



Fundación Democracia



Congreso de la Nación



Círculo de Legisladores de la Nación

**PROGRAMA DE
FORMACIÓN EN VALORES
EN EL MERCOSUR Y LA UNASUR**

Seguridad Social



Una definición de Seguridad Social ampliamente aceptada es la siguiente: *"Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas,¹ contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".²*

La Seguridad Social constituye hoy un **derecho reconocido** a la totalidad del género humano que -más allá de su campo específico de intervención- afianza al crecimiento, potencia la productividad, sustenta la cohesión social y, a la vez, contribuye a cubrir los riesgos que surgen de los cambios estructurales y tecnológicos, y a preservar a la sociedad de los desafíos de la mundialización. Su logro impone un enfoque de protección a las personas y a la sociedad, anclado en un acuerdo social en torno al hecho de que todos los ciudadanos, en razón de su ciudadanía, tienen derecho a acceder a estándares de bienestar que incluyan la atención a las contingencias. *Por ello, es posible afirmar que el objetivo de la seguridad social no es solamente proteger al individuo sino principalmente brindar protección al conjunto de la sociedad.*

Como proyecto colectivo, la seguridad social **potencia la calidad de la vida de las personas y de la sociedad**, y constituye un elemento crucial para toda estrategia de crecimiento con inclusión social. Mediante el establecimiento de contribuciones obligatorias modera las desigualdades, mientras que el correcto diseño de sus prestaciones apunta objetivos como el logro de la solidaridad entre generaciones, la igualdad de varones y mujeres, la equidad, la cohesión social y el desarrollo integral, todas ellas condiciones insoslayables para edificar sociedades más equitativas e inclusivas.

Debido al insuficiente conocimiento por parte de toda la sociedad sobre los derechos y las obligaciones que la seguridad social impone, suele ocurrir que no se visualicen adecuadamente los derechos exigibles ni las obligaciones ciudadanas solidarias. De allí la importancia de **construir una cultura de la seguridad social** que incorpore sus principios y valores desde edades tempranas, concientizando sobre el hecho de que constituye el ejercicio de derechos y obligaciones imprescindibles para poder otorgar protección ante las adversidades y fluctuaciones de la vida en sociedad.

Para construir esta cultura de la seguridad social resulta indispensable abordarla en clave de *extensión y cumplimiento efectivo de derechos y responsabilidades*, colocando en plano principal la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que se relacionan con los valores de Solidaridad, Igualdad y No Discriminación, y que subrayan la interdependencia, indivisibilidad y universalidad de éstos con los Derechos Civiles y Políticos.

Como desafío actual, y debido a las transformaciones que se originan en el proceso de mundialización, la seguridad social hoy debe centrar su atención en problemas sociales que se han complejizado, de modo de lograr resolverlos con eficiencia. Para ello se impone la utilización de enfoques que tiendan a equilibrar las disparidades, y en los que el despliegue de la gran diversidad de instrumentos que posee esté siempre nutrido en derechos y responsabilidades sociales y en principios fundantes como el de la Solidaridad Social.

De esto se infiere la importancia nodal de que los Estados Nacionales cuenten con sistemas institucionales de Seguridad Social aptos para cimentar las bases de su política social y garantizar la protección de la sociedad y el bien común en cada país.

De este modo, la Seguridad Social podrá cumplir su razón de ser: otorgar certezas ante las emergencias y eventualidades de la vida y proteger las necesidades de las personas, la dignidad del trabajo y la democratización de la sociedad.

Los dos ámbitos de protección

Fue durante el pasado siglo XX que -mediante el reconocimiento universal de los derechos humanos y, principalmente, de los derechos sociales- se fueron creando progresivamente sistemas de seguridad social dotados de sofisticados dispositivos. Según señala Robert Castel³, éstos surgieron en respuesta a la necesidad de acotar la incertidumbre y controlar los riesgos de la existencia, y fueron estableciendo “sociedades aseguradoras”, garantes de derechos, en las que se distinguieron dos grandes ámbitos de protección:

1) **Las protecciones civiles**, que atañen a la seguridad de las personas y de los bienes, y son aquellas que, en el marco de un Estado de Derecho, cubren las libertades fundamentales.

2) **Las protecciones sociales**, que abarcan aquellos riesgos que afectan negativamente las condiciones de vida de las personas -como enfermedades, accidentes o vejez- y contribuyen a evitar los factores de disociación social que brotan desde la raíz de la inseguridad civil y la inseguridad social.

La primer protección a que aludimos -la que establecen los derechos civiles- está referida a la denominada *libertad negativa*, que proscribe los excesos de la coacción. Pero también fue necesario asegurar la denominada *libertad positiva*, propia de los derechos económicos, sociales y culturales, encargados de proteger el empoderamiento de los ciudadanos y desarrollar sus capacidades para poder elegir y, progresivamente, alcanzar con cada vez mayor libertad la vida que realmente desearían vivir.

Razón Igualitaria y Complementariedad entre Igualdad y Libertad

Para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, se hizo necesario establecer que una parte de los mayores recursos producidos por cada sociedad fueran destinados a cubrir sus demandas concretas en materia de seguridad social, lo que se tradujo en la implementación de nuevas políticas, diseñadas en función de las necesidades de las personas y el desarrollo integral de cada sociedad.

Esta exigibilidad de los derechos sociales, lejos de reducirse a una mera declaración de buenas intenciones, debió ser asumida como condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que subrayó la complementariedad entre los valores de Igualdad y Libertad.

En este sentido, y según la opinión de Norberto Bobbio, **la razón de ser de los derechos sociales** -como el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación- **es una “razón igualitaria”**, pues *“los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”* (Bobbio, 1995)⁴

Estado de Derecho y Estado Social

Mientras que las protecciones que establecen los *derechos civiles* refieren a la necesidad de constituir el Estado de Derecho, las que proveen los *derechos sociales* están referidas a la necesidad de **otorgar protección social atendiendo a los riesgos sociales**, lo cual impulsó la aparición de los llamados Estados Sociales.

Nos referimos al denominado "Estado de Bienestar" que, como producto histórico, a partir de la Segunda Guerra Mundial promovió instituciones públicas y bienes sociales con el objetivo de atemperar las asimetrías de ingresos y mejorar las condiciones de vida de toda la población. Bifurcado en dos modelos, mediante uno de ellos se propuso la cobertura del trabajador asalariado -lo que se denominó *seguro social*- y, a través del otro, extendió su cobertura a toda la población afianzando los derechos ciudadanos.

Para poder satisfacer estos objetivos, **los antiguos Estados de Derecho debieron ampliar su campo de intervención y encarar la atención de la condición social de la población afectada por las inseguridades sociales**. Esto les impuso la necesidad de extender protecciones y derechos, por ejemplo en el ámbito del trabajo -que se transformó en empleo y dejó de constituir una relación solamente contractual-, dotándolo de un estatuto y de las garantías propias del derecho laboral. Y también los impulsó a establecer las bases para atender múltiples situaciones, tales como proveer cobertura para accidentes y enfermedades, acordar salarios mínimos y resolver las cuestiones relativas al retiro y la jubilación, asumiéndolas no como medidas asistenciales sino como derechos construidos a partir del trabajo y la condición ciudadana.

Fue esta necesidad de efectivizar las protecciones civiles y sociales la que tornó imprescindible instituir Estados Sociales, poseedores del poder necesario para proveerlas y para constituirse en garantes de la seguridad social de todos los ciudadanos. Y en sociedades de este tipo fue donde la población comenzó a acceder al goce de una ciudadanía social, porque su ejercicio no se limitó al imprescindible disfrute de la libertad privada y de los derechos políticos básicos, sino que también apuntó a conquistar una mejora sustancial en la calidad de vida para todos sus integrantes.

En este sentido, en nuestro país la Constitución de la Nación Argentina establece en su Artículo 14 bis que *“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”*.

La Seguridad Social como Derecho Humano

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, las protecciones a las cuales nos hemos referido se fueron estableciendo y afianzando mediante el andamiaje del campo de la Seguridad Social en la nueva arquitectura de los derechos humanos, que obró como eficaz complementariedad a la de los derechos civiles y políticos. De allí que se considere al siglo XX como el que vio florecer los derechos humanos y, dentro de éstos, a los derechos económicos, sociales, y culturales y, particularmente, el derecho a la Seguridad Social.

Correspondió a la **Declaración Universal de Derechos Humanos** el **otorgar reconocimiento universal al concepto de Seguridad Social**. Esta Declaración fue la viga maestra de la legislación internacional del siglo XX en materia de derechos humanos, e instituyó el carácter irrenunciable, inviolable y universal de los mismos.

En ella se *“promueven y defienden los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”*. Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, luego de innumerables deliberaciones que incluyeron la discusión sobre prácticamente cada palabra a lo largo de 1400 rondas de votaciones. Su articulado favoreció los avances hacia el ejercicio pleno de la ciudadanía, ampliándose desde el protagonismo de los derechos civiles y políticos al reforzamiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Ya en la segunda década del siglo XXI esta Declaración se erigió como una referencia ineludible del Derecho Internacional.

La Declaración Universal menciona específicamente a la Seguridad Social 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, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado”*.

También se refiere a ella en su artículo 25: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, 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, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

Asimismo, se menciona a la Seguridad Social en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (ONU, 1966): *“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, y en el artículo 11 en el que se refiere al “derecho a un nivel de vida adecuado”*.

Y la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** de 1948, especifica en el artículo 16 que *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”*.

De modo concordante, en la **Carta Internacional Americana de Garantías Sociales**, (1948) se establecieron los derechos sociales de los trabajadores y, en los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34, se establecen las disposiciones específicas en materia de “previsión y seguridad social”. El artículo 28 señala que *“Es deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales”*.

Igualmente, la **Convención sobre los Derechos del Niño** en su Artículo 26 dispone que: *“Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este”*.

Entre los antecedentes ya mencionados destacamos el carácter pionero del **Preámbulo de la Organización Internacional del Trabajo** que, en lo que hace a la Seguridad Social, ya en el año 1919 sostenía estos fundamentos: *“Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y Considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad.”*

El descrédito del paradigma neoliberal

A contramano de los incipientes logros en protección y bienestar alcanzados a través de los Estados Sociales en la segunda mitad del siglo XX, las políticas que comenzaron a implementarse a partir de mediados de la década del setenta -en el marco de una grave crisis energética y de grandes modificaciones económicas y tecnológicas- produjeron una reacomodación de la estructura productiva y el inicio de profundas reformas laborales, con las que se inició el desarme de los sistemas de seguridad social. Fue el final de un período que abarcó aproximadamente de 1945 a 1975 -conocido como “La edad de oro” o “Los treinta gloriosos”- en el que se verificó el auge de los llamados Estados Sociales o Estados de Bienestar.

Posteriormente, en la denominada “Década del 90”, fueron enarboladas las banderas de un liberalismo económico extremo, que se denominó neoliberalismo, cuyo discurso se fundó en falsos supuestos como la determinación de disminuir en grado extremo el tamaño y la función de los Estados y la afirmación de la existencia de una regulación automática del mercado.

Uno de los núcleos de lo propuesto en esta etapa consistió en recortar todo lo atinente al marco de la seguridad social con el claro propósito de disminuir jubilaciones y pensiones, salarios mínimos, seguros de desempleo, etc., culpabilizándolos de poseer altos costos. Como consecuencia se produjo un brutal recorte de recursos a la seguridad

social, se impulsó una salvaje disminución de los costos del trabajo y se relegaron al desván del olvido los avances conquistados en los Estados Sociales, poniendo en tela de juicio la eficacia de sus políticas sociales y el papel fundamental del trabajo. Como corolario, la pérdida de protecciones y la estrategia de minimizar a los Estados Nacionales empujó a las sociedades hacia condiciones de desigualdad y de pérdida de cohesión insostenibles.

Equipado con estas premisas el neoliberalismo propició políticas públicas en las que las contribuciones sociales fueron presentadas como verdaderas amenazas a la competitividad. Sus disposiciones provocaron la precarización de las condiciones laborales, aumentaron las formas atípicas de trabajo e hicieron insostenibles las situaciones de vulnerabilidad social, agravadas todas ellas por la aparición de importantes movimientos migratorios y por el fenómeno de la mundialización, que acentuó el desarrollo de la economía informal -a la cual está hoy mayormente incorporada la mano de obra de las grandes ciudades-.

Estas profundas transformaciones que, con alcance planetario, afectaron a la sociedad y a las personas, provocaron fortísimas tensiones y abismales cambios en el mundo del trabajo generando, como consecuencia, lo que Robert Castel con acierto denominó “la metamorfosis de la cuestión social”⁵. A este respecto la OIT señaló que, si bien la mundialización ha sido portadora de prosperidad, también ha procurado desigualdades haciendo del “ajuste” un fenómeno universal, agregando que *“el desequilibrio entre la economía y la sociedad está trastornando la justicia social”⁶*.

Actualmente el mundo padece el acentuado desequilibrio entre la economía financiera y la real, originado por la expansión de los productos titularizados en detrimento de las inversiones productivas que provocó las grandes desigualdades arriba señaladas, agravadas por el colapso del sistema financiero, todo lo cual **ha dañado a la prioridad social en la agenda pública mundial**.

Esto explica que **la cobertura de seguridad social mundial alcance solamente al 20% de la población del planeta**, es decir, uno de cada cinco habitantes; que, en el tema del paro, de 184 países estudiados sólo el 42% tengan mecanismos de seguridad social -que, en general, sólo protegen a una minoría de la mano de obra-; y que el 30 % de los trabajadores estén cubiertos contra el riesgo de accidentes de trabajo. En lo que se refiere a regímenes de pensión contributivos, sólo alcanzan al 40% de la población. Esta desigualdad también se comprueba en los grandes porcentajes de población que no puede acceder a la atención básica de su salud, y que experimenta carencias por no tener ingresos mínimos garantizados.

Seguridad Social y Valores

La Seguridad Social está asentada en un cuerpo de valores. Éstos dan orientación al comportamiento colectivo y operan a modo de convicciones fundamentales mediante las cuales la sociedad elige y aprecia. Estos valores también inciden en las metas sociales y reflejan los intereses y propósitos comunes, otorgando bases al relacionamiento y la convivencia social.

Éstos son los principios fundantes de la Seguridad Social:

- **Solidaridad:** beneficia a los más desfavorecidos mediante la inclusión de todos los que tienen capacidad de contribuir.
- **Universalidad:** brinda sin discriminaciones su protección en las diferentes etapas de la vida a todas las personas abarcadas.
- **Integralidad:** permite brindar amparo a todas las cuestiones que se presenten en el marco del sistema.
- **Unidad:** relaciona y vincula todos los elementos del sistema para lograr el cumplimiento de las metas propuestas.
- **Eficiencia:** supone alcanzar una utilización óptima de los recursos en la procura de las metas del sistema.
- **Autofinanciamiento:** promueve el funcionamiento sustentable del sistema.
- **Participación:** se afianza con la implicación activa de todos los actores del sistema.

Seguidamente, y como eje central para la actual reflexión que propone el Programa de Formación en Valores de la Fundación Democracia, abordaremos el principio de Solidaridad, pues estimamos que cumple una función primordial y de gravitante incidencia cultural en la seguridad social.

La Solidaridad

En expresiones del Secretario General de ONU, *“La solidaridad, que se basa en la igualdad, la inclusión y la justicia social, conlleva una obligación mutua entre todos los miembros de la sociedad y de la comunidad mundial”*⁷.

El origen de esta palabra proviene del sustantivo *“soliditas”* del latín, que se refiere a lo que está entero y unido, y constituido por partes de una misma naturaleza, lo cual en el caso de la seguridad social alude a la igualdad y homogeneidad de los seres humanos. **Como valor, apela al ejercicio de la ciudadanía plena, al compromiso y la responsabilidad.**

La *Seguridad Social* resuelve problemas que son comunes y universales, y la *solidaridad social* es el principio troncal que rige su funcionamiento. **La solidaridad social no consiste en actitudes individuales** sino que, al facilitar la existencia de un vínculo real entre la persona y la sociedad, **constituye una construcción colectiva a partir de la cual las personas experimentan su pertenencia y ejercitan su responsabilidad, resguardando la cohesión de la sociedad y protegiendo la dignidad humana.**

La solidaridad social *reclama un proyecto proteccional que establezca aportes progresivos en función de las capacidades de cada miembro del sistema para contribuir a financiar las protecciones; los más jóvenes en relación a los más ancianos, los que tienen salud en relación con los que no la tienen, los que están empleados en relación con los que no, los que gozan de la vida en relación con los deudos de los fallecidos, etc.* Para lograrlo, *dispone que los esfuerzos excluyan a quienes no tengan capacidad, focalizando la contribución en los que disfrutan de una condición superior. Por lo tanto las disposiciones del sistema de seguridad social deben ser procedentes, sensatas y estar correctamente distribuidas.*

Todos los ciudadanos deberíamos sensibilizarnos y tomar conciencia de que el cumplimiento de las obligaciones con los demás afianza una cultura en seguridad social que fortalece el ejercicio de nuestra ciudadanía y encamina a la sociedad a ampliar las posibilidades de que todos vivamos de un modo más integrado, sin odiosas asimetrías, con equidad e inclusión.

¹ Las negritas son nuestras.

² OIT, *Administración de la Seguridad Social*, 1991, p. 9.

³ CASTEL, Robert (2003). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Ediciones Manantial, Buenos Aires.

⁴ BOBBIO, Norberto (1995): *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana-Taurus, cuarta edición

⁵ CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós Ibérica. 2002.

⁶ OIT, Documento de la Comisión sobre la Dimensión Social de la Globalización “*Por una globalización justa, Crear oportunidades para todos*”

⁷ BAN KI-MOON, Secretario General de la ONU, Mensaje en el Día Internacional de la Solidaridad Humana, 20 de diciembre de 2009