

LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ma. del Carmen Roqueñi Ibargüengoitia

Resumen

A cincuenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se hace necesario reflexionar sobre la vigencia de éstos. Este trabajo es una revisión sobre el origen y evolución histórica de los derechos económicos y sociales. Estos no son consustanciales a las democracias liberales. La presión de actores y fenómenos socio-políticos fueron fundamentales para la instrumentación de políticas sociales que hicieran efectivos estos derechos.

Abstract

After 50 years of the Universal Declaration of Human Rights it seems necessary to reflect on their current standing. This paper is a revision of the origins and historical evolution of economic and social rights. These rights are not consubstantial to liberal democracies.

The pressure of socio-political phenomenon on the instrumentation of social policies that made these rights effective was fundamental.

Introducción

Los derechos económicos, sociales y culturales forman parte del conjunto de derechos humanos que, desde las primeras propuestas filosóficas de finales del siglo XVII, se han ido construyendo como fundamento de la convivencia nacional e internacional. Éstos han cobrado particular impor-

tancia en el presente siglo, sobre todo a partir de su aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el 10 de diciembre de 1948. Desde entonces, se han convertido en una referencia constante de las relaciones en el ámbito internacional.

El derrumbe del bloque socialista y el resurgimiento del discurso democrático hicieron creer a muchos de los activistas y teóricos de los derechos humanos que las ideas de libertad, igualdad y justicia consolidarían la aplicación de los derechos y evitarían sus constantes violaciones.

A cincuenta años de la Declaración Universal, esta expectativa se ha visto frustrada y, en cambio, lo que se ha acentuado es la política de bloques en un mundo asimétrico y jerarquizado, que afecta muy directamente el éxito de los derechos humanos en el concierto internacional.

Se ha profundizado la escisión existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales. Esta brecha se ha acentuado, principalmente en los países en desarrollo, a partir de dos hechos íntimamente vinculados: los programas de ajuste, auspiciados por el FMI para el pago de la deuda externa, han significado para los países en desarrollo el aumento desproporcionado de los niveles de pobreza, la pérdida de la capacidad adquisitiva de las capas medias y, sobre todo, el desmantelamiento de las políticas y servicios sociales. El resurgimiento del modelo de desarrollo de corte economicista, el llamado "neoliberalismo" que cuestiona la pertinencia y futuro del Estado Social o de Bienestar. En el vértice de este debate se encuentran derechos económicos y sociales.

Los académicos no se han mantenido al margen de este debate y han enfocado el tema desde diversas ópticas, tanto en su concepción teórica como en sus manifestaciones concretas. Desde la perspectiva filosófica se ha planteado que los derechos humanos son o bien prerrogativas inalienables e inherentes al ser humano o un imperativo moral de la sociedad. El enfoque jurídico-político afirma que los derechos humanos son elementos constitutivos del Estado moderno. Éstos devienen en instrumentos de legitimidad del Estado de Derecho, a la vez que existe una estrecha relación entre su reconocimiento y la estructuración del sistema democrático.

Finalmente, la interpretación histórico-social reconoce que el único

fundamento posible de los derechos humanos es el histórico en la medida en que interpreta su naturaleza relativa, esto es, variable y dependiente del momento concreto en el que se formulen.¹

Este proceso no se ha visto exento de avances, retrocesos y contradicciones. Señalan que su desarrollo ha sido concomitante a las distintas fases de desarrollo del Estado moderno, de tal suerte que los derechos políticos y civiles corresponden a la fase del Estado liberal individualista, el Estado pasivo, el de la libertad negativa o ausencia de coacción, como respuesta a la exigencia de libertad y seguridad jurídico formal; mientras que el reconocimiento de los derechos económicos y sociales son elementos legitimadores del Estado social o de bienestar y exigen la intervención del Estado para su realización.

Es en este contexto que se inserta el presente trabajo, cuyo objetivo es el de analizar cómo se ha articulado históricamente la relación entre la lucha por los derechos económicos y sociales y la gestación del Estado social. Se plantea que los derechos económicos y sociales no son consustanciales del Estado liberal y que éstos se desarrollaron cuando el capitalismo se vio amenazado por conflictos socio-políticos internos y externos. En este sentido, el Estado social de Derecho y los derechos económicos y sociales que constituyen su base de legitimidad deben ser analizados, en su aspecto ideológico e institucional, dentro del marco histórico referencial más amplio del desarrollo capitalista.

En el desarrollo de los derechos económicos y sociales pueden distinguirse tres importantes periodos que corresponden a los apartados de este trabajo. En el primero se estudia la problemática social que deriva de la fase liberal-individualista del capitalismo. En esta fase destaca la lucha que se dio entre tres proyectos de desarrollo que conciben la relación entre la economía, la sociedad y el Estado de una manera distinta y hasta opuesta. El marco condicionante de esta lucha lo constituye la Primera Revolución Industrial y la incipiente organización obrera. Durante esta

¹ Norberto Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1982. Véase, sobre todo, capítulo IV.

etapa prevalecen las instituciones de asistencia y beneficencia atendidas por el Estado o las asociaciones religiosas con una concepción basada en los principios de la asistencia y la caridad.

El segundo apartado revisa los principales acontecimientos del periodo imperialista que va de 1880 a 1919. Se inicia con la adopción de los primeros seguros sociales en la Alemania de Bismarck en los años ochenta y se señalan las transformaciones económicas y políticas necesarias para la aceptación de la responsabilidad del Estado por tutelar los derechos económicos y sociales, tales como la organización industrial del trabajo en el nivel nacional, el surgimiento de los primeros monopolios y el avance del movimiento obrero organizado hasta la Primera Guerra Mundial.

El tercer apartado comienza con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cumplimiento de una de las cláusulas del Tratado de Versalles, vinculado a la Sociedad de Naciones; señala las consecuencias que tuvo para el sistema capitalista el gran *crac* de 1929; destaca los puntos principales del Plan Beveridge, documento pionero de la seguridad social, justo en los albores de la Segunda Guerra Mundial y termina con la creación de la Comisión de Derechos Humanos como organismo dependiente de la ONU, la cual emite, en 1948, la famosa Declaración Universal de Derechos Humanos.

Este periodo se distingue por el reconocimiento internacional de la legislación laboral; el tránsito de los seguros sociales limitados a los seguros sociales obligatorios y de los organismos internacionales encargados de promoverlos, así como la aceptación universal de los derechos económicos y sociales como prerrogativas inherentes e indeclinables de la dignidad humana.

1. La época del liberalismo y los antecedentes de los derechos económicos y sociales: instituciones de beneficencia político-religiosas

Hasta mediados del siglo XVIII, la actividad económica fundamental de las principales potencias europeas había descansado sobre el comercio y

la agricultura, mientras que la industria era una actividad relativamente poco importante.

Sin embargo, los descubrimientos tecnológicos derivados del adelanto científico que experimentó Europa a partir del siglo XVII, propiciaron un acelerado crecimiento económico y alteraron el equilibrio entre estas tres actividades, siendo Inglaterra la primera en sufrir dichas transformaciones. Los tratados de Utrecht, que ampliaron las posibilidades de exportación de la industria inglesa, la apertura de mercados de las colonias españolas y las crecientes importaciones de algodón en bruto procedentes de la India, así como la aplicación de diversas innovaciones tecnológicas en la rama textil, lograron el rápido aumento de la productividad y la aparición de la fábrica "moderna". Paralelamente a la revolución industrial, se dio una mecanización en el campo que aceleró el movimiento migratorio hacia las ciudades.

Como consecuencia de la demanda de mano de obra industrial y de la mecanización en el campo, la población urbana aumentó rápidamente, sobrepasando la capacidad de absorción de las ciudades, haciendo a los obreros en alojamientos sin la más mínima condición de higiene. Estos factores, aunados a la desnutrición y la miseria producto de los salarios de hambre, multiplicaron las enfermedades tales como la tuberculosis y el tifo; incrementaron el índice de mortalidad infantil y los abortos, al tiempo que aumentaron los accidentes y mutilados por la utilización de las máquinas en los centros de trabajo.

En todos los países occidentales había existido, desde el Antiguo Régimen, alguna medida de asistencia a los indigentes. Durante la Edad Media, ésta había sido atendida fundamentalmente por la Iglesia. La Reforma, sin embargo, modificó profundamente las instituciones religiosas y confiscó los bienes eclesiásticos, obligando a los poderes públicos a intervenir en estas actividades, sobre todo en los países protestantes. Así, en Inglaterra, se reconoció desde 1601 el derecho de todo indigente a ser asistido por las instituciones públicas gracias a la ley de Pobres de la Reina Isabel.²

² Esta ley estuvo en vigor hasta 1834.

Los abusos a los que se vieron expuestos los niños por parte de los responsables de las parroquias, obligaron al Estado a intervenir, inaugurando un nuevo tipo de legislación. En 1802, una ley inglesa reglamentó el trabajo infantil en los asilos parroquiales, reduciendo para ellos la jornada de trabajo a nueve horas diarias; impuso condiciones de higiene y creó dormitorios para los trabajadores. En 1819, el Parlamento votó la primera ley que limitó el trabajo de la mujer y prohibió la contratación de niños menores de nueve años.

En Francia, en cambio, hasta mediados del siglo XIX, los enfermos fueron cuidados en hospitales sostenidos por fundaciones privadas y los indigentes en asilos mantenidos por la Iglesia y organizaciones caritativas. La proporción del gasto estatal dedicado a las actividades de asistencia era mucho menor que en Inglaterra y las instituciones de beneficencia pública muy deficientes.

Aunque Luis XIV fundó en París el Hospital General, con lo que se inició la intervención del Estado en los problemas asistenciales, no fue sino hasta la Revolución de 1793 que *El Directorio* intentó reorganizar tal servicio bajo su control, invitando a los municipios a crear “despachos de beneficencia” que se subvencionaban con una tasa impuesta a los espectáculos y diversiones, además de otros donativos.³

Con respecto a la legislación laboral, el trabajo infantil fue también lo primero que se reglamentó en Francia. En 1813, una ley prohibió emplear a los niños en las minas y, al año siguiente, se estableció la jornada general de seis días.

Las instituciones del Antiguo Régimen resultaron insuficientes para resolver los riesgos con que la industrialización amenazaba. Las guildas, las hermandades, las medidas de los gremios, corporaciones y mutualidades, las organizaciones de caridad de la Iglesia, no bastaban para hacer frente a los problemas derivados de la miseria generalizada y permanente.

El auge capitalista coincidió con una lucha muy intensa en torno a las ideas que hasta entonces habían prevalecido respecto a la política econó-

³ Jackes Pirenne, *La Revolución Industrial*, “Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia”, vol. V, Barcelona, Editorial Éxito, 1973, p. 327.

mica de los Estados. Teóricos como John Stuart Mill y Jean Baptiste Say elaboraron los conceptos básicos de la economía política “clásica”, que consideraba el interés personal y la libre competencia como los motores del desarrollo, limitados únicamente por la defensa de los intereses de la Nación. Esta teoría, al considerar que la economía debía regirse según el libre juego del mercado, redujo el trabajo al término de mercancía y, en consecuencia, se opuso a cualquier fuerza que interfiriera con las leyes del mercado e impidiera fijar libremente los salarios.

El liberalismo no era una teoría social sino económica, que negaba toda acción del Estado que no fuera la de guardián del orden público y daba todo su valor a la iniciativa individual como la fuerza impulsora de la industria y del capitalismo.

Las primeras teorías sociales que se opusieron al liberalismo a ultranza y que propugnaron por reformas sociales nacieron en Francia. Saint Simon y Fourier desarrollaron los primeros ensayos de socialización dentro del individualismo y tuvieron, con el tiempo, importante influencia en las reformas sociales llevadas a cabo. Saint Simon fue el primero en apelar a la intervención del Estado y las ideas de Fourier penetraron en la concepción misma del bienestar social. En Inglaterra, el industrial Robert Owen fue un firme defensor de los derechos de los trabajadores y logró que en 1819 el Parlamento iniciara la etapa de la legislación del trabajo.

Fue la época de los socialistas llamados “utópicos” que se limitaban a invocar a la razón como cimiento del nuevo orden. Su línea de pensamiento estaba basada en los filósofos racionalistas franceses del siglo XVIII y en los principios filosóficos de Tomás Moro.

Al lado del laicismo humanitario, se comenzó a perfilar un movimiento de carácter social cristiano, que se fundamentaba en la dignidad del hombre y en la obligación que tiene la sociedad de proteger a los más necesitados en nombre de una elemental justicia. El movimiento católico tenía una fuerte influencia de los postulados del Papa León XIII y de su encíclica *Rerum Novarum* que introducía a la Iglesia en el camino de la acción social. Consideraba que la cuestión obrera jamás tendría una solución verdadera y práctica en las leyes puramente civiles ya que la solución pertenecía, además, a las conciencias. La encíclica invitaba al

Estado a interesarse por los trabajadores; afirmaba el derecho de éstos a participar de la riqueza que habían contribuido a crear y alentaba la organización corporativa.

Sin embargo, hasta bien avanzado el siglo XIX, seguía dominando la idea político-religiosa sobre la asistencia. Baste citar un párrafo de uno de los órganos informativos de la época, el cual expresa que: "La legislación en Francia está dominada por el principio de que si bien la sociedad tiene el deber moral de no dejar sufrimiento real sin remedio, la asistencia no puede ser reclamada jamás como un derecho por el pobre."⁴

2. La época imperialista y los seguros sociales limitados

La etapa comprendida entre 1880 y 1918, en Europa, estuvo caracterizada por un segundo impulso en el proceso de industrialización. A diferencia de la primera revolución científico tecnológica, que transformó de manera parcial las relaciones sociales existentes y sólo en algunas ramas productivas, este segundo impulso alcanzó a todos los países europeos y generó la transformación radical de sus estructuras sociales y políticas.

Los cambios tecnológicos en las áreas química y eléctrica dieron impulso decisivo al desarrollo económico y estos nuevos sectores dinámicos elevaron la economía europea a una segunda fase de gigantesco crecimiento. En los 35 años anteriores a la Primera Guerra Mundial, el valor del comercio mundial se triplicó, al tiempo que disminuía la importancia de las fronteras nacionales para el desarrollo económico de las naciones. Las diversas economías nacionales no pudieron evitar —pese a las barreras aduanales— insertarse en el sistema multilateral de la gran economía mundial y, bajo la influencia de la ideología político-económica expansionista, lanzarse a conquistar los mercados de ultramar.

Estos hechos trajeron como resultado la acentuación de la dependencia de las economías nacionales de las fluctuaciones en la economía interna-

⁴ Robert Schnerb, *El apogeo de la expansión europea 1815-1914*, "Historia General de las Civilizaciones", vol I, Col. Destinolibro no. 154, Barcelona, Ed. Destino, 1982, p. 375.

cional. Dentro de este periodo tuvieron lugar algunas crisis que afectaron en diversa medida a cada uno de los países europeos. Sin embargo, a partir de 1896, se inició un movimiento ascendente de la economía que se prolongó hasta 1913. Esta nueva fase de desarrollo coyuntural acentuó la hegemonía del programa político esencial del liberalismo europeo en la mayoría de los países de la Europa central y occidental, entre otras razones por identificarse con el concepto de Nación. Los objetivos originales del liberalismo, tales como la conquista, en el marco de un sistema constitucional, del derecho de libertad del ciudadano habían logrado imponerse en gran medida.

La ideología del *laissez-faire* predominó fundamentalmente en Francia e Inglaterra. En Alemania, por el contrario, el tardío desarrollo del capitalismo y la debilidad de la burguesía nacional con grandes divisiones internas, en comparación con el desarrollo temprano de un proletariado fuerte y combativo, dieron lugar a que el Estado introdujera reformas “desde arriba” y contribuyó para que este país se convirtiera en un pionero de las políticas de bienestar social con la primera legislación sobre seguros sociales obligatorios.

Favorecida por la agrupación de todos los Estados en el *Sollverein*, a partir de 1850, Alemania sufrió un rápido proceso de industrialización que en unas cuantas décadas lo convirtió en una potencia moderna y en el principal país competidor de Inglaterra.

A pesar de la creciente actividad económica, la Alemania política estaba profundamente dividida. Los *junkers* proporcionaban al Estado los oficiales, los altos funcionarios y los prefectos, y se integraban al *Reichtag* como Partido Conservador, el cual se encontraba apoyado por el Partido Liberal Imperial, formado por los grandes propietarios que eran de un conservadurismo intransigente.

La burguesía tanto industrial como mercantil y la población universitaria de las provincias renanas de Prusia y de las regiones de sur se disputaban fuertemente la influencia de los *junkers*. Su partido era el Nacional Liberal y contaba con la mitad de las votaciones obtenidas por sufragio universal. Su programa político estaba apoyado en el liberalismo económico, pero compartía con Bismarck el pangermanismo de influencia

hegeliana y la política de la unidad nacional. Los nacional liberales estaban apoyados por los intelectuales progresistas del ala izquierda que anteponían las reformas sociales y políticas al nacionalismo germano. Entre estos dos bloques se encontraban los católicos con ideas de reforma social, expresadas desde 1848, y que habían formado el partido Católico con afiliados por todo el imperio y de todas las clases sociales. Este partido político había ido incrementando su influencia entre las masas y para 1873, se había convertido en el más poderoso del *Reichtag*. Por último, se encontraba el Partido Social-Demócrata que aglutinaba a gran parte de los obreros y que en las elecciones de 1877 obtendría más del 9% de la votación total, que lo convertía en el cuarto partido del *Reich* y en la vanguardia del movimiento obrero europeo.

A este panorama de equilibrio inestable de fuerzas se añaden dos circunstancias que ayudan a explicar que Bismarck considerara con seriedad los principios en materia de legislación social. Por un lado, su religión y origen de clase lo inclinaban a experimentar una gran hostilidad hacia la Iglesia Católica. Era defensor de la división entre la Iglesia y el Estado y de la secularización de las actividades sociales. Consideraba a los católicos una amenaza para la unidad del imperio por la influencia que ejercían en los obreros y campesinos del oeste y en los movimientos sociales de Polonia y Alsacia-Lorena. Por otro lado, en los primeros años de la década de los setenta, Alemania sufrió una crisis económica que obligó al Estado a abandonar el librecambio y a adoptar el proteccionismo, hecho que creó una gran tensión entre Bismarck y los Nacional liberales.

Para no perder el control del *Reichtag*, Bismarck se vio obligado a combinar el ejercicio autoritario del poder con la política social más avanzada de su época. Por un lado, dictó una ley que habilitaba a la administración gubernamental a vigilar a los sindicatos; prohibió la organización de partidos y les vedó la prensa a los socialistas. Por el otro, creó un sistema único y centralizado de seguros sociales que abarcaba a la industria y a la agricultura. En 1883 dictó el seguro obligatorio de enfermedad; en 1884 el seguro contra accidentes y enfermedades profesionales y en 1888 el seguro obligatorio de vejez e invalidez.

Con estas medidas, Bismarck consiguió asociar estrechamente a patro-

nes y obreros bajo la tutela del Reich y disciplinar el trabajo en favor del desarrollo económico alemán. En términos políticos, los seguros sociales fueron un arma de neutralización del Partido Social-Demócrata, que tiempo atrás venía exigiendo una legislación protectora del trabajo, y de los grandes industriales que preferían pagar cotizaciones a las cajas obreras y socavar así la influencia del sindicato en la empresa y la fuerza del partido socialista.

Paralelamente al ala progresista de los partidos liberales que señalaba que el principio liberal de la libertad individual debería adaptarse a las exigencias de la nueva sociedad de masas mediante la realización de una completa democratización del Estado y un vasto programa de reformas sociales, y al ala más conservadora que consideraba conveniente defender los principios de la igualdad formal de todos los ciudadanos en el marco de un sistema constitucional de tipo oligárquico, comenzaba a extenderse en Europa, a partir de los años noventa, una nueva forma de nacionalismo extremista que justificaba el afán imperialista de las naciones europeas. El nuevo imperialismo militante encontraba sustento en los social-darwinistas, que trasladaban la doctrina de la "sobrevivencia de los más aptos" al plano internacional.

En Francia, por ejemplo, se formó una nueva corriente conservadora que sustituyó los ideales individualistas del liberalismo por la entrega emocional al organismo colectivo de la gran Nación, bajo la tutela de un Estado corporativo de carácter autoritario. La *Action Française*, órgano editorial de esta nueva corriente conservadora, se convirtió en el eje aglutinador de todas las fuerzas sociales opuestas a los ideales de la Revolución Francesa y en el prototipo de la tendencia antisemita que se extendió por toda Europa y que culminaría en los movimientos fascistas de los años treinta.⁵

Al mismo tiempo que en la derecha se formaban las principales corrientes ideológicas que serían la base de los regímenes fascistas, en la izquierda se discutía la estrategia más adecuada para lograr la liberación de

⁵ Wolfgang Mommsen, *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, Col. Historia Universal, vol. 28, México, Editorial Siglo XXI, 1983, p. 38.

la clase obrera de la opresión del régimen capitalista. Anarquismo y socialismo, sindicalismo y reformismo eran las principales tendencias que ocuparían el primer plano en las discusiones de los decenios anteriores a la Primera Guerra Mundial.

La doctrina anarquista propugnaba la destrucción del orden establecido a través de constantes golpes, con una imagen de la sociedad futura descentralizada en cooperativas y asociaciones autónomas agrícolas e industriales. Por su parte, los marxistas ortodoxos declaraban la transformación de la propiedad de los medios de producción en propiedad colectiva, mediante la preparación ideológica del proletariado para la revolución socialista, que llegaría inevitablemente por la propia dinámica del desarrollo económico. Mientras tanto, la estrategia política sería la lucha por reformas concretas a fin de mejorar la situación social de los trabajadores. Esta fórmula parlamentaria fue adoptada no sólo por la socialdemocracia alemana, sino que se impuso también en la II Internacional. Una minoría de extrema izquierda dentro del partido Social-Demócrata alemán, liderada por Rosa Luxemburgo, proponía la realización de una serie de huelgas espontáneas, cada vez de mayor alcance e intensidad que provocaría el derrumbamiento de la sociedad burguesa y la instauración de la dictadura del proletariado. Finalmente, el reformismo, otra de las tendencias del movimiento obrero en esos años, tuvo sus raíces y su principal centro de influencia dentro de las organizaciones sindicales de Inglaterra.

En vísperas de la Primera Guerra Mundial, una ola huelguística en los principales países europeos obligó a los diferentes gobiernos a introducir diferentes seguros sociales como el *National Insurance Act* de 1911 en Inglaterra, que incluía un seguro obligatorio para combatir el paro en algunas ramas industriales, el establecimiento de un seguro de vejez e invalidez en Francia en 1910 y la ampliación y modernización de los seguros en Alemania.

En suma, la generalización del proceso industrializador y el desarrollo monopólico del capitalismo significó la existencia de fracciones diferenciadas de clases, con una capa denominada "aristocracia obrera" que comprendía a los asalariados de las ramas más dinámicas de la industria,

que fueron los más beneficiados por los sistemas de seguros implantados en ese periodo. A pesar de dichas reformas, la legislación en materia laboral seguía siendo muy limitada, la ideológica continuaba intensificándose y la brecha entre burguesía y proletariado, lejos de cerrarse, se hacía cada vez mayor.

3. El periodo de entreguerras: el tránsito de los seguros sociales limitados a la emergencia de la seguridad social

Las secuelas dejadas por la Primera Guerra Mundial crearon conciencia en las clases gobernantes de que sus sociedades eran muy distintas a las del siglo XIX y de que era necesario intensificar y extender las reformas que se habían iniciado si se querían resolver las tensiones y conservar el sistema social prevaleciente. El triunfo de la revolución bolchevique, en plena guerra, y sus impactos en todo el mundo, confirmaron esta necesidad. Así, en la Conferencia de Paz que se reunió en Versalles el primer día de enero de 1919, y en la que estaban representados, además de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón, otros veintisiete Estados, se presentó un documento con 14 puntos por el entonces presidente norteamericano T. Woodrow Wilson. En éste se reconocían algunos principios liberales tales como el de las nacionalidades, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, la libertad de cambios, las libertades individuales y el régimen democrático.

El documento consideraba que los grandes principios liberales sobre los que se había formado “la grandeza de las naciones europeas y Estados Unidos”, sólo podrían mantenerse sobre la garantía de una libertad de cambios y una paz social duradera. En este sentido, se proponía la abolición gradual de las barreras aduanales y la creación de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT, organismo independiente, aunque teóricamente integrado a la Sociedad de Naciones, tuvo como objetivo proponer a los Estados las reformas en materia de organización del trabajo, de higiene y de seguridad social, con la representación del gobierno,

del sector patronal y de la clase obrera. La incorporación de este apartado dentro del Tratado de Versalles se debió, en gran parte, a la presión ejercida por parte de los sindicatos europeos y norteamericanos y a la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores que se había fundado en 1901.⁶

El documento creador de la OIT, el Tratado de Versalles, fue el primer documento con validez universal que planteó los lineamientos del Derecho Social y que en su artículo 247 del apartado "Organización del Trabajo" reconoce los siguientes derechos:

- El derecho de asociación para todos los "objetos" no contrarios a las leyes, lo mismo para los asalariados que para los patrones.

- El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como lo permitan las condiciones en su tiempo y en su país.

- La adopción de la jornada de ocho horas o la semana de 48, como aspiración a realizar en todos los países en que no se haya obtenido todavía.

- La adopción de un descanso de 24 horas como mínimo y que deberá comprender el domingo siempre que sea posible.

- La supresión del trabajo a los niños y la obligación de otorgar al trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurarles su desarrollo físico.

- El principio de salario igual sin distinción de sexo para un trabajo igual.

La creación de la OIT facilitó la internacionalización de los seguros sociales y la convergencia de las políticas sociales y laborales en todos los países donde existían seguros sociales. En primer lugar, surgió un consenso en cuanto a la naturaleza y extensión de la responsabilidad estatal para el bienestar social. También se dio un acuerdo general en cuanto a la población que debería cubrir. Esta y otras medidas de política social

⁶ Gustavo Sánchez Vargas, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, México, IIS-UNAM, 1963, p. 108.

se transformaron de ser un instrumento con fines políticos llevado a cabo de manera momentánea, a ser un elemento de carácter permanente en donde la preocupación se centró en la forma de aplicar las técnicas más adecuadas a problemas que eran parte intrínseca de las sociedades industriales.

Finalmente hay que señalar que la creación de la OIT, al lograr un acuerdo internacional sobre la naturaleza y extensión de los seguros sociales, resolvió uno de los puntos de mayor controversia y resistencia para la aplicación de dicha política, que consistía en que algunos países habían dictado leyes que obligaban a los patrones a pagar indemnización por accidentes y enfermedades profesionales, lo que aumentaba los costos de producción y, por tanto, dejaba a estas empresas fuera de la posibilidad de competir en el mercado internacional. Cuando estas medidas fueron adoptadas internacionalmente, se restableció el equilibrio, igualando los costos derivados de los seguros sociales.

Entre 1929 y 1932 se produjo una violenta crisis seguida de una recuperación lenta y difícil que abarcaría hasta el año de 1937, después de lo cual comenzaron los preparativos para la guerra misma. Esta violenta crisis conocida como la Gran Depresión comenzó en Estados Unidos, pero tuvo consecuencias en todo el mundo. La Gran Depresión obtuvo una respuesta similar a la Primera Guerra, al terminar con la esperanza de restablecer una economía mundial liberal. El fracaso de este modelo de desarrollo económico en la escala internacional obligó a los gobiernos nacionales a elaborar medidas de protección para los miembros de la sociedad más golpeados por la crisis.

De la misma manera, la Depresión terminó por enterrar lo que quedaba del pensamiento liberal clásico. Críticos como Sidney Webb afirmaban que a nadie entusiasmaba el liberalismo gladstoniano por "su visión individual" y su confianza ciega en la libertad de contrato. La ley de la oferta y la demanda había demostrado ser fatal para las masas, quienes carecían de los medios para hacer efectivas sus demandas y aun para obtener las condiciones mínimas de vida. Habría que pensar en una libertad adicional a la individual, señalaba Webb; una de carácter corporativo.

Más todavía, los devastadores efectos causados por la depresión

transformaron la forma de concebir los problemas sociales. Se comenzó a aceptar que la política social debía ser entendida como una parte de la política económica general y no como un área separada de la acción política gobernada por principios propios. El desempleo masivo creó la necesidad de una política orientada a restablecer el nivel del mismo.

Así, la tarea a la que se enfrentaron los gobiernos durante este periodo fue la de rescatar la vida social en todas sus formas. Se hicieron esfuerzos para crear nuevas industrias, organizar la migración, planear subempleos mediante los cuales los hombres pudieran obtener alguna remuneración sin sacrificar por ello su *status* de desempleado.

La inestabilidad y debilidad de las economías europeas durante el periodo de entreguerras dificultaron, pero no impidieron que se realizaran importantes adelantos en materia de los derechos económicos y sociales que se manifestaron en medidas que procuraban mejorar las condiciones de salud, alimentación y educación de los sectores de la población económicamente más débiles.

Durante este periodo también las políticas gubernamentales tendientes a lograr la equidad comenzaron a introducirse en países de otros continentes.

Las conferencias organizadas por la OIT en el periodo de entreguerras giraron, en muchas ocasiones, en torno a diversos aspectos relacionados con los seguros sociales y se crearon otras organizaciones derivadas de la OIT, tales como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)⁷ con el propósito de apoyar, mediante instrumentos técnicos y administrativos, a los seguros sociales.

Además de las Conferencias Internacionales, en América se organizaron conferencias panamericanas durante este periodo, en Chile en 1923 y en Montevideo en 1933, para analizar los aspectos de regulación de los

⁷ Este organismo internacional nació con el nombre de Conferencia Internacional de las Naciones Unidas Nacionales de Sociedades de Socorros Mutuos y Cajas de Seguros de Enfermedad, y en 1937 cambió de nombre al de Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales (CIMAS). IMSS-CIESS, *La práctica internacional de la seguridad social en el continente americano*, México, mimeo, p. 25.

seguros sociales en América, adoptando las normas internacionales a las “necesidades particulares de la región”.⁸

En 1940, se creó el Comité Interamericano de Iniciativa de Seguridad Social, cuya primera conferencia se celebró en Santiago de Chile en 1942. En esta conferencia se aprueba la “Declaración de Santiago de Chile” en la que se afirma que el seguro social es

el medio de llegar a la libertad, dignidad y bienestar de la personalidad humana y el aporte de este continente a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos en el logro y mantenimiento de la paz social.⁹

El tránsito de los seguros sociales a la seguridad social, como un servicio para todos los miembros de la sociedad, se inició en la cuarta década de este siglo en medio de las experiencias desastrosas que estaban provocando los regímenes totalitarios. El Plan Beveridge se derivó del Informe que el investigador británico, sir William Beveridge, realizó en 1938 sobre la situación de 30 países de distintos continentes y que incluyó América, Europa, Asia y Australia. En él se señalaba que veinte naciones contaban con un seguro obligatorio contra enfermedad; 24 tenían algún programa de pensiones basado en contribuciones; la mayoría contaba con algún esquema de prevención contra riesgos y enfermedades profesionales y sólo Inglaterra, Nueva Zelanda, Bulgaria y Polonia tenían seguro de vejez y desempleo.

Sir William Beveridge, autor del *Informe sobre Seguridad Social y Servicios Conexos*, consideraba que los seguros sociales eran un instrumento para mantener los ingresos necesarios para la subsistencia, pero la meta del plan era mucho más amplia, esto es, hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia mediante una política de pleno empleo.

La diferencia entre este plan y los seguros sociales reside, en primer

⁸ Juan Bernaldo de Quirós, “El seguro social en Iberoamérica”, *Jornadas*, núm. 44, México, El Colegio de México, CES, 1945, p. 31.

⁹ Juan Bernaldo de Quirós, *Antecedentes de la Seguridad Social*, México, CIESS, mimeo, p. 15.

término, en el grado de extensión de los programas. Mientras que el seguro social garantiza los ingresos de la población económicamente activa, la seguridad social es una política de redistribución de la riqueza de los sectores de mayores ingresos a los socialmente necesitados. En segundo lugar, incluye la idea del pleno empleo como política económica que busca solucionar los problemas de pobreza y los posibles efectos sociales.

Beveridge se propuso lograr dicha meta mediante tres programas: el relativo al seguro social para cubrir las necesidades básicas; el de la asistencia nacional para los gastos especiales y el seguro voluntario para las necesidades no básicas. Los propósitos inmediatos de su plan eran asignaciones por niños, servicios de salud y rehabilitación y el mantenimiento del pleno empleo. Este plan estaba destinado a combatir “los cinco gigantes que obstruían el camino de la reconstrucción económica: la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la desocupación y la suciedad”.

Al respecto, el estudio de Lord Beveridge señala:

La destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando está trabajando como cuando no pueda trabajar. La enfermedad debe combatirse sobre una base mejor y más amplia en su triple aspecto: preventivo, curativo y paliativo. El ataque a la ignorancia debe realizarse no sólo con más y mejores escuelas, sino con una clase de instrucción dedicada de manera especial a los adultos, a fin de proporcionarles nuevas y mejores oportunidades. La suciedad significa todos aquellos males que provienen del crecimiento no planeado, desorganizado de las ciudades. El ataque a la suciedad significa una mejor ubicación de la industria y de la población y una revolución en los alojamientos. El ataque a la ociosidad significa el mantenimiento de la ocupación de la mano de obra. ¹⁰

El periodo de entreguerras se caracterizó también por la expansión de las políticas de asistencia social. Dichos principios, que habían sido introducidos en las épocas anteriores a poblaciones reducidas, fundamental-

¹⁰ CIESS, mimeo.

mente a la población económicamente activa, hacia fines de los años treinta comenzó a extenderse a todos los miembros de la sociedad, pero bajo el principio de la solidaridad o asistencia.

En lo que se refiere a políticas de salud y alimentación, las medidas propuestas cobraron dos formas: concesiones directas de servicios o ayuda monetaria financiada por los impuestos o indirectamente mediante subvenciones estatales a los sistemas de seguros que proporcionaban servicios o beneficios en metálico a personas cuyos ingresos eran inferiores a aquéllos que permitían tener un mínimo nivel de vida.

Las medidas de subvención directa beneficiaban de manera principal a los niños y recién nacidos, a los ancianos e indigentes. En las escuelas, los niños recibían leche y alimentos gratis o a precios reducidos, a la vez que reconocimientos médicos regulares por un servicio médico escolar. En algunos países, los hospitales para enfermedades infecciosas o mentales eran financiados por el Estado. La mayoría de los países contaban con leyes de asistencia condicionadas a una estricta selección del beneficiario.

En educación, el gasto gubernamental hizo que se incrementara el número de escuelas primarias a la par que se amplió el número de años de escolaridad obligatoria. El porcentaje del gasto público dedicado a la educación se incrementó considerablemente durante el periodo.

Otro síntoma de convergencia fue la tendencia a unificar los seguros sociales en un sistema centralizado. Francia introdujo un sistema de esta naturaleza en 1928 que abarcaba enfermedad, maternidad, invalidez y muerte (pero no desempleo); en Estados Unidos, Roosevelt creó, en 1935, un programa amplio que cubría pensión por vejez y desempleo (pero no enfermedad) y proporcionaba ayuda federal a los servicios asistenciales especializados; mientras en Nueva Zelanda se adoptó un esquema unificado de seguros sociales que cubría pensiones por vejez, servicio médico, enfermedades, invalidez, maternidad, viudez y orfandad, por incapacidad en la rama de la minería y dote familiar.¹¹

¹¹ T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres, Hutchinson and Co. L.T.D., 1967, p. 31.

La política de apoyo a la vivienda fue el programa más importante agregado a la política social durante este periodo. La intervención del Estado se centró en dos tipos de medidas. Durante los años veinte, la tendencia fue el control sobre los precios de alquiler que mantenía cierta categoría de viviendas por debajo del precio de renta que se establecía en el mercado. La congelación de rentas fue la política que siguió Gran Bretaña, por ejemplo, mientras que Alemania, Francia e Italia optaron por ajustar los salarios a las rentas, en lugar de las rentas a los salarios. Esta política terminó por crear una "clase" privilegiada entre aquellos que corrían con la suerte de encontrar una vivienda de renta congelada, por lo que el Estado resolvió otorgar préstamos a un tipo de interés reducido para la adquisición de viviendas, a la vez que fomentó la construcción de viviendas baratas, fuera mediante la creación de una dependencia gubernamental para tal efecto o por concesiones a sociedades inmobiliarias o constructoras supervisadas por el Estado. Esta política permitió que aproximadamente la cuarta parte de las viviendas construidas en Europa durante los años de entreguerras se hiciera sobre una base no comercial.

La seguridad social, entendida como sistema que concreta y garantiza los derechos económicos y sociales de todos los miembros de una sociedad, se inició con el informe Beveridge, base para la declaración de la Carta de San Francisco que creó a la Organización de las Naciones Unidas en 1945. Sin embargo, fue hasta 1948 cuando se aceptó la seguridad social como un derecho humano concedido y garantizado por la sociedad misma.

Este proceso de internacionalización de los derechos del hombre significó un cambio fundamental en la esencia del Derecho internacional al introducir elementos nuevos en el Derecho interno de los Estados. Por primera vez, el campo del Derecho internacional se amplió para cubrir los derechos de los individuos y de sectores sociales. El documento persigue como objetivo esencial garantizar universalmente la vigencia de los derechos individuales, los derechos ciudadanos, los derechos de conciencia y los derechos sociales, entre los que se mencionan el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho al descanso y el derecho a un nivel de vida adecuado y a la educación.

Los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU definen y condensan los derechos económicos y sociales en los siguientes términos:

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.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así 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 sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Los derechos económicos y sociales se concretan en los sistemas de seguridad social y en los seguros sociales, cuya diferencia se puede establecer tanto por la población a la que amparan como por la forma de financiamiento. Mientras la seguridad social ampara a toda persona por el simple hecho de pertenecer a una sociedad, los seguros sociales amparan a la población económicamente activa. En este sentido, los seguros sociales forman parte de la seguridad social.

En cuanto a las formas de financiamiento, los servicios que otorga la seguridad social son financiados con los recursos del Estado, mediante una adecuada política de recaudación fiscal y constituyen una forma de redistribución de la riqueza social. Los seguros sociales, en cambio, son financiados en forma tripartita, por los principales sectores involucrados en el proceso productivo: los obreros, los patronos y el Estado. En este sentido, los seguros sociales no son una forma de redistribución de la riqueza, sino que constituyen una extensión del contrato laboral.

Por otro lado, al afirmar que estos derechos deben tomar en cuenta la

organización y recursos de cada Estado, el documento deja sentado que las necesidades mínimas de bienestar van a estar determinadas por las condiciones históricas y culturales de cada sociedad.

Conclusiones

El paso del Estado liberal de Derecho al Estado Social de Derecho y del papel que le corresponde desempeñar en la sociedad es el resultado, como hemos visto, de las contradicciones que se generaron en el periodo del capitalismo liberal individualista y que desembocaron en la Primera Guerra Mundial y, en los años de 1929 a 1932, en la crisis generalizada del sistema. Estos hechos obligaron al Estado a reforzar y ampliar la política social para asegurar la continuidad del sistema socioeconómico que se veía amenazado, por dentro, por los conflictos sociales cada vez más extensos y, desde fuera, por el impacto de la Revolución Rusa y la viabilidad de un sistema socioeconómico alternativo, así como las consecuencias que dejaron los regímenes fascistas. El Estado social de Derecho se construye como un avance respecto al Estado liberal individualista; como una fórmula de revisión y reajuste del sistema. Sin embargo, resulta indispensable recalcar que esta transformación distó mucho de ser pacífica.

Si durante el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial se discutió el alcance y los límites que deberían tener las asociaciones privadas y el sector público y si el servicio prestado debería ser voluntario u obligatorio, durante el periodo de entreguerras esta cuestión ya había sido resuelta y las tareas realizadas por ambos sectores corrían paralelas, aceptando la rectoría del Estado en materia de política social y el respeto de las asociaciones privadas a los lineamientos marcados por el Estado.

Por último, a cada fase del desarrollo capitalista corresponde una forma específica de atención de las necesidades económicas y sociales en la que varía el carácter del organismo que presta el servicio, así como el principio que lo orienta.