de solidaridad, y después en materia de cotizaciones, para limitar sus efectos sociales, y, finalmente, en materia de prestaciones, para aumentar su acción redistributiva, muestra bien esta tendencia.

Inversamente, la redistribución vertical en sentido contrario, en sentido ascendente, se presenta espontáneamente como consecuencia de las variaciones observadas en el recurso a las ventajas del sistema en función del grado de evolución o de la situación social de las

---

<sup>27</sup> El sistema neozelandés de pensiones ha sido definido como "un sistema de prestaciones en el cual cada ciudadano contribuye según sus medios y en el que se beneficia según sus necesidades".

diversas categorías afectadas<sup>28</sup>. Este fenómeno ha sido observado especialmente en el caso de prestaciones sanitarias, cuya demanda crece con la elevación del nivel de vida, y en el campo de los regímenes privados de pensiones, en ausencia del sistema de mantenimiento de los derechos, dado que la inestabilidad del empleo afecta principalmente a las categorías menos elevadas en la jerarquía. Esta situación transitoria requiere correctivos adecuados, así como una educación de los beneficiarios.

Se ha puesto en duda a veces la conveniencia de proceder a una redistribución vertical de los ingresos por medio de la seguridad social, que se diferenciaría así de la asistencia<sup>29</sup>. Sin embargo, parece que la preocupación de mejorar la repartición de las cargas con un sentido de equidad y de asegurar una seguridad más completa impone acentuar la redistribución vertical en beneficio de los más desfavorecidos<sup>30</sup>. El método más frecuentemente utilizado para conciliar la exigencia de una redistribución vertical con una garantía efectiva de los ingresos consiste en fijar un nivel mínimo de las prestaciones, ligado en su caso al salario mínimo garantizado, así como una suma máxima para el cálculo de las prestaciones, eventualmente independiente del total retenido para el cálculo de las cotizaciones.

Esta tendencia a asociar la justicia distributiva, propia de la asistencia, con la realización de la justicia conmutativa, característica del seguro, confirma la complejidad y la originalidad del objetivo social de solidaridad que pretende la seguridad social, en sus formas más desarrolladas. Se propone, en efecto, en esta perspectiva, garantizar la protección de base y la seguridad efectiva ligada a los ingresos anteriores, en una medida compatible con los recursos económicos y la filosofía social de la colectividad en cuestión, de conformidad con una norma media de equidad que se inspira en las necesidades de organización y de integración sociales más que en los méritos individuales.

---

<sup>28</sup> El Profesor Titmuss ha hecho observar acertadamente, a este respecto, el efecto multiplicador involuntario que, en los sistemas de protección social, hace que se llegue a conceder más a los que están más favorecidos. **Poverty and Social Security**, artículo citado, pág. 119.

<sup>29</sup> T.H. Marshall, "Avenir de la politique sociale", Bulletin S.E.D.E.I.S., Futuribles, núm. 832, suplemento núm. 2, 10 de octubre de 1962.

<sup>30</sup> Debe observarse a este respecto la orientación indicada por la Comisión alemana para los problemas urgentes de política social (Soziale Umverteilung — Mitteilung I der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen der Deutschen Forschungsgemeinschaft — Wiesbaden, 1964) y por la Comisión de Prestaciones Sociales de la Comisión General del Plan Francés de Equipo y de Productividad, en su informe general de 1966.

## *Democracia social*

Desde la aparición de los primeros regímenes de seguridad social, la asociación de los representantes de los interesados en la administración de esos regímenes ha constituido uno de los rasgos originales de esta institución. Según la concepción doctrinal de la seguridad social, esta exigencia se encuentra reiterada con algunos matices: mientras que Lord Beveridge pone el acento sobre la consulta y la cooperación de los interesados, los textos internacionales de 1944 recomiendan la representación de los que pagan las cotizaciones en todos los órganos de concepción, de administración o de consulta, así como una asociación estrecha de los empleadores y de los asalariados en la administración de la rama relativa a la reparación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales. Estos matices son, esencialmente, resultado de una modificación sensible de los datos del problema en la nueva perspectiva de la seguridad social, la cual ha promovido esta institución del sector parcial de la clase de los trabajadores asalariados en el marco general de la comunidad de trabajadores o de la colectividad nacional.

En realidad, la diversidad de las realizaciones no ha hecho siempre justicia al ideal de participación social que inspiraba la concepción anterior de la administración de los seguros sociales. En efecto, algunos sistemas modernos, entre los más desarrollados, no prevén ninguna forma específica de participación de los interesados en la administración de la seguridad social: tal es el caso, especialmente, en los países en los que los lazos con la concepción anterior de asistencia social han continuado siendo directos o, al menos aceptables, para la conciencia colectiva. Esta situación no es obstáculo, evidentemente, para el ejercicio de un control democrático de la administración de la seguridad social, normalmente confiada al Parlamento, ni incluso para la adopción de fórmulas que permitan substituir los servicios administrativos por la intervención de comisiones compuestas de personalidades independientes y competentes, con vistas a humanizar las decisiones, pero priva, sin embargo, a esta administración, asimilada a la administración general del Estado, de la originalidad de organización y del esfuerzo de participación que caracterizan a veces, en otras partes, la administración social.

En los países de Europa Oriental, en el curso de una primera fase, el método generalmente seguido ha consistido en confiar la administración de las prestaciones a corto plazo a la organización sindical, mientras que las prestaciones a largo plazo estaban gestionadas directamente por el Estado. Este compromiso asociaba las responsabilidades sindicales y

la gestión estatal en función de consideraciones técnicas, administrativas y sociales, variables según las ramas. La evolución reciente en algunos de estos países muestra una tendencia más sistemática a confiar la administración del conjunto de la seguridad social, comprendidas las ramas relativas a las pensiones, a la organización sindical: así, en Hungría, la ley núm. 6 de 1964 ha incorporado el Instituto Nacional de Pensiones a la Dirección General de Seguros Sociales, que depende del Consejo Central de Sindicatos, mientras que anteriormente estaba administrada directamente por el Ministerio del Trabajo. Para apreciar el alcance de esta evolución, conviene tener en cuenta evidentemente, el papel del sindicalismo y la naturaleza particular de las relaciones que tiene con el Estado.

En otros países, en los que se han instituido modos intermedios de asociación de los representantes de los interesados, especialmente de las organizaciones sindicales, se ve que, frecuentemente las instituciones paraestatales, cuya administración corresponde a la representación tripartita del Estado, los trabajadores y los empleadores, han resistido; la evolución de las realidades y de las ideas mejor que los sistemas autónomos cuya administración está confiada a una representación bipartita de trabajadores y de empleadores bajo la tutela del Estado<sup>31</sup>. Esta comprobación, que no implica ningún juicio de valor, puede explicarse por razones puramente circunstanciales: en efecto, en este último caso, las responsabilidades de los poderes tutelares han tenido tendencia a desarrollarse en detrimento de la autonomía administrativa que las instituciones de seguridad social habían tenido al principio. A veces, esta tendencia ha sido compensada por la proliferación concomitante de regímenes profesionales fundados en acuerdos colectivos, lo que denota, al mismo tiempo que la vitalidad de la tradición mutualista, la necesidad constante de una élite profesional, sindical, obrera para participar en la organización de la seguridad de su colectividad restringida, así como la permanencia de una espontaneidad creadora ligada al ejercicio de las responsabilidades directas. Sin embargo, el desarrollo de esta experiencia plantea problemas inevitables de coordinación administrativa, técnica y financiera, cuya solución no parece ser siempre compatible con el mantenimiento de una plena autonomía.

---

<sup>31</sup> Será muy interesante a este respecto seguir la experiencia belga de la administración paritaria, que ha sido generalizada por la Ley de 25 de abril de 1963 en las instituciones de seguridad social, con la excepción de la Caja Nacional de Pensiones de Retiro y de Supervivencia.

Finalmente, conviene mencionar la situación de los países en vías de desarrollo, en los que las limitaciones provisionales del campo de aplicación de la seguridad social a los trabajadores asalariados o a determinadas categorías de trabajadores asalariados requiere una representación de las organizaciones sindicales en los órganos encargados de la administración de la seguridad social, mientras que la posición del movimiento sindical o la naturaleza de sus relaciones con el poder político reducen a menudo la capacidad de esta representación a un papel esencialmente consultivo. La enseñanza más clara de estas soluciones diversas parece ser la de que la organización administrativa de la seguridad social no puede quedar aislada de las concepciones relativas a las estructuras sociales y políticas de la sociedad en la que se encuentra situada.

El problema fundamental que plantea a este respecto la evolución de la seguridad social, en particular su extensión y su generalización progresivas, está relacionado con el paso de una forma transitoria de democracia industrial, consagrada por el modelo clásico de asociación inspirado en la administración de los seguros sociales, a una forma nueva y más amplia de democracia social. Ahora bien, la realización de una democracia social auténtica, que es la única apta para evitar que la seguridad social se deslice hacia la estatificación y la burocratización, implica una participación efectiva de los representantes de los interesados, que no se deriva solamente de los mecanismos formales de su representación, sino que depende más bien de sus responsabilidades reales y de su aptitud para asumirlas en interés de las personas protegidas. La orientación de esta institución bien sea hacia una burocracia de tipo administrativo o sindical, bien hacia un servicio social renovado, humanizado e individualizado, dependerá de manera esencial de la dosis de participación responsable, de información general y de conciencia cívica necesaria a todos los escalones de la administración social para mantenerla resueltamente al servicio de los interesados. Si es fácil la descalificación de la administración tradicional en este campo, no sirve, sin embargo, como solución, pues se aplica a todas las formas de tipo administrativo. Se impone un esfuerzo consciente de innovación y de humanización, que las técnicas de investigación, de comunicación, de información y de relaciones públicas pueden secundar útilmente pero que estas no pueden dispensar de que se realice. Una institución democrática debe precisamente tender a suscitar, liberar y honrar tal esfuerzo para salvaguardar su finalidad humana, que no deberá quedar reducida a la sola eficacia administrativa.

### III. ORIENTACIONES Y PERSPECTIVAS

Este breve examen de las realizaciones llevadas a cabo con respecto a la concepción doctrinal de la seguridad social permite considerar el período contemporáneo como una fase de aplicación y de experiencia de nuevos principios elaborados en función de las experiencias anteriores de protección social.

En realidad, estos principios se han impuesto con una fuerza desigual: mientras que el principio de universalidad, que se refiere principalmente al beneficio y a las ventajas de la protección, encontraba una adhesión cada vez más general, pues responde directamente a la exigencia dinámica e indivisa de seguridad que fundamenta el recurso a la seguridad social, los principios de unidad de protección y de integración social recibían una acogida más variable, a causa de su carácter técnico, de las resistencias sociales y políticas que han motivado o también, a veces, de su relativa incompatibilidad con la organización general de la sociedad correspondiente. Una representación muy esquemáticamente de las orientaciones observadas permite determinar que las reacciones han resultado claramente positivas en el primer caso, ampliamente negativas en el segundo y muy divididas en el tercero. La mayor parte de estos principios están todavía lejos de ser generalmente admitidos a la hora actual, pero han conseguido extender, sin embargo, una concepción coherente y estructurada de la seguridad social, que ha orientado las aspiraciones y las conquistas sociales de nuestra época.

La influencia de esta concepción se ha manifestado constantemente activa en la mayor parte de los países interesados, si se juzga por la evolución, en gran parte convergente, de los sistemas de seguridad social. En efecto, a pesar de todas las diferencias relativas a la historia y al medio, a pesar de los numerosos particularismos en cuestión de materia social, los sistemas nacionales tienden a aproximarse en sus rasgos esenciales, bajo la influencia de poderosos factores humanos, de conformidad con el modelo cultural internacional que se ha impuesto progresivamente: así ocurre especialmente, como lo indican las tendencias que animan las realizaciones recientes, en relación con la extensión del círculo de las personas protegidas, la concretización de las eventualidades reconocidas, la elevación del nivel de prestaciones o la superposición de los regímenes de prestaciones proporcionales a los regímenes de prestaciones uniformes de base, la unificación del marco administrativo o la coordinación de los regímenes particulares, la diversificación de las modalidades de financiamiento asociadas conscientemente o no a una ampliación de las ondas de repartición, así como la per-

sistencia de los modos de organización autónomos o semiautónomos que suponen, en grados diversos, una asociación de los interesados a la administración.

De esta manera se ha desarrollado una concepción común de la seguridad social, no solamente en cuanto a sus objetivos y a sus principios, sino a veces también en cuanto a las estructuras, a la organización y a los métodos, que lleva a confundir las filiaciones distintas de asistencia social y de seguros sociales en el seno de una institución, sino absolutamente nueva, al menos profundamente innovadora y original. Sin duda, los sistemas actuales, a menudo caracterizados por su complejidad y su pragmatismo, están todavía muy lejos de reflejar la simplicidad de la concepción doctrinal de la seguridad social; pero esas características pueden ser consideradas, en un determinado momento de la evolución, como los signos que acompañan el paso del mito a la realidad.

Sin embargo, el ideal no puede servir como garantía de la realidad. No es, por tanto, posible deducir las perspectivas abiertas a la evolución ulterior de los sistemas a partir de las solas tendencias que se han manifestado durante el período transcurrido. Conviene todavía tener en cuenta los problemas de adaptación que plantea la concepción doctrinal de la seguridad social en las "sociedades nuevas" cuya aparición está favorecida por la aceleración del progreso técnico. Es particularmente difícil prever la solución de estos problemas, a causa de la crisis de conciencia derivada de la mejora notable de las condiciones de vida en las sociedades económicamente adelantadas y de la dificultad de reajustar, en consecuencia, los objetivos provisionales y los métodos en vigor en materia de política social. El retraso de las concepciones con respecto a las realidades explica esta relativa incertidumbre que sucede a las convicciones doctrinales de la generación precedente y que constituye en cierto sentido el precio de los éxitos conseguidos, en gran medida gracias al concurso de la seguridad social. Además, las numerosas adaptaciones requeridas en este campo, especialmente en el aspecto económico y social, deberían evitar con cuidado comprometer los resultados que se deben a una institución esencial, cuyas funciones múltiples están relacionadas a la vez con la estabilidad conyuntural, la regulación del desarrollo, el reconocimiento del costo del hombre, la protección social de los trabajadores y una mejor integración de los individuos y de las clases en la colectividad.

En el orden económico, la adaptación previsible tiende a cesar de considerar la seguridad social como un cuerpo extraño o una carga injustificada, para integrarla a la política de desarrollo. La importancia

conseguida por esta institución en la redistribución de la renta nacional, cuando se extiende al conjunto de la población, lleva a asociar la seguridad social a las técnicas que tienden a estimular, dirigir y controlar el crecimiento económico. No se trata solamente, en este momento, de un problema de sistema económico o de régimen político, como lo indican las reflexiones y las medidas que ha motivado, también, en Europa Oriental, en particular en Checoslovaquia, en donde la reforma de la seguridad social adoptada por la Asamblea Nacional en 1964, ha tenido en cuenta el análisis riguroso de la evolución comparada de la seguridad social y de la situación económica.

Sin embargo, para ser comprendida y admitida, la asociación de la seguridad social a las tentativas de organización económica, cuya política de ingresos constituye un aspecto esencial, deberá proceder de un acuerdo de los interesados para substituir el progreso social anárquico, resultante de la lucha de grupos sociales en conflicto, por una progresión equilibrada, fundada sobre la coordinación de los aspectos sociales y económicos del desarrollo. No está excluido el que una apreciación más justa del papel económico de la seguridad social, ligada a la socialización de los métodos de desarrollo, sea en definitiva favorable a los objetivos esenciales de esta institución, si permite fijar de manera más apropiada en la repartición de la renta nacional la parte que deba afectarse a las utilidades sociales prioritarias.

En el orden social, la generalización exige una adaptación a las necesidades y a las aspiraciones de las nuevas capas sociales por proteger, especialmente de las diversas categorías de trabajadores independientes y sobre todo de las categorías agrícolas. Además, la exigencia creciente de seguridad, unida al desarrollo de los métodos de organización social, suscita formas inéditas de protección, bien en la gama de las eventualidades, bien en las técnicas aplicadas, especialmente en materia de prevención y de readaptación<sup>32</sup>. Además, la tendencia a la igualación de los niveles de vida y de los estatutos sociales modifica poco a poco las líneas de separación entre las clases sociales en beneficio de una diferenciación entre los grupos protegidos y los grupos excluidos de los beneficios del desarrollo, justificando así la ampliación de la

---

<sup>32</sup> Cuando se está llevando a la práctica la extensión de los sistemas, parece oportuno abordar el estudio de la seguridad social en profundidad, a fin de dar a la prevención y a la readaptación el puesto que le corresponde. A este respecto, conviene señalar el artículo del Dr. George James sobre la organización de la protección sanitaria en relación con las cuatro fases de la enfermedad considerada en su evolución completa: "The Function of Health Facilities in the Total Medical Care Complex", **Public Health Reports**, vol. 81, núm. 6, junio de 1966, págs. 497-504.

protección de la seguridad social, a la que urge acentuar su función de concesión de ingresos sociales de compensación, llevando a la dimensión de las necesidades la concepción más estricta de garantía de sustitución de los ingresos del trabajo<sup>33</sup>.

El tener en cuenta las necesidades efectivas en lugar de los riesgos sociales, según la orientación que da, precisamente en este sentido, la concepción de la seguridad social, representa un fermento poderoso de evolución de los sistemas: a plazo, esta evolución pide una integración más intensa de la política social, en particular del sector tradicional de la asistencia en el sector de la seguridad social, cuya necesidad se menciona ya en el informe de Lord Beveridge. En el momento en que en el mismo Reino Unido, este informe es relegado por émulos impacientes al museo de la historia, aparece una orientación análoga, de gran interés doctrinal y práctico, en los proyectos de reforma de la seguridad social en vías de aplicación en ese país<sup>34</sup>, que tienden a garantizar un ingreso social mínimo por medio de la concesión de prestaciones suplementarias no contributivas a largo plazo.

Finalmente, el conjunto de estas tendencias es apto a favorecer una renovación de las ideas y de las formas de democracia social, allí donde la tradición de la participación legada por los seguros sociales sea capaz de adaptarse a la evolución de la seguridad social.

A plazo más largo, la seguridad social está igualmente llamada a una adaptación inevitable, como consecuencia de los cambios fundamentales que afectan a las sociedades llamadas, muy relativamente, “de abundancia”. En teoría, esta adaptación puede llevar, bien a una aplicación más amplia y más completa de los principios fundamentales de la seguridad social, a medida que la capacidad económica de estas sociedades permita satisfacer esta exigencia, bien a la generalización de una protección mínima que deje un campo más amplio a la iniciativa y a las

---

<sup>33</sup> “We have gone in search of new gods or no gods at all. It is time we returned to consider their roles afresh and with new vision. Perhaps we might then entitle our journey ‘Ways of Extending the Welfare State to the poor’”. Richard M. Titmuss, *The Role of Redistribution in Social Policy*, **Social Security Bulletin**, vol. 28, núm. 6, junio de 1965, pág. 20.

<sup>34</sup> **Ministry of Social Security Bill 1966** — Explanatory Memorandum by the Minister of Pensions and National Insurance — Presented to Parliament by the Minister of Pensions and National Insurance by command of Her Majesty, May 1966, London, Her Majesty’s Stationery Office.

Una preocupación análoga se ha observado en el programa quinquenal de desarrollo económico elaborado por el Gobierno italiano para los años de 1965 a 1969.

responsabilidades individuales<sup>35</sup>.

Es evidentemente demasiado pronto para pretender precisar una orientación dominante que, en todo caso, no está destinada a imponerse de manera uniforme. Sin embargo, las tendencias observadas autorizan ya a este respecto algunas consideraciones preliminares. Por una parte, el desarrollo del progreso técnico, al yuxtaponer progresivamente una civilización del ocio a una civilización del trabajo, tendrá como efecto el ampliar la concepción tradicional del ingreso social de sustitución que, al destacarse en cierta medida del trabajo mismo, se aproximará a la concepción más avanzada del ingreso social de compensación<sup>36</sup>. Por otra parte, la racionalización de las técnicas de organización social es propicia para la socialización de la protección, como lo muestra ya a este respecto la evolución reciente de las sociedades ricas, que debilitan cada vez más la tesis según la cual la seguridad social no sería más que el lujo de las sociedades pobres<sup>37</sup>. Y sobre todo, como las aspiraciones que se manifiestan en las sociedades modernas se ejercen simultáneamente en favor de la igualación de las condiciones de vida y de los status sociales y de la liberación de las fatalidades naturales y sociales, la conjunción de estas tendencias tiende a recusar la

---

<sup>35</sup> En ciertos medios se ha expresado, a veces, incluso, la idea de que "todo el aparato del Estado-providencia debe ser considerado como una fase pasajera". **The Unservile State**, edited by George Watson. Se trata en realidad de una tendencia a concebir la política social, según la definición humorística del Profesor Titmuss, como "a transitory minimum of minimum government for a minimum number of poor people". *The Role of Redistribution in Social Policy*, artículo citado, pág. 14.

El paso de una concepción institucional a una concepción residual de la seguridad social, que anuncian algunos profetas nostálgicos, representaría un cambio decisivo en el orden social y político. Aunque en teoría sea siempre posible, la probabilidad de este cambio parece actualmente muy débil, pues no está de acuerdo con las tendencias generalmente observadas. Oscar A. Ornatí, *Two Approaches to Welfare*, **Monthly Labor Review**, vol. 88, núm. 3, marzo de 1965, págs. 296-297.

<sup>36</sup> Los numerosos proyectos y estudios relativos a la generalización de un ingreso garantizado, concebido a veces bajo la forma de un "impuesto negativo sobre el ingreso", unen generalmente estos dos aspectos al asociar la lucha contra la pobreza y la reacción contra el desafío de la evolución tecnológica. **¿The Guaranteed Income: Nextstep in Economic Evolution?** Edited by Robert Theobald, Garden City, New York, Doubleday and Co., Inc., 1966.

<sup>37</sup> El "descubrimiento" de zonas no despreciables de pobreza residual que subsisten en los Estados Unidos, por ejemplo, en el curso de los últimos años, puede servir para favorecer el desarrollo de la seguridad social en este país con el mismo título que el escándalo de la miseria mostrada por Lord Beveridge en la generación anterior del Reino Unido. **The Economics of Poverty: An American Paradox**, Edited by Burton A. Weisbrod, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1966. El acento de Lord Beveridge sirve ahora a una ambición más exigente: "To-day it can be taken as a fact that the abolition of want in the United States is no longer a problem of economic capacity but of organization for an objective... A "minimum income for all" might have been a stirring objective when it was proposed by Sidney and Beatrice Webb about 1910, but we can do much better in the United States in 1966". Robert M. Ball, *Policy Issues in Social Security*, **Social Security Bulletin**, vol. 29, núm. 6, junio de 1966, págs. 3-9.

antinomía clásica de la seguridad y de la libertad, renunciando en todo caso a la libertad de convertirse en un enfermo sin ayuda o en un viejo sin recursos, para inventar métodos de protección que garanticen una seguridad más completa, indispensable para fundar una libertad y, en consecuencia, una responsabilidad más elevada.

Si se admite la realidad de estas orientaciones, la evolución más probable estará así caracterizada, por una parte, por la aproximación de los diferentes sistemas de la concepción de una protección fundamental, pero efectiva, consagrada por la noción moderna de seguridad social, y también, por otra parte, por una diversificación mayor de las modalidades de adaptación al nivel de desarrollo, a las aspiraciones sociales y a la investigación de nuevas formas de organización de las sociedades, con vistas a la realización de una protección más adecuada, más selectiva e, incluso, en definitiva más individualizada. La arquitectura de los sistemas más avanzados prefiguran ya una estructura piramidal por planos en la cual la base corresponde al sector de la protección mínima generalizada, absorbiendo más o menos completamente los sistemas tradicionales de asistencia, mientras que el plano inmediatamente superior asegura al conjunto de la población activa ingresos de sustitución ligados a los ingresos del trabajo, y el sector superior reagrupa todas las formas de protección individual o sectorial, a título complementario o experimental.

Esta evolución no puede dejar de influir sobre las tentativas de armonización de las legislaciones de seguridad social, que actualmente muestran una renovación de interés. El éxito de estas tentativas depende, en efecto, de su conformidad con las tendencias de la evolución social que deben orientar sobre la vía de un progreso armonioso, sin dificultarlas ni frenarlas. En este campo, la cooperación internacional está en condiciones de proseguir, durante esta nueva etapa, la acción muy eficaz de información, de ilustración, de difusión y de acercamiento de las concepciones de la seguridad social que ha realizado en el período anterior, pues es cierto que la seguridad social continua siendo todavía hoy, con todas las obligaciones que este privilegio le confiere, una idea nueva y un mito activo en el mundo.