

La Economía. por Ildefonso Pastrana

Hoy vamos a dar un giro al programa y en lugar de hablar de temas de actualidad económica lo vamos a hacer de Historia Económica o de la Humanidad como se prefiera. Esta semana aprovechando la aprobación por el Consejo de ministros de la actualización de las Pensiones pensaba hablar sobre ese asunto, pero al explorar el origen de las mismas me he encontrado con un pasado que, aunque no totalmente desconocido, sí que presenta muchas realidades que al menos yo desconocía y he pensado que quizás a ustedes también podría interesarles. Por eso hoy voy a hablarles de la

HISTORIA DE LA PREVISIÓN Y LAS COBERTURAS SOCIALES

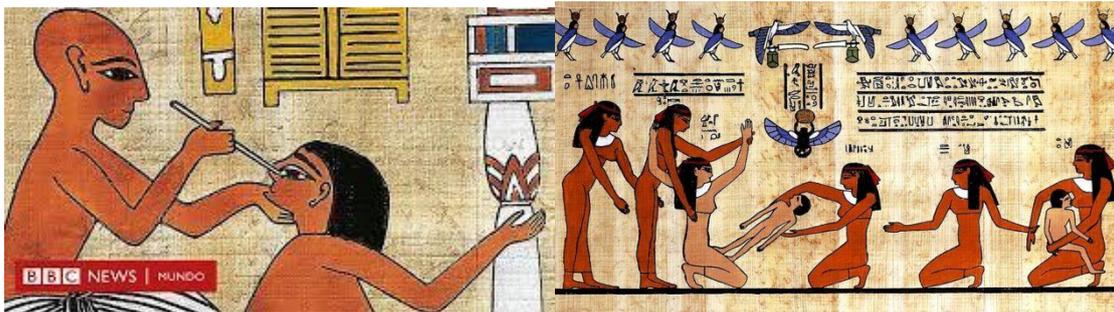
Lo que hoy conocemos como Seguridad Social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde sus albores.

El germen de la seguridad social lo encontramos 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.

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 y posteriormente la tribu o el clan. Cuando ésta evoluciona a formas más complejas de organización social, muchas de sus experiencias fueron incorporadas por el conjunto social, sobre todo el sentimiento de solidaridad, hasta llegar con el transcurso de los siglos al Estado contemporáneo

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 cubrir sus necesidades eran auxiliados, y también eran educados por el Estado los hijos de quienes habían perecido en su defensa.



Médico

Asistencia a la mujer



En Roma surgieron los *collegia corpora officie*, asociaciones de artesanos con propósitos mutuales y de asistencia a los colegiados y a sus familiares, que asumían la obligación de atender a sus funerales. Igualmente, a los soldados romanos que habían prestado servicio por más de 25 años se les concedían tierras en propiedad y 12 años de paga como indemnización por sus servicios y que les sirviera de base para establecerse en su nueva vida.

Legiones romanas



La preocupación por la seguridad también está presente en las antiguas culturas americanas. En el imperio de los Incas 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 abandonarlos a su suerte.

También se ha comprobado que el *calpulli*, versión mexicana de la pirua inca, cumplía determinadas funciones de previsión y 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 había en ella.



Calpulli Inca

En el Medievo, *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.

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 obligatorio 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.

En consecuencia, de este rápido paseo por nuestra historia más antigua se desprende que desde las épocas más remotas está presente en las más diversas colectividades humanas la preocupación por 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.

La formación de lo que hoy denominamos Seguridad Social, Previsión Social, Medidas Sociales que son la base de nuestro Estado del Bienestar son, por tanto, el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios de nuestra historia hasta la época presente.

Aunque para hablar en puridad de protección social deberíamos trasladarnos a los comienzos de la Revolución Industrial hay que señalar que ya desde finales del Medievo, con la mayor importancia de los Burgos, hacen su aparición reducidos grupos de artesanos de algunas actividades económicas que se unen con fines de protección mutua.

La Revolución Industrial



Sin embargo, es al producirse la primera revolución industrial, con el crecimiento exponencial del asalariado, cuando el trabajador se encuentra en el más absoluto desamparo, frente a los riesgos y contingencias sociales, como la enfermedad, el accidente, la maternidad, la vejez y la muerte.

Con jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables que tenían que aceptar para no morir de hambre, los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos de enfermedad, accidentes de trabajo, maternidad, vejez o muerte. Además, el asociacionismo laboral figuraba en el catálogo de los delitos y la huelga estaba igualmente proscrita.

Los obreros ubicados en tan lamentable situación, teóricamente debían atender con sus magros salarios todos esos riesgos y contingencias, aunque para ello tuvieran que enviar a la fábrica, sus mujeres y a sus hijos menores desde su más tierna infancia. Aun así, el conjunto de estos aportes resultaba insuficiente para cubrir esos requerimientos. Fue de esa manera como, progresivamente surgieron los sistemas iniciales de protección, como el ahorro privado, la mutualidad, el seguro privado y la asistencia pública

El ahorro privado es un medio de solventar necesidades futuras, 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.



Tiempos Modernos



Niños trabajando

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. A esta altura del relato me van a permitir hacer un inciso para hablar de: **El banco más antiguo del mundo**

El título honorífico de banco más antiguo del mundo obliga a remontarse al año 1472, cuando fue creado como Monte Pío, una institución financiera pública autorizada a conceder préstamos en la entonces República de Siena a “pobres o miserables o necesitados” a un tipo de interés mínimo que por aquel entonces no bajaba del 7,5%.

Con posterioridad, hacia 1557 se divide en dos instituciones: el Monte Pío y el germen del Monte dei Paschi, di Siena que permite ya la captación de depósitos. Y ya en el siglo XIX se convirtió al monte en una caja de ahorros de la ciudad de Siena.



Sin embargo, este sistema resulta diminuto para dar respuesta adecuada a su pragmática finalidad. Los salarios deprimidos de los trabajadores hacen imposible que puedan recurrir al ahorro, y para las clases ligeramente más favorecidas tampoco resulta suficiente el sistema.

El mutualismo fue otro de los sistemas puestos en marcha, mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, la invalidez, la enfermedad y la 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 hasta que a mediados de esa misma centuria desaparece la prohibición y pudieron tener existencia legal y personalidad jurídica.

Tales asociaciones organizadas, algunas de las cuales todavía subsisten, agrupan a profesionales, comerciantes, artesanos, ... 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.

No obstante, 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 escasez 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.

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 pusieran en marcha los primeros planes de coordinación pública, para superar los esquemas por demás limitados de la mutualidad meramente individual y espontánea con la cual se allanó la ruta hacia la Seguridad Social. Había que dar un nuevo paso: el Seguro Social Obligatorio, creado, dirigido y controlado por el Estado.

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 Reichstag, 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.



Bismarck “el padre antisocialista de la seguridad social”

<p>INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION CAJA NACIONAL DE SEGURO DE ENFERMEDAD Cartilla de Identidad núm. 42-4022 correspondiente al asegurado Nacano Entidad Cotizadora núm. 10</p>		<p>Alemania</p> <ul style="list-style-type: none">Se crea en 1889 la ley de seguros contra vejez e invalidez este seguro se financió con aportes de trabajadores y empleadores por partes iguales y los subsidios del gobierno.Los seguros sociales se elevaron al canon constitucionales en 1919, el seguro contra el desempleo tuvo carácter obligatorio en 1927
---	--	--

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 la 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 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.

La seguridad social apareció en el mundo occidental a partir de la Social Security Act de 14 de agosto de 1936, 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.



Roosevelt firma la ley Social Security Act.

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 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.

Desde ese momento 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.

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.

El nacimiento de la Seguridad Social en España

El punto de partida de las políticas de protección en España se sitúa en la **Comisión de Reformas Sociales** (1883) que se encargó del estudio de cuestiones que interesasen a la mejora y bienestar de la clase obrera. En 1900 se crea **el primer seguro social, La Ley de Accidentes de Trabajo**, y en 1908 aparece el **Instituto Nacional de Previsión** en el que se integran las cajas que gestionan los seguros sociales que van surgiendo.

Posteriormente los mecanismos de protección desembocan en una serie de seguros sociales, entre los que destacan el **Retiro Obrero** (1919), el **Seguro Obligatorio de Maternidad** (1923), **Seguro de Paro Forzoso** (1931), **Seguro de Enfermedad** (1942), **Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)** (1947). La protección dispensada por estos seguros pronto se mostró insuficiente, lo que llevó a la aparición de otros mecanismos de protección articulados a través de las Mutualidades laborales, organizadas por sectores laborales y cuyas prestaciones tenían como finalidad completar la protección preexistente. Dada la multiplicidad de Mutualidades, este sistema de protección condujo a discriminaciones entre la población laboral, produjo desequilibrios financieros e hizo muy difícil una gestión racional y eficaz.

En 1963 aparece la **Ley de Bases de la Seguridad Social** cuyo objetivo principal era la **implantación de un modelo unitario e integrado de protección social**, con una base financiera de reparto, gestión pública y participación del Estado en la financiación. A pesar de esta definición de principios, muchos de los cuales se plasmaron en la **Ley General de la Seguridad Social de 1966**, con vigencia de 1 de enero de 1967, lo cierto es que aún pervivían antiguos sistemas de cotización alejados de los salarios reales de trabajadores, ausencia de revalorizaciones periódicas y la tendencia a la unidad no se plasmó al pervivir multitud de organismos superpuestos.

La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de 1972 intentó corregir los problemas financieros existentes, si bien, agravó los mismos al incrementar la acción

protectora, sin establecer los correspondientes recursos que le dieron cobertura financiera.

Por ello, no será hasta la implantación de la democracia en España, y la aprobación de la Constitución, cuando se produzcan una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de la Seguridad Social.

La primera gran reforma se produce con la publicación del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, que, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa crea un **sistema de participación institucional de los agentes sociales** favoreciendo la transparencia y racionalización de la Seguridad Social, así como el establecimiento de **un nuevo sistema de gestión realizado por los siguientes Organismos:**

- [El Instituto Nacional de la Seguridad Social](#) , para la gestión de las prestaciones económicas del sistema.
- [El Instituto Nacional de Salud](#), para las prestaciones sanitarias (Organismo que posteriormente pasará a denominarse [Instituto Nacional de Gestión Sanitaria](#)).
- [Instituto Nacional de Servicios Sociales](#), para la gestión de los servicios sociales (Organismo que posteriormente pasará a denominarse [Instituto de Mayores y Servicios Sociales](#)).
- [El Instituto Social de la Marina](#), para la gestión de los trabajadores del mar.
- [La Tesorería General de la Seguridad Social](#), como caja única del sistema actuando bajo el principio de solidaridad financiera.



Pactos de la Moncloa



Pactos de la Moncloa

En la década de los ochenta se llevaron a cabo **una serie de medidas** encaminadas a mejorar y perfeccionar la acción protectora al extender las prestaciones de los colectivos no cubiertos y dar una mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social. Entre estas medidas, cabe citar el proceso de

equiparación paulatina de las bases de cotización con los salarios reales, la revalorización de las pensiones en función de la variación del índice de precios al consumo, la ampliación de los períodos necesarios para acceder a las prestaciones y para el cálculo de las pensiones, la simplificación de la estructura de la Seguridad Social, el inicio de la separación de las funciones de financiación, de forma que, las prestaciones de carácter contributivo se fuesen financiando a cargo de las cotizaciones sociales, mientras que las de naturaleza no contributiva encontrasen su cobertura financiera en la ampliación general. Este proceso va a permitir la progresiva generalización de la asistencia sanitaria.

La década de los noventa supuso una serie de cambios sociales que han afectado a cuestiones muy variadas y **que han tenido su influencia dentro del sistema de Seguridad Social:** cambios en el mercado de trabajo, mayor movilidad en el mismo, incorporación de la mujer al mundo laboral etc., que han hecho necesario adaptar la protección a las nuevas necesidades surgidas.

En 1995 se firmó el **Pacto de Toledo**, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales, que tuvo como consecuencia importantes cambios y el establecimiento de una hoja de ruta para asegurar la estabilidad financiera y las prestaciones futuras de la Seguridad Social.

La implantación de las prestaciones no contributivas, la racionalización de la legislación de la Seguridad Social (llevado a cabo a través del nuevo Texto Refundido de 1994), la mayor adecuación entre las prestaciones recibidas y la exención de cotización previamente realizada, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la introducción de los mecanismos de jubilación flexible y de incentivación de la prolongación de la vida laboral, o las medidas de mejora de la protección, en los supuestos de menor cuantía de pensiones, son manifestaciones de los cambios introducidos desde 1990 hasta la fecha, en el ámbito de la Seguridad Social.