

## CAPÍTULO PRIMERO

### PRINCIPALES MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL

El derecho de la seguridad social, al igual que el derecho del trabajo, es un derecho moderno. La regulación del trabajo y de la seguridad social aparece con el desarrollo del trabajo en las fábricas. El trabajo y la seguridad social han interactuado desde la Revolución Industrial. La introducción del maquinismo modificó drásticamente las relaciones de trabajo. En un principio se negó la relación entre los riesgos de trabajo y la seguridad social,<sup>1</sup> pero para la segunda parte del siglo XIX se reconocerían los derechos de los trabajadores derivados de una relación de trabajo, y hace menos de cien años, a principios del siglo XX, se reconocerían, en algunos países europeos, los derechos de los trabajadores relativos a la seguridad social.<sup>2</sup> Destacan particularmente el modelo desarrollado en Alemania por Bismarck y el implementado en el Reino Unido a partir de las ideas de Beveridge.

Actualmente se han desarrollado varios modelos de seguridad social. No obstante, si se revisan los diferentes modelos creados, la mayoría, si no es que todos, encuentran su base u orígenes en los modelos diseñados por Bismarck (A) y Beveridge (B).<sup>3</sup> De

<sup>1</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Derecho a la seguridad social”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2004, t. III, pp. 191-194.

<sup>2</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, *Las transformaciones del derecho del trabajo*, México, UNAM, 2006.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el modelo de financiamiento de la seguridad social en pilares no es otra cosa que la combinación de los modelos ideados en la Alemania de Bismarck y por Beveridge.

ahí que resulte fundamental tenerlos presentes, ya que de alguna manera el futuro de la seguridad social y de la protección social sigue transitando por sus ideas.

## I. EL MODELO ALEMÁN: LA APARICIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

En Alemania, Bismarck instituyó en 1883 un sistema de seguros sociales ante el éxito de la izquierda, y particularmente de la socialdemocracia.<sup>4</sup> Bismarck sostiene que “es necesario un poco de socialismo para evitar tener socialistas”. Agrega, además, que el Estado debe reconocer su misión de promover positivamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad, y particularmente de los más débiles y necesitados, utilizando los medios con los que dispone la colectividad. A partir de su célebre discurso en el Reichstag, del 17 de noviembre de 1881, entre 1883 y 1889 se adoptaron una serie de leyes sobre los seguros contra enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez.

La Ley sobre el Seguro de Enfermedad (*Krankenversicherungsgesetz*) del 15 de junio de 1883, ha sido fundamental, ya que por primera vez los principios básicos del seguro de enfermedades se codificaron en una sola ley. Sus características esenciales se conservan y se reconocen en la legislación alemana de hoy en día. El punto nodal de la ley es la relación que establece entre la obligación de afiliación al seguro de enfermedad de acuerdo con un trabajo remunerado. La contribución se repartía entre 2/3 para los obreros y 1/3 para los empresarios. Los beneficios dependían

<sup>4</sup> No debe dejar de remarcarse que la legislación social alemana fue una respuesta al avance del socialismo y de alguna manera un combate hacia el mismo socialismo, ya que la ley de 1878 prohibió la formación o continuación de todas las organizaciones que trataran de subvertir al Estado o el orden social. Se trató de una legislación tendiente a desaparecer las organizaciones socialistas, socialdemócratas o comunistas. Las leyes antisocialistas dejaron de regir en 1890. Cfr. Cole, G. D. H., *Historia del pensamiento socialista*, t. II *Marxismo y anarquismo 1850-1890*, México, FCE, 1980, p. 224.

de la cuantía de la cotización y de la entidad aseguradora, pero comprendía prestaciones médica y farmacéutica durante trece semanas, y prestaciones económicas por un valor de la mitad del salario del asegurado.<sup>5</sup>

La ley de 1884 sobre Accidentes de Trabajo (*Unfallversicherungsgesetz-UVG*) estableció que los patronos debían cotizar obligatoriamente a las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo. En caso de incapacidad total, el trabajador percibiría una renta equivalente al 66% de su salario, y en el supuesto de que falleciera, la viuda cobraría un 20% más el 15% por cada hijo menor de quince años. Las cotizaciones estaban a cargo del empleador, el seguro funcionaba según el principio de repartición, de conformidad con la propuesta de Bismarck, que se oponía a un sistema fundado en la capitalización. Las prestaciones incluían el otorgamiento de una renta de acuerdo con la incapacidad del trabajo. La ley preveía inspecciones en las fábricas, con el fin de prevenir los accidentes que pudieran resultar por los peligros inherentes al lugar de trabajo. Los costos de este seguro eran sufragados totalmente por el empresario.

La ley de 1889 (*Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung-LAVG*) instituyó un primer sistema obligatorio de jubilación. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyo salario no superara los 2,000 marcos anuales. La pensión se concedía a los setenta años, y su cuantía era proporcional al número de cotizaciones del asegurado. Una reforma de 1899 extendió el campo de aplicación personal de la ley a un círculo más amplio, particularmente a los trabajadores independientes.

Estas tres leyes establecieron en Alemania, por primera vez, un sistema de protección obligatoria. Además, al paso de los años el campo de aplicación de la ley de seguro de enfermedad y de accidentes de trabajo fueron ampliando su cobertura a fin de cubrir cada vez a un número mayor de trabajadores.

<sup>5</sup> Para un estudio de la legislación alemana véase Berra, Jacques, *La structure des systèmes de sécurité social. Étude de droit comparé*, Lousanne, Institut de Recherches sur le Droit de la Responsabilité Civile et des Assurances, 2000, pp. 132 y ss.

Por otro lado, a partir de 1891 se aprobaron normas que establecían la jornada laboral máxima de once y diez horas para las mujeres y niños, respectivamente, así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos; y descanso dominical obligatorio. Además, se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta de carácter moderno.

El sistema concebido por Bismarck constituye uno de los grandes modelos de la seguridad social, en la medida en que se basa en una relación bilateral: a cambio de una contribución versada por el asegurado, le es acordada una indemnización en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos. Además, el empleador debe aportar una contribución proporcional a la del asegurado, y los seguros acordados no son facultativos, sino obligatorios. Asimismo, existe una proporcionalidad entre el monto de las cotizaciones versadas y las prestaciones recibidas.

Del modelo de seguros sociales implementado por Bismarck se debe destacar la obligación impuesta a los empleadores y a los trabajadores para hacerlos corresponsables del financiamiento de la seguridad social. Resalta aún más la obligación que se impone a los empleadores para responder a los riesgos sociales que puedan sufrir los trabajadores.

## II. EL MODELO INGLÉS: LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En Inglaterra, desde finales del siglo XIX se legisló en materia de seguridad social. En 1897 contaba con una Ley de Indemnización de Trabajadores, ley que en principio se aplicaba a un número limitado de trabajadores, pero en 1906 se generalizó su aplicación. En 1912 comenzó el seguro sanitario obligatorio y se inició el seguro de desocupación para algunas industrias, pero se generalizó en 1920. La primera ley que acordó pensiones no contribuyentes sujetas a investigación de recursos para personas de setenta años apareció en 1908. En 1925 nace la ley que inició las pensiones contribuyentes para ancianos, viudas y huérfanos.

El seguro de desocupación aparece con la Ley de Desocupación de 1934, que también contempló un Servicio Nacional de Ayuda a la Desocupación.<sup>6</sup>

El 10 de junio de 1941, el gobierno inglés creó una Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, a cargo de sir William Beveridge.<sup>7</sup> La primera tarea del Comité fue realizar un estudio comprensivo de todos los aspectos del seguro social y servicios afines, incluidas las indemnizaciones de los trabajadores, y proponer soluciones. El ministro Arthur Greenwood, que había anunciado la creación del Comité Interdepartamental, anunció en la Cámara de los Comunes, el 27 de enero de 1942, que “entre los poderes del Comité estaría el de considerar el desarrollo de los sistemas de Seguro Nacional, con inclusión de beneficios en caso de muerte y otros riesgos no contemplados actualmente por dichos sistemas”.<sup>8</sup>

El informe elaborado por la Comisión señaló que

El cuadro ofrecido es doblemente impresionante: 1o. Porque demuestra que en la mayoría de las muchas variedades de “necesidad”, por interrupción de salarios y otras causas, que pueden surgir en las modernas comunidades industriales, ya se han adoptado medidas, en gran Bretaña, en escala no superada y difícilmente igualada, en ningún otro país del mundo. Solamente un aspecto de la mayor importancia, la limitación del servicio médico, tanto en lo que se refiere a la calidad del tratamiento que es acordado, de derecho, como en lo tocante a las clases de personas a quienes es acordado, lo conseguido en Inglaterra es inferior a lo que se ha logrado en otras partes; esa inferioridad alcanza también a las prestaciones de beneficios en efectivo, en caso de maternidad y

<sup>6</sup> Beveridge, William, *Seguridad social y servicios afines. Informe presentado al Parlamento de Gran Bretaña el 22 de noviembre de 1942* (versión castellana de José Arce), Buenos Aires, Losada, 1943, pp. 13 y 14.

<sup>7</sup> Un interesante estudio del Plan Beveridge y el Proyecto de ley de seguro social presentado al Parlamento en 1944 se puede encontrar en Mingarro y San Martín, José, *La seguridad social en el Plan Beveridge*, México, Polis, 1946, 272 pp.

<sup>8</sup> Beveridge, William, *Seguridad social y servicios afines...*, *cit.*, p. 11.

fallecimiento, y a los defectos del sistema de indemnización a los trabajadores. En todos los demás aspectos, la previsión británica, en materia de Seguridad, puede ser ventajosamente comparada, tanto en cantidad, como en extensión, con cualquier otro país; pocos países sostendrán la comparación Gran Bretaña. 2o. porque el Seguro Social y los Servicios Afines, tal cual existen actualmente, son manejados por medio de un complejo de órganos administrativos, desconectados entre sí, que actúan según principios diferentes y rinden servicios inestimables, pero a un costo, en dinero, en molestias, y en la manera anómala de tratar problemas idénticos, que no tiene justificación. En un sistema de seguridad social que, en su conjunto, es mejor que el de cualquier otro país, tan serias deficiencias, reclaman enmienda.<sup>9</sup>

Entre las deficiencias encontradas por el estudio realizado por la Comisión Beveridge se encuentran:<sup>10</sup>

1. La limitación del seguro obligatorio a las personas que trabajan de acuerdo con un contrato de servicios y por debajo de una cierta remuneración, cuando se trata de un trabajo no manual, es una seria falla.
2. Muchas personas que trabajan por su cuenta son más pobres y tienen más necesidad del seguro de Estado, que los empleados.
3. El límite de remuneración para los empleados no manuales es arbitrario y no toma en cuenta las obligaciones de familia.
4. No existe diferencia alguna entre las necesidades económicas de los enfermos y de los desempleados. No obstante, reciben beneficios de grado diferente, que importan diversas condiciones contribuyentes y ofrecen distinciones, sin sentido, entre personas de edades diferentes.
5. Había una falta de coordinación administrativa entre los servicios existentes.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 15.

El Plan de Seguridad Social emplea el término “seguridad social” para

significar la consecución de un ingreso destinado a reemplazar las entradas, cuando éstas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente; a prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, causada por muerte de otras personas; y a (*sic*) hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte, o casamiento. Originalmente “seguridad social” significa seguridad de ingresos hasta un mínimo, pero la previsión de ingresos debiera estar asociada con medidas destinadas a terminar, a la brevedad posible, con la interrupción de entradas.<sup>11</sup>

El Plan se integra de seis principios fundamentales:<sup>12</sup>

1. Tasa fija de beneficio de subsistencia. Previsión de una tasa fija de beneficio de seguro, sin tener en cuenta el total de los ingresos, interrumpidos por la desocupación o la incapacidad, o terminados por el retiro. La única excepción consiste en la incapacidad prolongada como consecuencia de una enfermedad o accidente industrial. La tasa fija es igual para las principales maneras de cesación de ingresos: desocupación, incapacidad, retiro, para maternidad y viudez hay un beneficio provisorio de tasa más elevada.

2. Tasa fija de contribución. La contribución obligatoria requerida de cada asegurado o de su empleador, es una tasa fija, sin tener en cuenta sus recursos. Se paga la misma contribución por la misma seguridad. Los que disponen de mayores recursos pagarán más a la Tesorería Nacional, y en ese sentido por su conducto, a la cuota estatal del fondo de Seguridad Social. La única excepción consiste en el costo especial de los beneficios y de las pensiones por incapacidad industrial, en las ocupaciones de alto riesgo, mediante un tributo que pagarán los empleadores en proporción al riesgo y a la lista de paga.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 71 y ss.

3. Unificación de la responsabilidad administrativa. Unificación de la responsabilidad administrativa en interés de la eficiencia y economía, para cada persona una única contribución semanal vinculada a los beneficios. Una Oficina de Seguridad en cada localidad para atender toda clase de reclamaciones. Todas las contribuciones se depositan en un único Fondo de Seguro Social. Todos los beneficios y pagos de seguro son atendidos con dicho fondo.

4. Adecuación de beneficios en cantidad y en tiempo. Se parte del principio que la tasa fija de beneficio propuesta es suficiente, sin acudir a otros recursos, para promover el ingreso mínimo necesario para la subsistencia, en todos los casos normales. Los beneficios son adecuados en tiempo, salvo contingencias temporales, continuarán indefinidamente, sin investigación de recursos, en tanto subsista la necesidad.

5. Extensión o alcance del Seguro. Amplitud del ámbito de aplicación tanto con respecto a las personas cubiertas como a los riesgos que debían protegerse (cobertura vertical y horizontal).

6. Clasificación de las personas. La seguridad social debía aplicarse teniendo en cuenta los diferentes modos de vida de los asegurados.

Como se puede apreciar, Beveridge pugnaba por que las prestaciones se obtuvieran a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de renta del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los patrones y del Estado. Con el modelo diseñado por Beveridge se inició el principio contributivo de la seguridad social, ya que su financiamiento se basa en impuestos y cotizaciones (carácter contributivo).

El plan de William Beveridge (*Social Insurance and Allied Service*, 1942) ha constituido, junto con el modelo de seguros sociales de Bismarck, uno de los grandes modelos de cobertura y financiamiento de la seguridad social. Destaca el financiamiento por impuestos, situación que implica una solidaridad en el plano nacional.



Sir William Beveridge, en una plática ofrecida el 2 de diciembre de 1942, cuando su Plan de Seguridad Social no había sido aún estudiado por el gobierno y el Parlamento, señalaba que este comprendía tres partes: un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero; un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gane dinero como cuando no lo gane, y un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo. Para Beveridge, la característica principal de su plan es un proyecto completo de seguros que abarca a todos los ciudadanos, y no solo a quienes trabajan para patrones. El plan no se aplica de la misma manera a todos, pero todos están asegurados con una pensión de vejez, gastos de entierro y cuidados médicos. Además de la desocupación y la incapacidad, el proyecto provee beneficios para hacer frente a otras necesidades, entre ellas, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones. Toda persona tendrá asegurados esos beneficios para ella y su familia, por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguros.<sup>13</sup>

El modelo diseñado por Beveridge en el Reino Unido no fue un nuevo modelo revolucionario. Su idea innovadora consistió en coordinar la aplicación de métodos ya conocidos, pero que habían sido utilizados de manera separada. Beveridge propuso un modelo integrado en un tríptico: un servicio nacional de salud para el conjunto de la población, la garantía de un ingreso para determinados sectores de la sociedad en función de ciertas eventualidades y un servicio de empleo en caso de desempleo.<sup>14</sup>

Contrariamente al modelo de seguros sociales creado en Alemania, Beveridge contempla para ciertas prestaciones, un campo de aplicación personal de naturaleza universal; es decir, para toda la población. Desde el punto de vista de Dupeyroux, “este

<sup>13</sup> Beveridge, William, *Las bases de la seguridad social (The Pillar of Security and War-Time Essays and Addresses)* (versión española de Teodoro Ortiz), México, FCE, 1944, pp. 66-69.

<sup>14</sup> Greber, Pierre-Yves, “Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale”, *Réalités sociales*, Lausanne, 1984, p. 55.

celebre estudio cimienta el principio de una extensión de la seguridad social a la totalidad de la población: aparece la idea de un derecho de cada individuo a la seguridad social, derecho que será consagrado en diversas declaraciones internacionales<sup>15</sup>.

La repercusión internacional y en diferentes legislaciones nacionales del sistema propuesto por Beveridge se debe a la introducción de aspectos novedosos que le daban nuevas características a la seguridad social y a la protección social:

1. Se otorga el principio de solidaridad, ciertas prestaciones se otorgan sin mediar una cotización.
2. El principio de universalidad se aplica para ciertas eventualidades, procurando así una protección social para el conjunto de la población.
3. El seguro social y la asistencia son utilizados simultáneamente y de manera coordinada.
4. Existe una sola entidad administrativa.
5. La existencia de un solo ente administrativo contribuye a la simplificación de la administración y a la disminución de costos en el manejo de la misma.

El plan de William Beveridge (tendencia hacia la universalización, unificación de los riesgos, protección derivada de la situación genérica de necesidad, financiamiento que depende del presupuesto público, gestión administrativa unificada y pública, así como administración diferenciada de cada riesgo, lo mismo que de los colectivos asegurados) ha constituido, junto con el modelo de seguros sociales de Bismarck (la cobertura depende de la condición laboral del individuo, régimen de seguros múltiples, el financiamiento depende de las contribuciones del asegurado, el empleador y en ocasiones del Estado) uno de los grandes modelos de cobertura y financiamiento de la seguridad social.

<sup>15</sup> Dupeyroux, Jean-Jaques, *Droit de la sécurité sociale*, París, Dalloz, 1993, p. 52.

*Diferencias entre el modelo de Bismarck  
el modelo de Beveridge*

<i>Modelo de Bismarck</i>	<i>Modelo Beveridge</i>
1. La cobertura depende de la condición laboral del individuo. 2. Se caracteriza por un régimen de seguros múltiples. 3. La financiación depende de las contribuciones del asegurado, del empleador y en ocasiones del Estado. 4. Hay una administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados.	1. Tendencia hacia la universalización. 2. Se basaba en la unificación de los riesgos, la protección deriva de la situación genérica de necesidad. 3. La financiación depende en su mayoría del presupuesto del Estado. 4. Se busca una gestión administrativa unificada y pública.

### III. EL ALCANCE DE LA NOCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL: UNIVERSALIDAD CANTONADA A LOS SEGUROS SOCIALES

No hay una noción de la seguridad social que cuente con la unanimidad de los tratadistas,<sup>16</sup> que quizá se debe a que no

<sup>16</sup> José Pérez Leñero la considera como “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia tienen por fin defender, propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”. Pérez Leñero, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956, p. 35. Briseño Ruiz entiende a la seguridad social como el “conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todas las personas contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y las previene, a fin de permitir su bienestar mediante la superación de aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural”. Briseño Ruiz, Alfredo, *Derecho de la seguridad social*, México, Oxford, 2010, p. 14. Báez Martínez entiende al derecho de la seguridad social como el “el conjunto de normas, instrucciones, principios y disposiciones que tienen por finalidad garantizar el derecho humano, la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”. Báez Martínez, Roberto, *Lecciones de seguridad social*, México, Pac, 1994, p. 2. Ruiz Moreno entiende al derecho de la seguridad social como “el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben ser observadas por el Estado, patronos y oper-

existe un modelo único de seguridad social. La seguridad social está constituida por normas, cuyo contenido ha estado sujeto a la coyuntura económica. Los derechos reconocidos presentan una mejoría y una extensión cuando el estado general de la economía es saludable, y conocen una regresión cuando el estado de la economía se deteriora. Aunque si bien es cierto que la evolución de la seguridad social sigue el movimiento de la coyuntura económica, también es cierto que la propia seguridad social no ha dejado de influenciar a la economía, debido a las perspectivas de mediano y largo plazo que se plantea la seguridad social, así como de una serie de principios generales y operativos de ella, que están por encima o que deberían estar por encima de las oscilaciones económicas.<sup>17</sup>

Simón Bolívar utilizó el término de seguridad social en un párrafo del proyecto de Constitución para Venezuela, presentado el 15 de febrero de 1819: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.<sup>18</sup> En el mundo contemporáneo, la expresión fue usada en Estados Unidos en la Ley de Seguridad Social (*Social Security Act*), del 14 de agosto de 1935, promulgada con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país; erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales.<sup>19</sup> La noción también aparece en la Ley

arios, dada su obligatoriedad manifiesta al ser derecho positivo vigente”. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14a. ed., México, Porrúa, 2009, p. 46. Para De Buen Lozano, los fines de la seguridad social son “la preservación de la salud de los asegurados y sus beneficiarios; el mantenimiento ante un acontecimiento adverso, de un nivel económico razonable; la plena reinsertión de los sujetos acreedores por la realización de un riesgo en la vida normal mediante rehabilitaciones, prótesis y ortopedia; la educación y la capacitación; el desarrollo de la cultura, del arte y del deporte e, inclusive, facilitar el descanso físico y mental”. Buen Lozano, Néstor de, *Manual de derecho de la seguridad social*, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 183.

<sup>17</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Derecho de la seguridad social”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2004, t. III, pp. 263-267.

<sup>18</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 37.

<sup>19</sup> OIT, *Seguridad social. Guía de educación obrera*, Ginebra, 1995, p. 6.

de Seguridad Social (*Social Security*) de Nueva Zelanda, del 14 de septiembre de 1938.

Igualmente, el vocablo fue acogido en la Carta del Atlántico de 1941 y en la Declaración de Washington de 1942, que sancionaron con alcance mundial su contenido, al proclamar que “Todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico-social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y seguridad social”; también, la expresión fue incluida en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1941. A partir de entonces, se aprobaron una serie de convenios y recomendaciones basados en el concepto de “seguridad social”, y se establecieron algunos de sus principios.<sup>20</sup>

La Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura. La Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional de Trabajo, que en 1946 fue formalmente anexada a su Constitución, señala que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a lograr su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, por lo que el propósito central de la política nacional e internacional debe ser el logro de las condiciones que permitan llegar a estos resultados.

Para la OIT, la seguridad social es

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad

<sup>20</sup> Se conjuntaron varios instrumentos previos y se establecieron requisitos básicos en cada contingencia social sobre cobertura, prestaciones y condiciones de acceso. A esta etapa se le conoce como la “segunda generación” de instrumentos normativos de la OIT, en donde el más importante fue el Convenio 102, que estableció la llamada “norma mínima” de seguridad social.

profesional; desempeño, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.<sup>21</sup>

De acuerdo con esta definición, la seguridad social comprende el seguro social (los regímenes contributivos), la asistencia social (prestaciones financiadas con ingresos fiscales, que se facilitan exclusivamente a quienes tienen ingresos modestos) y las prestaciones universales (las que no exigen un examen previo de los ingresos o de los medios económicos).<sup>22</sup>

Asimismo, la Declaración de Filadelfia y el Convenio 102, “Norma mínima” de la OIT, han delimitado el alcance de la seguridad social: atención médica, prestaciones monetarias de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez, invalidez, sobrevivientes, desempleo y asignaciones familiares. Este convenio no solo constituyó una evolución respecto de las normas de la “primera generación” (que consideraban al seguro social), al incluir una serie de medidas sociales, sino también al determinar las metas a ser alcanzadas.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 de la ONU establece en su artículo 22 que toda persona, en tanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Por su parte, los artículos 23 y 25 de la Declaración precisan el derecho a la asistencia médica, en caso de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de deceso y de vejez. Por su parte, el Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 establece en su artículo 9o. el derecho que tiene toda persona a la seguridad social, incluidos los seguros sociales.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Las eventualidades que considera esta definición concuerdan con las enumeradas en la norma mínima sobre la materia el Convenio 102 de la OIT, que es el más importante de la treintena de convenios adoptados por esa organización sobre el particular en los últimos ochenta años. Estos sucesos tienen efectos individuales. En razón de ello, los sistemas de seguridad social solo se ocupan de los riesgos colectivos y los cubren indirectamente por medio de la asistencia social.

<sup>22</sup> OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000, p. 10.

<sup>23</sup> Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Por otro lado, la Ley del Seguro Social establece en su artículo segundo que la seguridad social tiene como finalidad “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

A pesar de la falta de consenso sobre los alcances de la seguridad social, se puede concluir que es un conjunto de medidas estatales que comprenden aspectos de asistencia social y de seguros sociales con efectos preventivos, reparadores y recuperadores para garantizar el bienestar de la población. A su vez, el derecho de la seguridad social está constituido por el conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que protegen a los trabajadores y a sus familiares o dependientes económicos contra los riesgos susceptibles de reducir o suprimir sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte. Igualmente, el derecho de la seguridad social comprende la regulación de los organismos encargados de la aplicación de las disposiciones normativas de la seguridad social, a través de regímenes generales, de regímenes especiales o de regímenes particulares.<sup>24</sup>

De la anterior definición se puede señalar que en los países inspirados en el modelo jurídico continental (por su influencia romana, germana y canónica), el proceso de unificación y sistematización de los seguros sociales y la influencia de los diversos instrumentos internacionales promulgados en materia de seguros sociales favorecieron la aparición de la seguridad social. Por lo que históricamente la expresión seguridad social aparece como una sistematización y racionalización de los seguros sociales existentes. Quizá esta sea la explicación de por qué el Convenio 102 de la OIT, fundamento de la seguridad social basa, en la mayoría

<sup>24</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Derecho de la seguridad social”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2004, t. III, pp. 263-267.

de los casos, los derechos derivados de dicho convenio, a la condición de ser trabajador asalariado y subordinado. Su universalidad partía de la condición de que todos los seres humanos en un momento u otro serían trabajadores. No previó la aparición de otro tipo de trabajadores no necesariamente sujetos a una relación de subordinación o a una subordinación tenue, como es el caso de los trabajadores parasubordinados o independientes económicamente subordinados. Para las nuevas categorías de trabajadores o los nuevos sin empleo, la protección social vendría a compensar sus necesidades.

#### IV. LA PROTECCIÓN SOCIAL: UNA COBERTURA PARA TODA LA POBLACIÓN SIN MEDIAR LA CONDICIÓN DE TRABAJADOR ASALARIADO

La aparición de la protección social tiene un origen multifactorial: la pobreza, la aparición de trabajadores pobres,<sup>25</sup> el incremento de personas sin trabajo, la existencia de trabajadores sin seguridad social, la aparición de grupos vulnerables,<sup>26</sup> así como por la necesidad de asegurar una protección universal a toda persona, por el hecho de ser humano.

De hecho, la reformulación de algunos modelos de seguridad social, como el inglés, el estadounidense y el neozelandés, son los bosquejos de la protección social, en la medida en que incluyen tanto a los trabajadores asalariados como a los no asalariados, con empleo o sin él. Estos modelos de “seguridad social”, en realidad podrían entenderse como los primeros modelos de “protec-

<sup>25</sup> Auvergnon, Philippe, “El fenómeno de los trabajadores pobres: revelador de las funciones y tendencias del derecho social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, UNAM, núm. 14, enero-junio de 2012.

<sup>26</sup> González Galván, Jorge Alberto, Hernández, María del Pilar y Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La pluralidad de grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, vol. III, México, UNAM, 2001.



ción social”, porque se percataron de la falacia de la universalidad de la seguridad social, puesto que si se piensa en el Convenio marco de la OIT, número 102, que establece el derecho de toda persona por el hecho de ser humano a la seguridad social, dicho principio, *no resulta universal*, ya que prácticamente todos los derechos o seguros que comprende se encuentran sujetos a la condición de trabajador, y no de ser humano. De ahí que sus modelos o sistemas de “seguridad social” en realidad son el germen de la nascente protección social. En realidad, la “seguridad social” nunca se imaginó la aparición de trabajadores pobres, de trabajadores informales, del incremento del trabajo autónomo ni de la aparición de los trabajadores autónomos económicamente dependientes. Ante las carencias de los alcances de la seguridad social, pero también a partir de ella, se empezará a construir la nueva noción de protección social, de ahí el surgimiento de algunas confusiones o interrelaciones conceptuales.<sup>27</sup>

Las interpretaciones en cuanto a lo que en la actualidad debiera constituir la expresión “protección social” varía. De hecho, la dificultad de establecer un concepto claro de ello se debe a que poco a poco se ha ido desprendiendo de la seguridad social, con la que si bien puede compartir los mismos objetivos y principios, lo cierto es también que no necesariamente se dirigen al mismo tipo de población.

El alcance contemporáneo de la noción de protección social se puede apreciar en el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2001. El documento entiende a la protección social como un “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo,

<sup>27</sup> Véase la interrelación de conceptos de protección social y seguridad social que se hace en Supiot, Alain, “Protection social et travail décent. Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail. Travaux conduits à l’initiative du Bureau International du Travail”, *Semaine Social Lamy*, Paris, supplément N. 1272, 4 de septiembre de 2006.

brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.<sup>28</sup>

Sus políticas se ocupan tanto de la privación total y las vulnerabilidades de los más pobres como de las necesidades de los que no lo son en este momento, pero necesitan sentirse seguros ante circunstancias adversas, en determinadas etapas del ciclo de vida y en razón de las modificaciones en la naturaleza y formas de organización del trabajo (trabajadores informales, trabajadores parasubordinados o autónomos económicamente dependientes).<sup>29</sup>

En México, el concepto de protección social se ha enfocado primordialmente al tema de la salud, entendiéndose por tal

un mecanismo por el cual el Estado garantice el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación. Como mínimo deberá contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, gineco-obstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención...<sup>30</sup>

Sirvan las anteriores definiciones para poder entender cómo la seguridad social y la protección social, si bien se encuentran destinadas a cubrir contingencias sociales, a pesar de la supuesta universalidad de la primera, esta se ha entendido ligada a los trabajadores que cuentan con una relación formal de trabajo, y en ese sentido sus contingencias sociales son atendidas a través de

<sup>28</sup> Informe del secretario general de la ONU, “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”, Comisión de Desarrollo Social, 39o. periodo de sesiones del 13 al 23 de febrero de 2001, p. 3.

<sup>29</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Trabajador parasubordinado”, *Diccionario de derecho laboral*, México, Oxford, 2006.

<sup>30</sup> Artículos 77 bis 1 y 77 bis 2 de la Ley General de Salud.

seguros sociales. Mientras que la segunda se ha enfocado más a la atención de las contingencias sociales de la población no asalariada o con ciertos tipos de vulnerabilidad social.

Por otro lado, el caso de nuestro país resulta sumamente interesante, y que dadas las particularidades del país, si bien es cierto que inicialmente se desarrolló el modelo de seguros sociales, poco a poco un modelo fundado en la protección ha ido ganando terreno; tanto las ideas de Bismarck como las de Beveridge se han plasmado a través de instituciones sociales en nuestro país, tal y como se verá en el apartado siguiente (II).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, “El derecho de la seguridad social de 1810-2010: origen, retos y perspectivas”, en García Ramírez, Sergio y Kurczyn, Patricia (coords.), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010). Derecho social*, México, UNAM-Porrúa, 2010, pp. 477-546.