

Carlos Alberto Etala: *Derecho de la Seguridad Social*, Ed Astrea Bs As, 2002.

## Cap. I – B) Evolución.

### 11. La obra de Bismark

El origen histórico de la moderna seguridad social debe ubicarse en la Alemania de fines del siglo XIX. En 1848 había aparecido el Manifiesto Comunista, redactado por CARLOS MARX y FEDERICO ENGELS, detonante de un rápido crecimiento del socialismo revolucionario en toda Europa. Grupos de intelectuales y obreros, más allá de las diferencias de matices, habían impulsado la conflictividad laboral y la rebelión social, fundando en 1864 la Asociación Internacional de Trabajadores (conocida como "la la Internacional").

El gobierno de Alemania se encontraba bajo la conducción de BISMARCK, llamado el "Canciller de Hierro", quien se había propuesto llevar a su país al máximo nivel de desarrollo económico. Por esa época se estaba produciendo una profunda transformación en la vida social alemana, que transitaba vertiginosamente de una sociedad agraria a una sociedad industrial, provocando el brutal crecimiento de un proletariado urbano que subsistía en condiciones miserables. La agitación obrera y social se extendía peligrosamente amenazando el normal desenvolvimiento de la industria y de la vida económica en general. Con el fin de detener y neutralizar esta agitación, BISMARCK, el 21 de junio de 1869, dictó una muy completa reglamentación de las cuestiones de trabajo. Esta primera incursión en materia laboral iba a ser el prelude de la parte más perdurable de su obra, la creación del *seguro social*. El proceso se acelera con la grave crisis económica que afectó al país en 1874.

BISMARCK anuncia sus proyectos de reforma en el célebre mensaje al Reichstag del 17 de noviembre de 1881, fecha trascendente en tanto en ese discurso aparece una nueva concepción del Estado, revolucionaria para la época. En ese mensaje, BISMARCK reconoce en el Estado "no sólo una misión defensiva, dirigida a proteger los derechos existentes, sino también la de promover positivamente, por instituciones apropiadas y utilizando los medios de que dispone la colectividad, el bienestar de todos sus miembros y especialmente de los débiles y necesitados". Como concreción de la política anunciada, en 1883 se creó el seguro de enfermedad que incluía el de maternidad, en 1884 el de accidentes del trabajo y en 1889 el de vejez e invalidez. El camino inaugurado por BISMARCK iba a constituirse en el punto de partida de la *seguridad social* en el mundo.

La política económico-social de BISMARCK implicó la aplicación de una nueva filosofía a la conducción de los asuntos económicos y sociales. Al capitalismo liberal opuso BISMARCK el "intervencionismo de Estado", expresado en el campo económico en la protección dispensada a la industria alemana con el fin de preservarla de la competencia extranjera. En el campo estrictamente social, la intervención del Estado intentaba cumplir una doble función. Por una parte, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y de los sectores más desposeídos, pero, por otro lado, calmar las insistentes y crecientes demandas sociales impulsadas enérgicamente por los nuevos movimientos socialistas.

Posteriormente, las leyes promulgadas por BISMARCK fueron reunidas en el Código de Seguros Sociales, dictado en 1911, Y completadas por un régimen de seguro por invalidez y vejez para los empleados, un seguro por muerte, ambos dictados en 1911, y, más tarde, por un seguro de desempleo (1929).

La influencia de la nueva legislación alemana se hizo sentir rápidamente en toda la Europa continental, especialmente en Luxemburgo, Holanda, Austria, Noruega, Suecia, Italia y Bélgica.

## **12. La "Social Security Act" estadounidense de 1935.**

La grave crisis económica y financiera desencadenada en 1929 trastornó profundamente la vida social norteamericana, adquiriendo el desempleo dimensiones catastróficas. El presidente FRANKLIN D. ROOSEVELT, elegido en 1932, con el propósito de hacer frente a la crisis, decidió romper con el principio hasta entonces indiscutido de la no intervención del Estado en la esfera económica y social e inauguró una nueva política llamada del *New Deal* (nuevo trato), que implicaba dejar atrás la concepción liberal del Estado gendarme para sustituida por la del *Estado de bienestar (Welfare State)*. En este marco se insertaron una cantidad de medidas económicas y sociales, entre las cuales cabe destacar, en lo que es de nuestro interés, la *Social Security Act* (ley de seguridad social) de agosto de 1935.

Esta ley, a la que algunos autores caracterizan como el acta de nacimiento de la seguridad social moderna, contenía medidas relativas al desempleo, disposiciones de política asistencial en beneficio de diversas personas menesterosas e instituyó un seguro social de vejez y muerte para los trabajadores asalariados.

A primera vista, la ley estadounidense no presenta novedades destacables con relación a las leyes vigentes en aquel momento en Europa. Sin embargo, se ha considerado que esta ley prefigura las políticas más avanzadas de la seguridad social, en tanto ella reúne medidas de asistencia y de seguro muy diversas que atañen a categorías sociales muy variadas como trabajadores asalariados, madres de familia, ciegos, etcétera. Igualmente revela la decisión de los poderes públicos -muy novedosa para la época- de afrontar integralmente el problema de la necesidad en la sociedad y suministrar un conjunto de soluciones coordinadas. De todos modos se advierten grandes vacíos en la cobertura de los riesgos, ya que no se prevé un seguro obligatorio de enfermedad, ni la jubilación por invalidez ni lo que nosotros denominamos "pensión", o sea el derecho de los causahabientes derivado de la muerte del jubilado.

También debe ponerse de resalto, como aspecto positivo de la ley, el de prever no sólo medidas de reparación sino de prevención, tanto en el plano de la salud como del desempleo, estableciendo además una estrecha vinculación entre la política económica y la política de seguridad social, no encarada hasta entonces.

## **13. El informe Beveridge.**

En Gran Bretaña, la *National Insurance Act* (ley de seguro nacional) de 1911 instituyó un seguro de salud, uno de invalidez y otro de desempleo. En cuanto a la contingencia de vejez, el legislador británico consideró suficientes las medidas asistenciales, especialmente la *Old Age Pension Act*

(ley de pensión a la vejez) de 1908, que otorgaba pensiones alimentarias, sin requisito de cotización, a las personas mayores de setenta años.

Es, sin embargo, con la publicación del Informe Beveridge que una nueva concepción de la seguridad social iba a instalarse en Gran Bretaña y proyectarse luego al resto del mundo.

En 1941, lord WILLIAM BEVERIDGE fue convocado por el gobierno inglés para presidir un comité encargado de abordar un estudio general del sistema de seguridad social en ese país. Los trabajos de la comisión dieron como resultado la elaboración de un voluminoso informe titulado *Social insurance and allied services* (seguro social y servicios conexos) que se dio a publicidad el 1 de diciembre de 1942.

El pensamiento de BEVERIDGE estaba directamente influido por la acción del presidente norteamericano FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, quien había manifestado su voluntad de liberar al hombre de la necesidad y por las ideas del economista inglés JOHN MAYNARD KEYNES, quien afirmaba que el ahorro no invertido era la causa del sub empleo y de la crisis y que una distribución más igualitaria de los ingresos constituía un factor favorable para el mejoramiento de la situación económica y social. De una manera más general, BEVERIDGE no cesaba de considerar que el pleno empleo era la primera meta a lograr. Al análisis de este problema consagró otro libro fundamental, *pleno empleo en una sociedad libre (Full employment in a free society)*, publicado en 1945.

En su informe de 1942, BEVERIDGE se aboca al análisis crítico de las imperfecciones del sistema vigente en Inglaterra, constituido principalmente por la ya mencionada *National Insurance Act* de 1911, complementada por una gran cantidad de normas mal coordinadas. Desde el punto de vista de su cobertura, el conjunto inconexo tenía graves lagunas. Sólo comprendía a los trabajadores asalariados y no a todos, ya que el régimen excluía a los empleados cuyo salario anual superara las trescientas veinte libras. Por lo demás, algunas contingencias no eran cubiertas, por ejemplo, las de cargas de familia.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, el sistema era muy complejo, sus distintos sectores no se ordenaban según un plan de conjunto, estaban mal coordinados y las responsabilidades demasiado dispersas.

Las reformas al sistema propuestas por BEVERIDGE en su informe, pueden sintetizarse de la siguiente forma: a) desde el punto de vista de las personas protegidas, el sistema debía abarcar a toda la población y no sólo a los asalariados; b) en lo que respecta a las contingencias cubiertas, el conjunto de la población debía estar protegido de una gama muy amplia de contingencias, que comprendiera especialmente la muerte (seguro en beneficio de los causahabientes) y las cargas de familia, y e) en cuanto al alcance de la protección, el seguro debía hacer abstracción de la situación socio-laboral de los asegurados, mantener el principio de las prestaciones uniformes, tarifadas e idénticas, cualesquiera hubieran sido los ingresos anteriores de los interesados. En el plano administrativo, BEVERIDGE, partiendo del principio de la noción única de contingencia, se pronunciaba por la necesidad de unificar todas las instituciones de los seguros sociales en un único servicio público, bajo la dependencia de un ministerio de la seguridad social. Esta unificación debía estar acompañada por una simplificación de las formalidades y tramitaciones de modo tal que el derecho de cada persona a las prestaciones pudiera ser ejercido lo más rápidamente posible. De ahí la célebre frase: "*All benefits in the form of one stamp on a single document*" (todas

las prestaciones con un solo sello en un solo documento).

En el esquema de BEVERIDGE, el servicio público único, concebido para el otorgamiento de las prestaciones, no podía ser considerado más que una pieza de un conjunto más amplio, ya que debía ser complementado por una política de pleno empleo y una política nacional de salud. El Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*), financiado por medio de impuestos, debía asegurar asistencia médica gratuita a toda la población, tanto en el plano de la prevención como del tratamiento. Así fue elaborado el primer "plan" orgánico de seguridad social cuyos rasgos más destacados son: a) extensión de una protección uniforme a todos los integrantes de la sociedad; b) creación de un servicio público unificado, y e) estrecho ensamble entre la política de prestaciones y la política de prevención.

El Informe BEVERIDGE inspiró el dictado entre 1945 y 1948 de las cinco leyes básicas de la seguridad social británica. Ellas fueron: 1) la *Family Allowances Act* (ley de subsidios familiares), de 1945, que establecía un sistema de prestaciones monetarias, financiado por los fondos generales del presupuesto del Estado, en beneficio de los menores en edad escolar, siendo perceptores normales de la prestación los padres, a partir del segundo hijo. La protección familiar se complementaba con un sistema de desgravaciones fiscales que beneficiaban a los contribuyentes con cargas de familia; 2) la *National Insurance Act* (ley de seguro nacional), de 1946, que comprendía un conjunto de prestaciones de diversa índole que abarcaba prácticamente a toda la población: prestaciones monetarias por desempleo, prestaciones económicas por enfermedad y maternidad, pensiones de retiro, pensiones de viudez, indemnizaciones por fallecimiento. Estas prestaciones eran en parte sostenidas por las cotizaciones de los propios interesados, con la contribución de los empleadores en caso de tratarse de trabajadores en relación de dependencia; 3) la *National Insurance (Industrial Injuries) Act* (ley de accidentes de trabajo), de 1946, que comprende también la protección de las enfermedades profesionales, según un listado de enfermedades a las que se califica de tales por su correlación con una serie de industrias, actividades y ocupaciones; 4) la *National Health Service Act* (ley del servicio nacional de salud), de 1946, que implicó la nacionalización de prácticamente todas las instalaciones sanitarias del país, introdujo transformaciones profundas en la asistencia de salud y en las concepciones, actitudes, prácticas y servicios de los médicos como profesión, desplazando hacia el Estado una carga financiera de enorme magnitud<sup>16</sup>, y 5) la *National Assistance Act* (ley nacional de asistencia), de 1948, que recoge una vieja tradición británica iniciada con la ley Isabel I de 1563 y continuada con las leyes de pobres (*Poor Laws*), que impone al Estado la responsabilidad de atender las necesidades elementales de subsistencia de los indigentes.

Más allá de la transformación radical que produjo en la seguridad social británica, el Informe BEVERIDGE ejerció una influencia significativa en las tendencias mundiales en la materia durante la época de la posguerra.

#### **14. Las grandes tendencias de la seguridad social.**

Tanto BISMARCK como BEVERIDGE pueden ser considerados los grandes fundadores de la seguridad social en el sentido moder no del vocablo. Pero sus respectivas propuestas, que dieron

lugar a medidas legislativas concretas en diferentes países, diferían sustancialmente en sus orientaciones fundamentales.

Con suma claridad, ALMANSA PASTOR ha sintetizado, en sus distintos aspectos, los rasgos principales de los sistemas inspirados por cada uno de ellos 17.

a) En cuanto a los *sujetos protegidos*, los sistemas *bismarckianos* consideran como tales a los trabajadores, reconociéndoles un derecho a la protección en la medida en que, con su actividad laboral, han aportado un esfuerzo útil a la sociedad; el derecho a la seguridad social es, así, un derecho derivado del trabajo y de las relaciones laborales. Los sistemas *beveridgeanos*, en cambio, protegen a los individuos en cuanto miembros de la colectividad, con independencia de su actividad profesional; el derecho a la seguridad social se presenta así como un derecho del ciudadano.

b) En orden a la *protección*, los sistemas *bismarckianos* persiguen garantizar el salario de los trabajadores, previendo la posibilidad de que por diversos riesgos aquél pueda perderse; las prestaciones, entonces, se conciben como remuneración indirecta del trabajo, "salario diferido" o, en su caso, sobresalario familiar. Los sistemas *beveridgeanos*, en cambio, por su misma amplitud subjetiva, persiguen liberar al hombre de la necesidad, lo cual implica que tienden a garantizar un nivel de subsistencia uniforme independiente de los ingresos profesionales, sin perjuicio, no obstante, de que sobre ese nivel común se tenga en cuenta otro nivel secundario que atienda a la situación profesional; las prestaciones adquieren, de este modo, un carácter asistencial que poco o nada tiene que ver con el salario.

c) Respecto de la *financiación*, los sistemas *bismarckianos* la hacen gravitar principalmente sobre las cotizaciones de empleadores y trabajadores, como reducida solidaridad profesional y en conexión con los salarios; sólo hay derecho a la prestación, por consiguiente, si se ha cotizado en monto y duración como para capitalizar un fondo con el que sostener las prestaciones. Los sistemas *beveridgeanos*, en cambio, ponen en movimiento una solidaridad general y profesional, haciendo financiar la protección mediante impuestos comunes y especiales, englobados en los presupuestos generales; a su vez, las prestaciones implican una redistribución general de la renta mediante reparto global de la carga entre toda la población y entre grupos profesionales.

d) Por último, en cuanto a la *gestión*, la propia técnica de los sistemas *bismarckianos*, heredada de los seguros privados, permite la pluralidad de entes, tanto como de riesgos, quedando la gestión organizada como empresa de seguros con los propios principios de éstos. Los sistemas *beveridgeanos*, por el contrario, superan las técnicas aseguradoras jurídico-privadas y confían la gestión unitariamente al Estado o a un ente instrumental; la gestión, entonces, y el sistema en su conjunto aparecen como un servicio público.

Cabe señalar, sin embargo, que ningún sistema de seguridad social actual responde con pureza a alguno de los dos tipos, presentando todos características de ambos<sup>8</sup>.

Notas

15 OIT, *La seguridad social: estudio internacional*, p. 1.

16 ALONSO OLEA, *Estudio preliminar*, en GAYLER, "Derecho industrial", p. LIX y LX.

17 ALMANSA PASTOR, *Derecho de la seguridad social*, p. 99.

18 ALONSO OLEA - TORTUERO PLAZA, *Instituciones de seguridad social*, p. 28, nota 43.



