

CAPÍTULO 33

LA SEGURIDAD SOCIAL: SU HISTORIA Y SUS FUENTES

Ricardo NUGENT

1) La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad. Para la leyenda judeo-cristiana ese estado de inseguridad se inició cuando fue expulsado del paraíso terrenal, en ejecución de la primera sentencia de que se tiene noticia:

Maldita sea la tierra por tu culpa. Con fatiga sacarás de ella tu alimento por todos los días de tu vida. Espinas y cardos te dará, y comerás la hierba del campo. Con el sudor de tu frente comerás el pan hasta que vuelvas a la tierra, pues de ella fuiste sacado. Porque eres polvo y al polvo volverás (*Génesis*, 3:18-19).

El hombre primitivo en lucha permanente contra una tierra inhóspita se vio acosado por ciertos fenómenos naturales, como los terremotos, sequías, inundaciones, rayos y truenos; tuvo que satisfacer por instinto sus necesidades más elementales. Se refugia en las cavernas y pronto aprende a guardar sus alimentos, para preservarse de las contingencias en las épocas de escasez, y, posteriormente, a domesticar algunos animales, convirtiéndose con el transcurso del tiempo de cazador en pastor.

El germen de la seguridad social lo encontramos entonces inscrito en la humanidad desde los tiempos más remotos. El hombre se enfrenta a un mundo que no entiende y que le agrede constantemente, a lo que se agregan las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas; al igual que las vicisitudes propias de la vejez y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios. De esta manera, ha escrito Mallet:

El ansia de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación

en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior.¹

Es necesario destacar que el hombre primitivo no vivía como un anacoreta, desde el instante en que, por razones naturales, formó ese núcleo básico que es la familia. Cuando ésta evoluciona a formas más complejas de organización social, muchas de sus experiencias fueron recibidas por el conjunto social, sobre todo el sentimiento de solidaridad, hasta llegar, con el transcurso de los siglos, al Estado contemporáneo y a la comunidad internacional; lo que no ha impedido que siga siendo el *animal insecureus* que dice san Agustín.

A. Las culturas del mundo antiguo no fueron ajenas a este deseo de seguridad. Así, en Egipto se crearon las instituciones de defensa y de ayuda mutua, que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública, financiado con un impuesto especial. En Babilonia se obligaba a los dueños de los esclavos al pago de los honorarios a los médicos que los atendían en casos de enfermedad. En Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían subvenir a sus necesidades eran auxiliados, y educados los hijos de quienes habían perecido en defensa del Estado. Las *erans* consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua. Las *hetairas* tuvieron también existencia en Grecia, cuando el trabajo estuvo a cargo exclusivo de esclavos.

En Roma surgieron los *collegia corpora officie*, asociaciones de artesanos con propósitos mutuales, religiosos y de asistencia a los colegiados y a sus familiares, que asumían la obligación de atender a sus funerales. Los *collegia* subsistieron hasta la caída de Roma como resultado de las invasiones de los bárbaros.

Las *guildas*, oriundas de Escandinavia y extendidas en Gran Bretaña y los pueblos germanos en el siglo VII, fueron asociaciones de asistencia mutua, unidas por el juramento de ayudar y socorrer en determinadas circunstancias a los enfermos, apoyadas en el principio de la solidaridad. En los países del cercano y medio Oriente florecieron los *wakouf*, a manera de fundaciones piadosas, en cuya virtud el fundador y sus miembros dedicaban sus propiedades a Dios y afectaban sus rentas a los hombres menesterosos.

En el siglo VIII, Carlomagno dictaminó que cada parroquia debía sostener a sus pobres, viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar. En Inglaterra (1601) se estableció un impuesto obli-

¹ Mallet, Alfredo, "La búsqueda de la seguridad social", *Estudio de la seguridad social*, Ginebra-Buenos Aires, 1983, p. 78.

gatorio a nivel nacional, para cubrir esta clase de asistencia parroquial y, dos siglos más tarde, Dinamarca y Suecia adoptan medidas similares, para asegurar de esta manera la responsabilidad de la comunidad.

B. La preocupación por la seguridad de una determinada colectividad también se hizo presente en las antiguas culturas americanas. En el imperio del Tahuantinsuyo los incas

garantizaron a la totalidad de los seres humanos bajo su jurisdicción, el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales, como la alimentación, vestido, vivienda y salud, que equivalía a la supresión del hambre y la miseria, causados por las desigualdades sociales y por los no previstos efectos destructores de la naturaleza, incontrolables por el hombre.²

Efectivamente, los sobrantes del cultivo de las tierras del inca eran depositados en las *piruas* (graneros del Estado), para cubrir la escasez en los casos de sequías o de calamidades públicas, así como la de atender a los ancianos, viudas y huérfanos a cargo del Estado, y no abandonados a su suerte, como ocurría en otras culturas antiguas.³ De otro lado, un sentido comunitario inspirado en la solidaridad, permitía que los miembros del *ayllu*,⁴ después de cumplir con sus labores comunales, lo hicieran en los topos correspondientes a otros miembros del *ayllu*, que requerían tal ayuda.

Sin llegar a la perfección de la organización incaica, se ha comprobado que el *calpulli*, versión mexicana del *ayllu*, cumplía determinadas funciones de previsión. Frías Olvera escribe que “cuando el jefe del *calpulli* o cualquiera de sus miembros se enfermaban, sufrían accidentes o recibían lesiones en la guerra, tenían derecho a seguir percibiendo la parte de los productos que sacaban”.⁵

En consecuencia, de esta apretada síntesis se desprende que desde las épocas más remotas tuvieron presencia en diversas colectividades humanas: la indigencia, la enfermedad y, en general, lo que ahora denominamos “riesgos y contingencias sociales”, a los que trataron de dar solución las distintas culturas, de acuerdo con sus respectivas peculiaridades. Es satisfactorio comprobar

2 Valcárcel, Luis E., *Historia del Perú antiguo*, t. I, Lima, Ed. Mejía Baca, p. 35.

3 Pedro Cassa, citado por Lupo Hernández y García Gómez, sostiene que en la cultura taína los ancianos y los inútiles por enfermedad eran abandonados a su suerte en el campo, con una pequeña provisión de alimentos o estrangulados, “El trabajo humano en la sociedad taína, antes del descubrimiento”, *El trabajo en la América precolombina*, Buenos Aires, Heliasta, 1978, p. 116.

4 Institución preinca que subsiste hasta nuestros días, con el nombre de comunidad campesina, que correspondería a la antigua *gens* romana. Estaba integrado por personas con vínculos familiares o ficticios de origen totémico, que cultivaban la tierra en común.

5 Frías Olvera, Manuel, “La organización y el derecho laboral en México prehispánico”, *op. cit.* *supra*, nota 3, p. 61.

que el fatalismo no fue la característica de las comunidades antiguas, porque en la medida de sus posibilidades idearon los mecanismos que se han relacionado, para atenuar hasta donde les era posible, los infortunios que desde siempre padece la humanidad.

2) La formación de la seguridad social es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo pasado hasta la época presente. Ella hace su aparición desde el momento en que reducidos grupos de trabajadores de algunas actividades económicas se unen con fines de protección mutua, hasta llegar paulatinamente a la protección de todos los trabajadores, por cuenta ajena, después de los laborantes independientes y posteriormente al amparo de toda población contra los riesgos y contingencias, como la enfermedad, el accidente, la maternidad, la vejez y la muerte.

Paúl Durand ha señalado que la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera es la que él llama los Procedimientos Indiferenciados de Garantía, que son: el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad; la segunda es la de los seguros sociales, y la tercera, la de la seguridad social. Jean Jacques Dupeyroux sigue la misma periodificación, si bien considera como época clásica al periodo durante el cual surge la responsabilidad objetiva o profesional y los seguros sociales, y como época moderna a la seguridad social. Luis Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado Bonete admiten también el criterio de Durand.⁶

A. Los sistemas iniciales de protección. Al producirse la primera revolución industrial, el trabajador se encontraba en el más absoluto desamparo, frente a los riesgos y contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables que tenían que aceptar para no morir de hambre, la coalición profesional figuraba en el catálogo de los delitos. La huelga estaba igualmente proscrita. Además, los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos de enfermedad, accidentes de trabajo, etcétera, por considerar que tales egresos aumentaban los costos de producción. Por consiguiente, los obreros ubicados en tan lamentable situación, teóricamente debían atender con sus magros salarios los riesgos y contingencias sociales, aunque para ello tuvieran que enviar a la fábrica, sus mujeres y a sus hijos menores desde su más tierna infancia. Obviamente, el conjunto de estos aportes resultaba insuficiente para cubrir esos requerimientos. Fue así como, progresivamente, surgieron los sistemas iniciales de protección, como el ahorro privado, la mutualidad, el seguro privado, la responsabilidad civil y la asistencia pública.

6 Rendón Vásquez, Jorge, *Derecho de la seguridad social*, Lima, Tarpuy, 1992, p. 17.

B. El ahorro privado. Como un medio de solventar necesidades futuras, nace el ahorro particular; cuando una persona reserva parte de sus ingresos ordinarios, y renuncia a determinadas satisfacciones inmediatas. Se trataba y se trata de una previsión de carácter individual, en la que está ausente el principio de la solidaridad.

La inclinación al ahorro se manifiesta desde tiempos inmemoriales, cuando el hombre primitivo reserva parte de sus granos para protegerse de las malas cosechas. Con el transcurso del tiempo esta medida de previsión es fomentada por el Estado. Cabanellas y Alcalá-Zamora nos recuerdan que las cajas de ahorros se crean hacia el siglo XVII. En 1778 se sitúa la constitución de la caja de ahorros de Hamburgo. En 1786 se crea la de Oldemburgo, a la que siguen con escasa separación las de Berna, Basilea, Zurich, Altona y Gotinga. Inglaterra instituye una para los niños en 1798. En Suecia se funda otra en 1807; en Edimburgo, en 1815 y se instituye otra en Londres, en 1816.⁷

El ahorro en situaciones de normalidad contribuye a la consolidación de la familia, al evitar por un lado los gastos que no son indispensables, y haciendo posible la constitución de una reserva que permitirá la atención de egresos derivados de hechos imprevisibles, en unos casos, y perfectamente previsibles en otros.

Sin embargo, este sistema que se viene utilizando paralelamente a la seguridad social, resultó diminuto para dar respuesta adecuada a su pragmática finalidad. Los salarios deprimidos de los trabajadores por la grave crisis económica hacen imposible que puedan recurrir al ahorro, y para las clases ligeramente más favorecidas tampoco resulta atractivo el sistema. Los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios pulverizan el ahorro por el deterioro inevitable de la moneda. El ahorro, para que cumpla siquiera en parte su propósito, supone una estabilidad económica, muy lejos de alcanzarse en los países subdesarrollados, a los que eufemísticamente se les denomina “en proceso de desarrollo”.

C. El mutualismo fue otro de los sistemas de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Eran asociaciones típicamente previsionales. Funcionaron inicialmente en forma oculta y subrepticia en los albores del siglo XIX, cuando el derecho de asociación no existía y, al contrario, estaba poscrito por la ley, hasta que a mediados de

⁷ Cabanellas, Guillermo y Alcalá-Zamora, Luis, *Tratado de política laboral*, t. III, Buenos Aires, Heliasta, 1982, p. 426.

esa misma centuria desaparece la prohibición y pudieron tener existencia legal y personería jurídica. Tales asociaciones organizadas, algunas de las cuales todavía subsisten, agrupan a profesionales, magistrados, comerciantes, artesanos y profesores.

En el mutualismo está ausente el propósito de lucro, inspirándose en el principio de la solidaridad, el cual serviría de base y antecedentes de lo que hoy conocemos como seguridad social.

Con el correr del tiempo y en el curso del siglo XIX, la multiplicación de los riesgos y necesidades para la población trabajadora, condujo a que el Estado fijara su atención en ese movimiento y se delinearon los primeros planes de coordinación pública, para superar los esquemas por demás limitados de la mutualidad meramente individual y espontánea con la cual se alineó la ruta de la seguridad social.⁸

No obstante, preciso es convenir que el mutualismo tuvo un radio de acción limitado. Los aportantes eran personas de escasos recursos económicos y, por consiguiente, la cobertura de los riesgos y contingencias, dada la parvedad de las contribuciones, tenía que ser reducida. Además, las asociaciones que se constituyeron eran de carácter voluntario, lo que, obviamente, concretaban, la ayuda a un reducido número de afiliados.

D. El seguro privado. El seguro privado hace su aparición a fines del siglo XIX, como un contrato de derecho privado, con objeto de cubrir ciertos riesgos y contingencias sociales, mediante el convenio de su propósito, aleatorio y por consiguiente de naturaleza mercantil, en virtud del cual, mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obligaba al pago del capital del seguro, al producirse el evento incierto y futuro materia de la convención.

El seguro privado, en el cual está ausente el principio de la solidaridad, tuvo su explicación en la insuficiencia de las asociaciones de socorros mutuos, que por las razones que anteriormente se han relacionado, se encontraron en la imposibilidad de atender con la amplitud debida, los riesgos y contingencias sociales. El seguro privado hizo posible incluir dentro de sus alcances a numerosos grupos de personas de distintas actividades y cumplir cabalmente con su cometido, utilizando el reaseguro. Incluso muchas empresas recurrieron a este contrato para asegurar a sus trabajadores contra los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

⁸ *Idem*, p. 427.

Aun cuando el seguro privado estuvo y está muy lejos de solucionar los problemas derivados de los infortunios laborales y que, actualmente, sólo recurren a él personas que están en capacidad económica de abonar las primas, es innegable que en su momento constituyó un antecedente de los seguros sociales, los cuales asimilaron sus técnicas y procedimientos.

E. La responsabilidad de los riesgos profesionales. Hasta la aparición de la teoría del riesgo profesional, el trabajador se encontraba completamente desamparado frente a los infortunios laborales. En caso de un accidente ocurrido en el trabajo o con ocasión directa a él, el empleador se acogía a la teoría civilística de la culpa, exonerándose de toda responsabilidad en tanto la víctima no acreditara que el evento dañoso se había producido por culpa del empresario. En tales circunstancias, el trabajador, aparte de estar imposibilitado en la mayoría de los casos de acreditar la culpa de su principal, no estaba en condiciones económicas de seguir un largo proceso en la jurisdicción ordinaria. No varió la situación, cuando evolucionando ese criterio, se estimó que era el empleador quien debía probar que no tuvo culpa en el accidente; es decir, que cuando se produjo el hecho susceptible de ser indemnizado no actuó con imprudencia o negligencia.

Ante esa realidad, se formula la teoría del riesgo, defendida en Francia por Salleilles y Josserand (1897), a los que denominaron sus adversarios “sindicos de la quiebra de la culpa”, con el propósito de amparar a los trabajadores víctimas de accidentes de trabajo. Esta teoría constituyó un notable avance para su época, porque en lo sucesivo el empresario, que se beneficiaba con los resultados de la negociación, debía asumir el riesgo del daño que sufrían quienes estaban a su servicio, aun cuando no existiera culpa del empresario. Esta teoría fue el sustento de las leyes sobre accidentes de trabajo, que se difundieron en el mundo entero.

Los ordenamientos legales sobre la materia demostraron que la teoría resultó incompleta para amparar al trabajador porque sólo consideraba dentro de su ámbito de aplicación personal a los laborantes de los establecimientos industriales en que se utilizaban máquinas que potencialmente pudieran crear un riesgo para el trabajador.

Estas carencias permitieron desarrollar la teoría del riesgo de autoridad, propiciada por Rouast y Givord, quienes consideraron que el trabajador está colocado bajo la autoridad del patrón y que en consecuencia, el accidente que sufre en esas condiciones, no debe dejarse a cargo del obrero, por tratarse de un accidente sobrevenido en un servicio dirigido. La responsabilidad debe recaer en aquel que ha dado la orden y no en el que la ha ejecutado, conclu-

yendo que la autoridad entraña la responsabilidad y en consecuencia, la autoridad es la fuente del riesgo.

Se trataba de una teoría mucho más amplia que la del riesgo profesional, por cuanto la responsabilidad del empresario se extendía a todos los accidentes de trabajo, sin considerar que el daño fue causado a consecuencia del uso de las máquinas. Se produce el tránsito de la culpa por negligencia, imprudencia o impericia, a la culpa *in vigilando* del empresario y, en todo caso, a la culpa *in eligiendo*, para hacer recaer en él la responsabilidad por el infortunio laboral.

F. La asistencia social, orientada a solucionar el problema de la indigencia, nació a consecuencia del sistema del asalariado, al producirse la primera Revolución Industrial. Tuvo inicialmente su fundamento en la caridad y en la beneficencia, con prestaciones que constituían en esencia actos de liberalidad, y, por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios. Fue la Iglesia católica la que, recogiendo la enseñanza evangélica, propició entre sus miembros la llamada caridad cristiana, inspirada en el mandamiento nuevo que impuso el rabí de Galilea: “Ámense unos a otros, como los amo a Uds.” (Juan, 15:12), concordante con la advertencia contenida en la frase lapidaria: “Es más fácil para un camello pasar por el ojo de una aguja, que para un rico entrar en el Reino de los Cielos” (Marcos, 10:25). No fue ajena a la caridad cristiana el valioso concurso de las órdenes religiosas, que utilizaron su cuantioso patrimonio para solventar la asistencia social privada.

En realidad, la asistencia social puede ser privada, cuando la asumen instituciones de ese carácter; pública, si está a cargo del Estado, y mixta, cuando las entidades filantrópicas son apoyadas por el Estado.

En el curso del siglo pasado se extendieron en muchos países las instituciones de asistencia pública, como hospitales, hospicios y asilos de ancianos a cargo del Estado, para atender a los menesterosos. El Estado asume esa responsabilidad no a título gracioso o de caridad, sino como una obligación con los carentes de medios económicos, como integrantes de la colectividad.

A pesar de la importancia de la asistencia pública

su gratuidad o bajo costo para el beneficiario, daba lugar a una prestación mínima, insuficiente muchas veces para hacer frente a la necesidad, y creaba un sentimiento de dependencia y humillación en quien acudía a ella. Para los médicos, la asistencia pública fue un medio de poner en práctica sus conocimientos o de ensayar las nuevas técnicas, que luego, ya comprobada su eficacia, aplicaban a sus pacientes particulares.⁹

9 Rendón Vásquez, Jorge, *op. cit.*, p. 21.

De todos modos, tenemos que convenir con Beveridge, que la asistencia es parte de la seguridad social, y estará disponible para subvenir a todas las necesidades adecuadamente hasta el nivel de la subsistencia.¹⁰

3) Los sistemas iniciales de protección, como se aprecia de la reseña precedente, resultaron incapaces para dar solución integral a los riesgos y contingencias sociales. Un primer paso en ese sentido fue el seguro social obligatorio, creado, dirigido y controlado por el Estado.

A. Los seguros sociales se establecieron para resolver los problemas que los sistemas iniciales de previsión dejaron pendientes de solución. Correspondió a Alemania iniciar la segunda etapa de la evolución histórica de la seguridad social. Fue obra de Bismark, quien presentó al Parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, que alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883, para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad; con prestaciones por un máximo de trece semanas, mediante el pago de cotizaciones abonadas en la proporción de dos terceras partes por los trabajadores y una tercera por los empresarios. Este sistema se hizo extensivo a los trabajadores de la agricultura y de los transportes por las leyes de 5 de mayo de 1886 y de 10 de abril de 1892, respectivamente.

El proyecto del *Canciller de hierro*, sobre seguro contra accidentes de trabajo, fue impugnado en su momento por el *Reichtag*, por considerar que no era posible su financiación parcial por los trabajadores, dado que el riesgo lo producían los empleadores y que por consiguiente ellos debían aportar las cotizaciones correspondientes, sin el concurso de los trabajadores, cuyos salarios se verían afectados por esos desembolsos. Finalmente, en 1884 se aprueba el seguro contra accidentes de trabajo, disponiéndose que su financiación sería a cargo exclusivo de los empresarios.

A estos antecedentes legislativos siguió la Ley del Seguro de Vejez e Invalidez (1889), hasta que en 1901 se promulga el Código de Seguros Sociales, único en su género.

Debemos señalar que el avance legislativo alemán se inició con la finalidad de apaciguar al agitación reinante en el movimiento obrero, hasta entonces totalmente abandonado por el Estado en cuanto a normas de previsión social.

La administración del seguro de salud y maternidad estuvo a cargo de las cajas de ayuda mutua; la de accidentes de trabajo, a las asociaciones de empleadores y la de seguro de pensiones, a las autoridades provinciales, en las

10 Beveridge, William, *El seguro social y sus servicios conexos*, México, 1946, p. 177.

cuales estaban representados tanto el Estado, como los empleadores y los trabajadores.

Los seguros sociales establecidos en Alemania constituyeron la fuente inspiradora de los seguros sociales que se implantarían a fines del siglo XIX y principios del XX, hasta la aparición de la seguridad social.

4) Son evidentes las diferencias entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social. Mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la seguridad social nace con el propósito de amparar a toda la población. Asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias sociales; en cambio, la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad. Por último, como escribe Fajardo: “Por razón de su organización y funcionamiento, la seguridad social representa el sistema, la ideología, el movimiento, el mensaje, la filosofía, en tanto que el seguro social representa uno de sus órganos de expresión, uno de sus cuerpos gestionarios, o en su acepción restrictiva, uno de sus establecimientos”.¹¹

A. La seguridad social. La expresión “seguridad social”, concebida como “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”, según definición razonada de Pérez Leñero,¹² apareció en el mundo occidental a partir de la *Social Security Act* de 14 de agosto de 1936,¹³ promulgada por el presidente Franklin D. Roosevelt, con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse. Para tal efecto, se dieron medidas contra la desocupación, por medio de subsidios a los desempleados; de asistencia, en favor de las personas económicamente débiles, con preferencia a las viudas, indigentes y ancianos; seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, para todos los trabajadores por cuenta ajena. Esta Ley fue la primera que consideró a la seguridad social como sistema de concepción integral, utilizando todas las instituciones destinadas a lograr ese propósito.

Tres años después, el 14 de septiembre de 1938, en Nueva Zelanda se promulgó la Ley de Seguridad Social, que tendría influencia decisiva en la

11 Fajardo C., Martín, *Derecho de la seguridad social*, Lima, 1985, p. 33.

12 Pérez Leñero, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956, p. 35.

13 Si bien es verdad que Bolívar utilizó por primera vez esta expresión en la Constitución de Angostura (1819), al afirmar que: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de seguridad política”, no es posible atribuirle la paternidad conceptual de la denominación de una disciplina que fue estructurada en época muy posterior.

legislación mundial sobre la materia, por lo novedoso de sus principios, en que se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera, y superaba en esta forma el tradicional concepto de asistencia pública. Correspondió a la Organización Internacional del Trabajo la difusión de esta importante normativa, por haber fijado mejor que cualquier otro texto, el significado práctico de la seguridad social.

B. La expresión “seguridad social”, con el contenido señalado, quedó sancionada con alcance mundial en la Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941 y en la Declaración de Washington de 1942, en las cuales se proclamaba 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 de seguridad social”.

A renglón seguido se celebra la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, en septiembre de 1942, a consecuencia de la cual se formula la Declaración de Santiago, en la que se proclama que

cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Éste es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, [agregando más adelante] que las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la Seguridad Social, constituyen un aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro del mantenimiento de la paz.

C. También contribuyó a la difusión de la expresión “seguridad social” y a estructurar un sistema mucho más avanzado sobre sus alcances y contenido, el economista inglés sir William Beveridge, en su famoso informe *Social Insurance and Allied Service*, hecho público el 20 de noviembre de 1942, que señalaba

aquí se utiliza el término seguridad social para indicar la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente, proveerán para el retiro ocasionado por la edad, proveerán contra la pérdida de sostén material debido a la muerte de otra persona y harán frente a los gastos excepcionales, como los que están relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio. Seguridad social significa primordialmente la seguridad de los ingresos hasta un mínimo, pero la provisión de unos ingresos debe estar asociada con el tratamiento destinado a hacer que la interrupción de las ganancias tenga el final más rápido posible.

Agrega Beveridge en el referido informe, que no se puede plantear ningún sistema de seguridad social satisfactorio sin los tres supuestos siguientes: *a)* asignaciones por hijos hasta la edad de 15 años o hasta los 16 si están en una educación a tiempo completo; *b)* servicio de salud y rehabilitación universales, la cura de la enfermedad y la restauración de la capacidad de trabajo, disponibles para todos los miembros de la comunidad; *c)* mantenimiento del empleo y evitar el desempleo masivo.

Basándose en esos supuestos combina tres métodos distintos: seguro social para necesidades básicas; asistencia nacional para los casos especiales y seguro voluntario para las adiciones a las provisiones básicas. Y como principios del seguro social señala los siguientes: *a)* tipo fijo de prestación de subsistencia; *b)* tipo fijo de cotización; *c)* unificación de la responsabilidad administrativa, y *d)* clasificación, término que utiliza para indicar el ajuste del seguro a las distintas circunstancias de cada una de las clases de personas, según sus ingresos y ocupaciones.

Beveridge elaboró un plan para combatir la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad, que son los cinco gigantes que impiden la reconstrucción de los Estados, que resultó el más completo de los hasta entonces formulados, señalando que se proponía llevar a la práctica los principios proclamados en la Carta del Atlántico. Para este efecto hizo un estudio minucioso de los distintos seguros y organismos existentes en Inglaterra, integrando un sistema que estaría formado por: *a)* el seguro nacional, de amparo a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; *b)* los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; *c)* el Servicio Nacional de Salud; *d)* el régimen de asignaciones familiares, y *e)* régimen de asistencia nacional para personas menesterosas que no están aseguradas y por consiguiente no aportan suma alguna.

Las recomendaciones del informe, dadas las circunstancias que vivía el país, fueron acogidas por el gobierno, y desde el 15 de junio de 1945 se empezaron a promulgar las leyes protectoras que en el mencionado informe se sugerían.

El informe tuvo favorable repercusión, no obstante que para entonces, tanto a nivel constitucional como legislativo, se habían establecido regímenes de seguros sociales y de seguridad social. Lo cierto es que el ejemplo se extendió rápidamente, mediante la difusión de planes y programas de los diversos organismos internacionales.

D. El Plan Wagner-Murray, preparado en 1943 para los Estados Unidos, intentó unificar el seguro social con la asistencia social, con la idea de que

podiera protegerse contra los infortunios sociales tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los independientes. En Canadá el Plan Marsh, elaborado a petición del Comité Consultivo sobre la Reconstrucción de Canadá, consideró un sistema mucho más amplio, dirigido a cubrir a toda la población, incluyendo dos clases de riesgos: los riesgos universales, para lo cual se recurriría a la asistencia médica, subsidios infantiles, prestaciones funerarias, subsidios por incapacidad permanente y pensiones de viudez, orfandad y vejez; y los riesgos de suspensión de ganancias, cubierto con las prestaciones de enfermedad y maternidad; y los proyectos estatales relativos a la ocupación y a las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

E. No menos importante en orden a la evolución de la seguridad social fue la Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en la reunión de 10 de mayo de 1944, que convocó a los Estados miembros, para adecuar los planes y programas de la organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo, y a señalar los principios informadores de la acción política de sus integrantes.

En la declaración se proclama que es obligación suprema de la Organización Internacional de Trabajo crear programas que permitan lograr la plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida; asegurar un salario mínimo para todos los que trabajen y necesiten de tal protección; la extensión de medidas de seguridad social, inclusive la asistencia médica completa; la protección de la infancia y de la maternidad, y un nivel adecuado de alimentación, de vivienda y de medios de recreación y cultura.

Asimismo, contribuyó a la acuñación del término “seguridad social” y a difundir sus principios, el auditor del consejo de Estado de Francia, Pierre Laroque, en su Plan de Seguridad Social de 1946, que siguiendo los lineamientos generales del Plan Beveridge propiciaba la extensión de la seguridad social a toda la población, y recomendaba una serie de reformas orgánicas, que apuntaban a la unidad y democratización de la gestión, la redistribución de la renta y a la individualidad de las prestaciones, entre otras medidas de trascendental importancia, que fueron incorporadas en la Constitución del 27 de octubre de 1946 y repetidas en la actual del 4 de octubre de 1958.

Aquel mismo espíritu informa la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se proclama el derecho a la seguridad social, concretamente en su artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los

derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Este numeral concuerda con el artículo 25 de la misma Declaración en cuanto proclama que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a sí como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad, añadiendo que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales. Todos los niños nacidos en matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social.

Similares principios fueron incorporados a la Carta de Libertad Europea del 4 de noviembre de 1950, los que finalmente tienen proyección mundial, cuando la Organización Internacional del Trabajo resuelve otorgar a las recomendaciones de la Declaración de Filadelfia, la forma de Convenio, y surge entonces el número 102, conocido por la Norma Mínima de Seguridad Social, el 28 de junio de 1952, que recoge los objetivos de acción protectora integral a los que pueden acogerse tanto los países altamente desarrollados como los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Los mismos objetivos aparecerían posteriormente en la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 16 de noviembre de 1966; en la Convención Americana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 y en las Declaraciones Iberoamericanas de Seguridad Social (Buenos Aires, 1972 y Panamá, 1976), en virtud de las cuales quedó nítidamente establecido que el hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho a la seguridad social, si por tal entendemos la cobertura integral de los riesgos y contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad.

Por último, la expresión “seguridad social” es la denominación que utilizan a nivel nacional los institutos sobre la materia; y en el plano internacional han hecho lo propio diversos organismos, como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Comité Interamericano de Seguridad Social.

Consecuencia de todo este largo proceso fue la proliferación legislativa, primero sobre los seguros sociales y después sobre seguridad social, hasta

culminar con la aparición de una nueva disciplina jurídica: el derecho de la seguridad social, con autonomía científica, normativa, didáctica y técnica; con principios que, si bien algunos no son privativos del derecho de la seguridad, han contribuido en grado eminente a formar su sustantividad, tales como la universalidad, internacionalidad, integralidad, uniformidad, solidaridad y unidad, cuyo desarrollo escapa al rótulo de esta colaboración.

5. Fuentes del derecho de la seguridad social. Los hechos y circunstancias de la vida son la fuente generadora de todas las ramas del derecho. Son las denominadas por la doctrina “fuentes reales”. Cuando los hechos generadores del derecho necesitan exteriorizarse, para imponerse coactivamente, surgen las fuentes formales. Nos ocuparemos de estas últimas, que son, entre otras, la ley, determinados actos del Poder Ejecutivo, al estar premunido de facultades reglamentarias, la resoluciones administrativas de carácter general expedidas por las instituciones de seguridad social, jurisprudencia, los convenios colectivos y las normas internacionales.

A. La Constitución de un Estado, dentro de la jerarquía normativa, se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico, por eso es la ley de leyes. Es la expresión más cabal del pacto social, y a ella deben sujetarse las leyes expedidas por el órgano Legislativo, así como las normas reglamentarias expedidas por el órgano Ejecutivo, y, por supuesto, las resoluciones dictadas por el órgano Judicial. Es el principio de la supremacía de la Constitución, por emanar del Poder Constituyente “que es el que crea el orden bajo el cual va a vivir el Estado, todo ejercicio ulterior del poder se realiza por los órganos constituidos”.¹⁴

Es preciso señalar que en toda Constitución existen normas programáticas, que expresan aspiraciones del Constituyente, que deben desarrollarse legislativamente, y otras que por ser de carácter preceptivo no requieren de ley reglamentaria alguna, sino que son de aplicación inmediata.

Las normas constitucionales como fuentes de derecho de la seguridad social, adquieren trascendental importancia al iniciarse el proceso conocido con el nombre de constitucionalismo social. México tuvo el privilegio de promulgar en 1917, la primera Constitución social, estando a los términos del artículo 123 constitucional, como consecuencia de la revolución agrarista de 1910, anticipándose a la Constitución alemana de Weimar de 1919, y a la de España de 1931. Actualmente algunas Constituciones europeas y todas las americanas han seguido el ejemplo y contienen normas expresas sobre seguridad social.

¹⁴ Herrera Paulsen, Darío, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Lima, Edit. EDDL, 1987, p. 189.

Morgado Valenzuela señala que los objetivos de la constitucionalización son numerosos y variados. Entre ellos destacan los siguientes: *a)* agregar una dimensión social a los derechos ya reconocidos y garantizados en las Constituciones, principalmente de carácter político-civil; *b)* complementar los derechos reconocidos y garantizados al trabajador en cuanto ciudadano, con los deberes, derechos y garantías que corresponden a su calidad de trabajador, conferir mayor seguridad y protección a los derechos sociales, dándoles igual rango y jerarquía que los reconocidos a los de carácter político y civil, y *c)* promover el cambio, al incorporar al texto constitucional normas que también expresan los grandes propósitos de la política social y que forman parte del proyecto político que se pretende realizar.¹⁵

Por esas razones, tanto en Europa como en América se ha generalizado la inclusión de cláusulas sociales en los códigos políticos, aunque con diversos matices. La Constitución de la V República francesa de 4 de octubre de 1958 se adhiere en su breve preámbulo a los derechos del hombre y a los principios de soberanía nacional, tal como fueron definidos en la inmortal Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 sigue esa misma tendencia, pues en su artículo 41 se limita a declarar escuetamente que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo, agregando el artículo siguiente, que el Estado velará especialmente por salvaguardar los derechos económicos y sociales de los trabajadores en el extranjero.

La Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, dentro de título III sobre relaciones económicas, incluye el artículo 38 con un mayor desarrollo sobre el tema, al disponer que todo ciudadano inhábil para el trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir, tiene derecho a que se prevean y aseguren los medios necesarios a las exigencias de la vida en caso de accidente, enfermedad, invalidez y paro forzoso.

Las Constituciones latinoamericanas si bien, en cuanto a las cláusulas sociales referidas al trabajo, siguen en líneas generales la misma técnica del Constituyente mexicano, es decir, excesivamente reglamentaristas, en cuanto a la seguridad social, adoptan el sistema europeo,¹⁶ con excepción de la Cons-

¹⁵ Morgado Valenzuela, Emilio, "La seguridad social en las Constituciones de Latinoamérica", *Constitución, trabajo y seguridad social, estudio comparado de 20 Constituciones hispanoamericanas*, Lima, Edit. ADEC-ATC, 1993, p. 97.

¹⁶ Cfr. Constitución argentina (1853, modificada en 1860, 1866, 1898 y 1957), artículo 14 *bis*, 3er. párr.; Constitución de Costa Rica (1949), artículo 73; Constitución de República Dominicana (1966), artículo 8, ap. 17; Constitución de la República Oriental de Uruguay (1966), artículo 67; Constitución de Venezuela

titución de la República Federativa de Brasil de 1988, en cuyos artículos 201 y 202 se formulan desarrollos propios de una ley ordinaria.

En cuanto a su ubicación dentro de la Constitución

hay gran variedad de situaciones. En algunos casos las normas de seguridad social forman parte de títulos, capítulos o secciones de carácter general; por ejemplo, en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En otros casos se las agrupa junto con las normas sobre trabajo, como son los casos de El Salvador y México. En otras Constituciones forman un capítulo especial, como en Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú.¹⁷

Es evidente que las cartas políticas han provocado importantes desarrollos legislativos en materia de seguridad social. Sin embargo, todavía es largo el proceso que permitirá poner en vigencia a nivel mundial los principios que informan esta nueva rama del derecho, que en muchos países no pasan de ser una aspiración a cumplirse en el futuro.

La ley es, en el orden descendente de la jerarquía de las normas jurídicas, una fuente formal del derecho de la seguridad social, en tanto y en cuanto a ella corresponde el desarrollo de las cláusulas sociales incluidas en la Constitución; señala con precisión las prestaciones que son debidas, el modo de su financiación y los organismos encargados de asumir esas responsabilidades, sin perjuicio de promulgar normas sobre la materia, no contempladas en los códigos políticos, siempre que no entren en antinomia con los preceptos constitucionales.

De nada valdrían las bellas declaraciones del Poder Constituyente sobre el amparo contra los riesgos y contingencias sociales, si el poder constituido no dicta las leyes para hacer efectivas las normas programáticas contenidas en los códigos políticos.

En todas las Constituciones se reconoce al órgano Ejecutivo la facultad de reglamentar las leyes, sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas. Por consiguiente, las normas gubernativas dictadas con ese propósito tienen también la calidad de fuente formal directa del derecho de la seguridad social, pues sin ampliar el contenido de la ley ni recortar sus alcances, en la generalidad de los casos,

(1966, modificada en 1973 y 1983), artículo 73; Constitución de Panamá (1972, modificada en 1978 y 1987), artículo 109; Constitución del Ecuador (1968, modificada en 1983) artículo 29; Constitución de Bolivia (1967) artículo 158; Constitución de Cuba (1974) artículo 46; Constitución de Chile (1980), artículo 19, apartado 18; Constitución de Honduras (1982), artículo 142; Constitución de El Salvador (1983), artículo 50; Constitución de Guatemala (1985), artículo 100; Constitución de Nicaragua (1986), artículo 61; Constitución de Perú (1979), artículos 12, 13 y 19; Constitución de Paraguay (1992), artículo 95.

¹⁷ Morgado Valenzuela, Emilio, *op. cit.*, p. 97.

resulta necesario precisar, a través de la reglamentación, algunos aspectos que requieran de un mayor desarrollo en esta vía, para facilitar su aplicación.

B. Convenios colectivos. Los convenios colectivos, como es sabido, son acuerdos concertados entre una organización sindical y un empleador o una asociación de empleadores, en virtud de los cuales se crean o amplían los derechos mínimos reconocidos a los trabajadores en las legislaciones de sus respectivos países; y dado su contenido normativo, son de aplicación no sólo a quienes al momento de concluirse se encontraban vinculados con la empresa por una relación jurídica de trabajo, sino que su ámbito de aplicación personal se extiende a los laborantes que ingresen con posterioridad.

La característica anotada hace aplicable los efectos del convenio a los trabajadores de una empresa, de una misma actividad profesional o de diferentes ocupaciones, según se trate de organizaciones sindicales de primer, segundo o tercer grado; y lo aleja por completo del contrato de naturaleza civil, que sólo suerte efectos entre las partes que intervinieron en él.

No interesa a los efectos del convenio colectivo como fuente indirecta del derecho de la seguridad social, si se trata de un híbrido con cuerpo de contrato y alma de ley, como quería Carnelutti, y si por el contrario tiene cuerpo de ley y alma de contrato, como sostuvo Pérez Botija.

Lo cierto es que el convenio colectivo hace posible que empleadores y trabajadores fijen con absoluta y entera libertad las condiciones de trabajo y los derechos sociales que corresponderán a estos últimos, quedando sin efecto los términos de los contratos individuales que pudieran haber concertado individualmente los sujetos de la relación de empleo, cuando fijan condiciones o derechos inferiores a los pactados en el convenio colectivo.

De otro lado, si bien el convenio colectivo se expresa a través de un acuerdo de voluntades, como en todo contrato sin llegar a ser una ley en sentido formal, tiene la fuerza de ella, con una amplitud ajena a los contratos civiles y mercantiles. Consecuencia de esta peculiaridad, es que los derechos sociales en ellos reconocidos, ampliando los mínimos contenidos en la legislación ordinaria, no pueden dejarse sin efecto sino por otra convención colectiva y no por decisión unilateral del empleador, siempre que la nueva convención mejore los derechos adquiridos, estando al principio de la irrenunciabilidad de los derechos sociales.

En conclusión, los convenios colectivos constituyen fuentes indirectas del derecho de seguridad social, en la medida en que los derechos en ellos reconocidos pueden ser incorporados a la legislación ordinaria por el órgano competente.

C. La jurisprudencia. Las sentencias de los tribunales, expedidas en última instancia sobre una determinada materia de seguridad social, si son reiteradas, constituyen lo que se ha dado en llamar en el derecho moderno, la jurisprudencia. Estos fallos uniformes sirven para resolver reclamaciones similares. Los tribunales sientan jurisprudencia cuando precisan en sus fallos los alcances del derecho escrito, adecuándolos muchas veces no a lo que quiso decir el legislador, sino al caso concreto sujeto a materia. Inclusive, en todas las legislaciones se establece que los jueces no pueden dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley. En tales supuestos deben aplicar los principios generales del derecho y recurrir a la interpretación analógica, lo que convierte al juez en el arquitecto del derecho.

Si bien los fallos expedidos en última instancia en asuntos de seguridad social surten efecto entre las partes que intervinieron en el litigio, la repetición uniforme de los mismos hacen jurisprudencia; y si bien teóricamente los tribunales inferiores no están obligados a seguirlo en la práctica judicial se acogen al precedente. En algunos países, tal jurisprudencia, sujeta a determinados requisitos, reviste el carácter de obligatoria (México y Perú); en no pocos casos se incorpora esta jurisprudencia al derecho positivo por la vía legislativa.

Distinta es la situación en los países de derecho consuetudinario, en los cuales la jurisprudencia tiene un efecto similar o equivalente a la ley. No existe uniformidad en la doctrina sobre si la jurisprudencia es fuente formal de nuestra disciplina, por no constituir norma jurídica positiva. Lo que resulta evidente es su influencia en la formación del derecho, tanto en los países del derecho continental europeo como en los del *common law*, en los que la jurisprudencia es la base sobre la que se proyecta el derecho legislativo (*statute law*).

D. Las normas internacionales son los convenios bilaterales, multilaterales y los de las organizaciones internacionales.

Los convenios bilaterales son concertados para dar solución a la problemática relacionada con los trabajadores migrantes producida entre los Estados, en los cuales se pacta la igualdad de trato, apoyada en el principio de la reciprocidad y determinadas reglas para conciliar las diferencias entre las legislaciones nacionales.

Los convenios multilaterales tienen un mayor ámbito de aplicación, y su finalidad es resolver los problemas comunes que se presenten en los Estados contratantes.¹⁸

¹⁸ Cfr. Acuerdos Intermedios Europeos de Seguridad Social de 11/12/53; el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica de 11/12/53; Convenio de Seguridad Social de la Organización Común Africana, Malgache y Mauritania; el Convenio de Seguridad Social de los Trabajadores de Transportes Internacionales de 9/6/56; y el Instrumento Andino de Seguridad Social de 1973.

García Rodríguez distingue entre los convenios que por su naturaleza son universales en el sentido de regular distintas cuestiones en las que se hace alguna referencia de importancia al derecho de la seguridad social; generales, por limitarse única y exclusivamente a la seguridad social, pero recogiendo todos los riesgos y contingencias, y particulares, que se dirigen ya a una prestación concreta ya a una sola de las situaciones jurídicas, normalmente la afiliación y relativas a un grupo determinado de personas.¹⁹

Los instrumentos internacionales de seguridad social pueden ser de carácter declarativo de principios, como el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional de Trabajo, la Declaración de Filadelfia (10/5/44), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10/12/48), el Pacto Internacional Relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (6/12/66) y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo (28/6/52). Otros instrumentos internacionales de seguridad social tienen un carácter normativo, como son los convenios de la Organización Internacional del Trabajo número 48, sobre el derecho de conservación de pensiones de los trabajadores migrantes (22/6/35); 97, sobre trabajadores migrantes (1/7/49), y 157, que establece un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social (21/6/82).

Los instrumentos internacionales de seguridad social de carácter declarativo de principios apuntan a la formación progresiva de un derecho de la seguridad social aplicable a nivel mundial. Los normativos cumplen una misión de coordinación de las legislaciones nacionales cuando tratan de armonizarlas con el propósito de prestar adecuada protección, en condiciones de igualdad, a los extranjeros, y en especial a los migrantes los países involucrados.

Es incuestionable que no hay paz social sin justicia social, y ésta no existe sin seguridad social, como reza el bello lema de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Sin incurrir en pesimismo, debemos admitir que el camino es largo para llegar al ideal de un código internacional de la seguridad social que asegure la paz y la justicia social. No creo, como dice Canella, que la seguridad social es un camino sin fin en la vida infinita del progreso. Corresponde a la Organización Internacional de Trabajo continuar en el empeño de propiciar el desarrollo y la armonización del derecho de la seguridad social a nivel mundial.

¹⁹ García Rodríguez, Isabel, *Aspectos internacionales de la seguridad social*, Madrid, Edit. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p. 16.