

SEGURIDAD SOCIAL: ASPECTO HISTÓRICO

Martín Fajardo^(*)

La Seguridad Social es un sistema organizado en base al esfuerzo de los miembros de una nación para atenuar la fuerza de las contingencias inherentes a la vida de sus integrantes. Por este medio, la Seguridad Social también coadyuva al balance o elevación del nivel de vida y por ende a algún bienestar colectivo, en ese gran rol de la Política Social que es competencia exclusiva del Estado. Entonces, si el esfuerzo desplegado por cada uno de sus miembros es consistente, mayor será la dimensión de orden horizontal (personas protegidas) y de orden vertical (servicios) con que la Seguridad Social corresponderá al conjunto asegurado; de modo que si la capacidad económica nacional es potencialmente fuerte, fuerte será también la participación con que podrá concurrir cada miembro protegido con su erogación económica, como motor impulsor nutrido de solidaridad en esa noción de conjunto, sin que, empero, la gestión del sistema sea preocupante, habida cuenta de que el apartamiento del Estado de los asuntos sociales, de un tiempo a esta parte, ha dejado abiertas las puertas para que -según las macro tendencias mundiales- su organización y administración se ponga a cargo de las partes erogantes, y sólo de las asociaciones civiles de auto-ayuda, libres de ánimo de lucro.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. ASOCIACIONES PRIMARIAS

Las concepciones preliminares de la Seguridad Social están probablemente hendidas en la historia a través de las asociaciones primarias de ayuda y protección grupal. No puede precisarse desde cuando o en que lugar nacieron esas asociaciones, pero, como todo movimiento de aspiración humana, tal vez sus ideas embrionarias se sembraron en diversos sitios, paulatina o sucesivamente, descoordinadas y en dimensiones varias. Sin embargo, una cosa es cierta: que desde siempre ha habido - y existe aún- un afán tremendo de todos los seres por lograr su propia seguridad ante los riesgos y las eventualidades que tiene la vida, puesto que aún en las agrupaciones tribales, en las hordas y en las demás asociaciones posteriores, en el *ayllu* peruano, en el *callpulli* azteca, en el *mir* euro-asiático, en el *mujic* ruso,

^(*) Profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

hubieron siempre acciones de amparo, de mutuo apoyo, para quienes tenían que cumplir una tarea, para cubrir mayores necesidades, o para quienes tenían afectada su salud.

Así, la historia da cuenta de los *erans* de la antigua Grecia, que consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua y religiosa (no profesionales); de las *hetarias*, asentadas también en Grecia, cuando el trabajo estuvo a cargo exclusivo de los esclavos, como asociaciones de carácter general y no específicamente profesional. Existieron también los *collegia corpora officie*, que surgieron en Roma y consistían en agrupaciones de artesanos libres, con propósitos mutuales y religiosos (no profesionales aún), de expresión colectiva, a fin de hacer más llevadera la vida precaria de los obreros, asistiendo a los colegiados y a sus familiares, dando atención inclusive a la celebración de sus funerales. Esta institución estuvo vigente en los 1200 años de la historia de Roma, desapareciendo con la caída de Bizancio en el siglo V. Reaparece después en la Edad Media con gran auge y brillo bajo el nombre de *corporaciones* o *gremios*. De este mismo período tenemos referencias de las *guildas*, que surgieron en la región de Escandinavia y se propagaron en Gran Bretaña y en los pueblos germanos del siglo VII, como asociaciones con fines de asistencia mutua, en todos los aspectos de la vida, incluso el religioso y el militar, constituyendo una especie de familias artificiales, formadas por la conjunción de la sangre y unidos por el juramento de ayuda y socorro en determinadas circunstancias, sobre principios de solidaridad, asistencia a los enfermos, la honra a la memoria de los muertos, etc. En la cultura musulmana existen desde tiempos remotos los *wakoufs*, los cuales funcionan como fundaciones piadosas en donde el fundador o sus miembros dedican sus propiedades a Dios y destinan sus rentas a los hombres. Esta institución se preserva aún en los países del Cercano y Medio oriente.

La mayoría de estas asociaciones primarias proporcionan socorro fraterno durante las enfermedades, ayuda a los indigentes, entierro y sufragio de sus familiares y subsidios para los familiares de sus muertos, sobre una sencilla plataforma de identificación y amor al prójimo.

2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

2.1 Beneficencia Pública

El término beneficencia deriva del latín "*benefacere*", que significa hacer el bien a quien lo necesita. Antiguamente alrededor de las edades Media y Moderna, en los países del noroeste de Europa, las personas menesterosas y faltos de recursos solían acudir a los "Montes Píos" en busca de auxilio, a título de caridad, para

evitar el estado de desesperación que creaba la miseria. En algunos países se les llamaba "Arcas de Limosnas", "Arcas de Misericordia" (España), "Montes de Piedad" (Italia), o "Leyes de Pobres" (Inglaterra), y, en otros, Asistencia o Beneficencia Pública, y de ahí su nombre, que, más que un derecho, solía representar un sentimiento. Su administración estaba generalmente a cargo del poder público sujeta al "*test of means*", al igual que su financiación, de por sí limitada, aunque solía recibir donaciones filantrópicas y bienhechoras de particulares identificados con el dolor humano, o de recursos procurados diligentemente por comunidades religiosas. Carecían de ánimo de lucro y no buscaban la promoción de la colectividad, sino mitigar la necesidad del día, sin planificación ni prestaciones a firme o por lo menos nominadas, y perviven así en algunos países, que han heredado gran parte de esas actividades hechas a través de instituciones nobilísimas que han quedado, como hospitales, asilos, orfanatos, etc.

En el Perú, la beneficencia constituye un servicio público, para cuyo fin tiene adjudicaciones y administra hospitales, cementerios, colegios de huérfanos, casas de expósitos, guarderías infantiles, etc. La Beneficencia Pública de Lima administra además la Plaza de Acho, el Ramo de Loterías, la Caja de Ahorros, y últimamente viviendas de interés social y edificios de renta, libres de impuestos.

2.2 El Ahorro

Deriva de la iniciativa individual o de la promoción estatal, según la cual cada persona procura su propia previsión económica futura, inhibiéndose de alguna necesidad, parcial o total, mediante la constitución de un fondo individual con que pueda sufragar un gasto determinado o cubrir sus probables eventualidades. Su historia se remonta a etapas primitivas de la humanidad imposibles de precisar, seguramente cuando el primer hombre previsor quiso atesorar frutos para las épocas de baja o ninguna cosecha; florece durante los siglos XVII, XVIII y XIX sobre todo en los territorios de Europa en que invadió el maquinismo y la revolución industrial, y los hombres vivían preocupados por las oscilaciones del mercado de trabajo y en que los Estados crearon por primera vez los bancos y las cajas de ahorros (Alemania, Francia, Suiza, Inglaterra, España, etc.). Hoy día perdura como una acostumbrada modalidad de previsión individual, aún cuando el nivel de los salarios no lo permite siempre, y la corrosión monetaria lo deprede. Y es evidente que, por las limitaciones y débiles dotaciones numerarias de los salarios y sobre todo por la cultura de la egolatría que suscita, no resulta ser el medio eficaz ni suficiente para procurar todos los beneficios masivos que trae consigo la Seguridad Social, a través de la conjunción de esfuerzos y de la "ley de los grandes números".

2.3 El Mutualismo

Tiene como finalidad la asociación para la ayuda y socorro recíprocos, entre los miembros de una organización instaurada al efecto, sin propuesta de lucro. Su espíritu es el progreso fraterno de un colectivo humano concreto.

En la antigua Grecia las encontramos con los nombres de *eptaidia*, *sunedria* y *erans*, y en la Edad Media implantadas y floreciendo en el seno de las *guildas*, *hetairas*, *corporaciones* y *cofradías*. Su campo de acción gira mayormente sobre las prestaciones por contingencias de enfermedad, invalidez, vejez, y muerte, a título de prestación del movimiento, esto es, de la asociación mutual. Según las ramas o actividades, las mutuales pueden ser de profesionales, industriales, agricultores, comerciantes, militares, magistrados, profesores, policías, obreros, servidores públicos; y, según sus miembros, pueden ser particulares u oficiales.

2.4. Seguro Privado

Aparece durante la segunda mitad del siglo XIX en varios países de Europa, tan pronto como advierten que las asociaciones de ayuda mutua o gremiales no pueden cumplir a cabalidad con la asunción de los seguros de vejez o de vida. Así, sus antecedentes refieren que una compañía de seguros inglesa, emprendedora y enérgica, creó hacia aquel entonces un tipo especial de seguro de vida individual que lo denominó *seguro industrial*, alcanzando gran auge comercial. En el año 1860 William Leweri planteó en Gran Bretaña la necesidad de que se dicte una Ley de Seguros Sociales que asumiera los diversos riesgos que venían abarcando los seguros privados, y sólo en 1883 en Alemania se promulgó una ley de este tipo, aplicando sus mismas técnicas de funcionamiento, variando únicamente su nomenclatura o terminología, y convirtiendo así su carácter de leyes privadas en normas de orden público.

2.5. Seguro Social

Es cada uno de los regímenes previsionales y sociales debidamente estructurados por la ley para cubrir los riesgos a que se encuentran expuestos principalmente los *trabajadores*, a fin de mitigar al menos o de reparar los daños y perjuicios de que pueden ser víctimas involuntarias o sin mala fe en todo caso. El Seguro Social viene a constituir la superación gradual y básica de las células asociativas organizadas que hemos enunciado anteriormente. En su estructura jurídica, social y económica adopta el esquema y las técnicas que venían y aún viene aplicando el Seguro Mercantil, tales como por ejemplo:

RDCP

TÉCNICAS DE APLICACIÓN	SEGURO PRIVADO	SEGURO SOCIAL
Personas Jurídicas:	Individuo	Colectivo
Afiliación:	Voluntaria	Obligatoria
Calificación:	Contrato	Ley
Financiación:	Prima	Aportes
Administración:	Privada	Pública
Norma Legal:	Derecho Privado	Derecho Público
Beneficio:	Premio	Prestación

Tal, el esquema de los órganos antecesores y del Seguro Social Obligatorio. Pero, no ha de ser el funcionamiento aislado de estos entes gestores el que alivie en forma orgánica los riesgos y las contingencias de un conjunto nacional, sino, antes bien, la acción coordinada de todos ellos, pequeños y grandes, impuestos del superior valor "bien colectivo" que actúa bajo los signos de la solidaridad y de la universalidad, y que desde el año 1942 son los pilares sustentarios del Sistema Nacional de Seguridad Social.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÚ

3. ETAPAS INICIALES

La evolución de la Seguridad Social en el Perú ha pasado también por las etapas de las técnicas primarias de protección y de los seguros sociales, truncándose allí, es decir, en los seguros y entidades sociales dispersos, sin llegar a concretar un sistema orgánico de su institución.

3.1. Uno de los primeros antecedentes en materia de protección social lo constituye la Real Cédula del 8/2/1803 comunicada por el Rey de España al Virrey de entonces, Joaquín de la Pezuela, sobre pensión de jubilación de los empleados, por la Ley de General de Goces del 22/1/1850 dictada en el gobierno de Castilla, y que a su vez fue innovada por la Ley N° 11377 (29/5/50) y finalmente por el

actual D.L. N° 20530 (26/2/74).

3.2. La Ley N° 1378 (20/1/1911) sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, también resulta precursora por lo menos en América Latina (junto con la ley dictada ese mismo año en El Salvador), rigió hasta 1972 en que se dictó el Decreto Ley N° 18846 por el cual el Seguro Social asumió la cobertura de estos riesgos profesionales.

3.3. Por Ley N° 8433 (12/8/36) se creó el Seguro Social Obligatorio, en beneficio de los trabajadores obreros, a cargo de la Caja Nacional de Seguro Social. Los riesgos que protegía eran los de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, más no así los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que por entonces estaban a cargo del propio empleador. En el año 1949 se autorizó el funcionamiento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores empleados, mediante Ley N° 10941, bajo la administración del Seguro Social del Empleado, y en 1961 se dictó la Ley N° 13724 que aprobó su reglamento definitivo. De esta manera, quedó establecido en el Perú un sistema dual de seguros sociales obligatorios. Después de una experiencia de largos años, el 06 de noviembre de 1973 se dictó el Decreto Ley N° 20212 que dispuso la unificación de ambas entidades, para dar lugar al Seguro Social del Perú. Posteriormente, por Decreto Ley N° 23161 (16/8/80) el Seguro Social del Perú se transformó en "Instituto Peruano de Seguridad Social", pero sólo de nombre, porque no diseñó ni estableció ninguna estructura orgánica de la Seguridad Social.

En cuanto a prestaciones, el IPSS administra, además del Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, ya mencionado, el:

- a) Régimen de Prestaciones de Salud normado por el Decreto Ley N° 22482 (27/3/79);
- b) Fondo de Derechos Sociales del Artista, instituido por Decreto Ley N° 19479 (25/7/72) art. 19°;
- c) Fondo de Derechos Sociales del Deportista Profesional, creado por el art. 4° del D.L. N° 21241 (12/8/75);
- d) Régimen de Prestaciones Sociales instituido por la Ley N° 23161 e innovado por la Ley N° 24786 (29/12/87);
- e) Seguro de Riesgos Profesionales para Periodistas, Reporteros Gráficos y Camarógrafos, creado por Ley N° 24522 (5/6/86).

RDCP

Como regímenes independientes funcionan:

3.4. El Sistema Nacional de Pensiones creado por Decreto Ley N° 19990 (24/4/73), administrado desde el 1/1/95 por la Oficina de Normalización Previsional, dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas (D.L. N° 25967 del 7/12/92).

3.5. El Sistema Privado de Pensiones creado por Decreto Ley N° 25967 (7/12/92).

3.6. El Régimen de Pensiones de los Miembros del Servicio Diplomático creado por Decreto Ley N° 22150 (25/4/78).

3.7. El Régimen de Pensiones Militar-Policial establecido por Decreto Ley N° 19846 (26/12/72).

3.8. Existen asimismo cuatro sanidades legalmente establecidas para los miembros de la Marina, el Ejército, la Aeronáutica y la Policía, en forma separada.

3.9. La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador que actúa desde el 22/1/1965.

3.10 La Caja de Retiro y Previsión Social de los profesionales del Turf creada por R.M. N° 1060-145, del 22/8/47.

3.11 El Fondo de Previsión Social para lo Servidores del Jockey Club del Perú, se creó por Ley N° 15224 (23/11/64).

3.12 El Régimen de jubilación de los empleados particulares a cargo del empleador, establecido por Ley N° 10624 (10/7/46).

3.13 El Régimen de Asignaciones Familiares, instituido mediante Ley N° 25129 (4/12/89).

3.14 Los Fondos Mutuales de los profesionales abogados, médicos, periodistas, notarios, odontólogos, arquitectos, ingenieros, etc., que funcionan con estatutos legales propios.

3.15 Las Derramas Administrativas actúan en cada repartición estatal, también legalmente autorizadas.

4. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN

La Seguridad Social ha sido incorporada a los textos constitucionales recientes de 1979 y de 1993.

Las Constituciones anteriores contenían normas básicas sobre previsión y eventualmente de solidaridad social que no llegaron a concretarse. La Carta Magna de 1920 consignó por ejemplo en su art. 56º: *"El Estado fomentará las instituciones de previsión y solidaridad social, los establecimientos de ahorro, de seguros, y las cooperativas de producción y de consumo, que tendrán por objeto mejorar las condiciones de las clases populares"*; la de 1993 en su art. 48º: *"La Ley establecerá un régimen de previsión de las consecuencias económicas, de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez, y muerte, y fomentará las instituciones de solidaridad, los establecimientos de ahorro, de seguro y las cooperativas"*. Como se ve, ambas consagraban un rol orientador de estas instituciones hacia el poder público para la ejecución de su Política Social. En ese sentido, mientras la primera Constitución glosada se refería a *"las clases populares"*, la segunda no hacía alusión específica a sujeto protegido alguno, aunque la tipología cerrada de contingencias que ordenaban cubrir, derivadas mayormente de la actividad laboral, sugería que estaban dirigidas a los trabajadores.

Con posterioridad a la dación de ambas constituciones operan en el mundo cambios fundamentales en el campo de la Seguridad Social -a algunos de los cuales ya nos hemos referido-, sintetizados en los nuevos conceptos que aparecen en el "Plan Beveridge" y la "Declaración Universal de Derechos Humanos".

Hay que añadir que la O.I.T (creada en 1919), refuerza notablemente esas concepciones nuevas mediante la adopción de un significativo número de recomendaciones y convenios referidos a esta materia, entre los que destacan el Convenio N° 102 (1952) conocido como "Norma Mínima sobre Seguridad Social". A través de estos instrumentos jurídicos y de la elaboración teórica copiosa que se produce sobre ello, la Seguridad Social termina por adquirir identidad propia, diferenciada del Derecho del Trabajo, lo cual viene a significar su reconocimiento como disciplina jurídico-social autónoma.

La Constitución de 1979 reconocía esta evolución, regulando la Seguridad Social en el Capítulo III, diverso del referido al Capítulo IV de los Derechos Laborales, ratificando su independencia entre ambas ramas del Derecho y su consideración como un derecho fundamental de toda "persona", que debe ser incorporada a su campo de aplicación progresivamente, según lo establezca la ley.

La Constitución Política de 1993 refiere de la Seguridad Social en sus arts. 10°, 11°, y 12°, reconociendo el derecho universal y progresivo de toda persona al sistema, garantizando el libre acceso a las prestaciones de salud y de pensiones a través de la gestión paralela de entidades públicas, privadas o mixtas, a las que supervisa el Estado. Refiere también de la intangibilidad de los fondos y reservas de la Seguridad Social, aunque en esta gestión concurrente de entidades públicas, privadas y mixtas, que hasta ahora marchan en forma descoordinada y antagónica, ahí donde no existe Seguridad Social orgánica, ¿a qué fondos y reservas se estará refiriendo la Constitución?: los seguros sociales y las otras entidades gestoras dispersas no pueden hacer lugar a un fondo ni reserva de la "Seguridad Social", y los seguros privados lanzados con tanta difusión y apología, por su propia naturaleza de ser privados, tampoco pueden dar lugar a fondos ni reservas de Seguridad Social.

CONCLUSIONES

1. Históricamente la Seguridad Social está afianzada en las células asociativas existentes en diversas partes de la Tierra desde las épocas más remotas, y su espíritu era y sigue siendo la solidaridad para la protección de sus miembros. Desde esta perspectiva, las instituciones predecesoras de la Seguridad Social, y ésta misma en el transcurso del tiempo, han sido un reflejo de las circunstancias prevaletientes en cada momento y una fuerza convergente de las concepciones y demandas sociales, en una legítima "Expresión de Cultura" de la civilización.

2. Dichos esfuerzos asociativos subsisten en su esencia, si bien el progreso y la evolución de la instrumentación de la previsión social primero y de la solidaridad social después han ido dejando de lado -aunque no definitivamente- medios menos perfectos, para dar paso a técnicas y asociaciones más sencillas pero mejor articuladas, inspiradas siempre en la más fraterna hermandad, como medios más idóneos de cobertura de las contingencias del hombre en la sociedad en que vive.

3. La ley del seguro privado potestativo resulta ser antecedente del Seguro Social Obligatorio, cuyos mecanismos de funcionamiento son adoptados por éstos últimos, convirtiendo en social y de orden público la cobertura de los riesgos que aquellos la concibieron bajo un relación individual y de derecho privado. A su turno, la acción coordinada de los Seguros Sociales viene a constituir, a partir del "Plan de Beveridge", el Sistema Nacional de Seguridad Social.

4. Tanto las instituciones de previsión como las de solidaridad social en el Perú han observado similar evolución que las demás instituciones del mismo carácter

que existieron en las demás regiones del Globo, empero, si bien en estas últimas la Seguridad Social fue concebida e instrumentada adecuadamente en cada realidad nacional, en nuestro país se encuentra trunca por cuanto los Seguros Sociales existentes están irradiados y cada cual funciona en forma independiente, esto es, sin coordinación entre ellos, de modo que sólo teóricamente se puede hablar de Seguridad Social según nuestras constituciones políticas.