

DESCRIPCION CONCEPTUAL Y TENDENCIAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL*

SEGUNDO GÓMEZ PACHECO y ARMANDO DE LAIRE FORTTES

SUMARIO

1. El presente trabajo tiene por objeto el estudio del concepto de asistencia social, sus características, principios, fines y formas de expresión, con el objeto preciso de fijar su significación teórica, y exponer una amplia descripción conceptual de la materia, incluidas las actuales tendencias de esta fórmula de aseguramiento social.

Párrafo 1º

CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL

2. *Generalidades*

El hombre es un ser social. Su historia nos revela una lucha constante en la búsqueda de soluciones a problemas de orden social. En algunos países esta lucha es violenta y culmina muchas veces en sangrientas revoluciones. En otros se da en forma evolutiva, gradualmente,

*N.R. Este estudio es parte de una tesis sobre "La Asistencia Social y su concreción en el Derecho Chileno", realizada por los autores del presente artículo en el Departamento de Derecho del Estado y de los Organismos Públicos, bajo la dirección del profesor Juan Carlos Soto Calderón.

En el próximo número, la Revista publicará un estudio, de los mismos autores, sobre la legislación chilena de asistencia social, materia que, por vez primera, se recopila, sistematiza y analiza en forma orgánica y exhaustiva.

La importancia de la asistencia social como fórmula de aseguramiento utilizada por la seguridad social tiene plena actualidad en el país.

En efecto, el Supremo Gobierno, con fecha 28 de enero de 1975, por D.L. N° 869 ha establecido un sistema de pensiones asistenciales para ancianos, mayores de 65 años de edad, e inválidos, mayores de 18, que carezcan de recursos y se encuentren marginados de la cobertura que otorgan los regímenes previsionales, fundado en un financiamiento solidario al que concurren todos los regímenes previsionales. Este régimen, además de pensiones, da derecho a asistencia médica y al beneficio de asignaciones familiares. El nuevo sistema substituye al de pensiones asistenciales creado por el artículo 245 de la Ley N° 16.464 que sólo contemplaba como beneficiarios a los ancianos, y no a los inválidos, y que se financiaba muy deficientemente

sin cambios bruscos, ascendiendo sus pueblos, lenta y seguramente, desde etapas de opresión y obscuridad a otras de libertad y esclarecimiento.

La respuesta que el hombre da a sus disyuntivas de carácter social varía de un pueblo a otro, no sólo de acuerdo a la época y al grado de cohesión social, sino también según sea la idiosincrasia del país y el grado de cultura de su pueblo. En un principio, la responsabilidad frente a las necesidades de los individuos se encontraba en el grupo familiar, existiendo una respuesta individual ante el problema. Más tarde, esta responsabilidad se amplía y alcanza a grupos cada vez más extensos. Por último, el advenimiento del cristianismo, marca un hito fundamental en la vida del hombre, sobre todo en cuanto se refiere a la ayuda al prójimo, y constituye un suceso significativo en la protección de los necesitados¹.

Por mucho tiempo, la asistencia social se fundamenta en arraigados conceptos de caridad cristiana, lo que otorga a la iglesia y a los particulares, un ascendiente extraordinario sobre la sociedad.

Tal influencia de la iglesia sólo cede cuando, en muchos países, el Estado confisca sus bienes y pasa a ocupar, en materia social, la función de aquélla. El Estado asume el deber de dar asistencia a los miembros de la comunidad que se encuentran en estado de necesidad, estableciéndose esta obligación como un deber de carácter jurídico².

Es así como en nuestra época, se llega a una concepción solidaria en que toda la comunidad asume la responsabilidad de cubrir los riesgos, o en términos técnicos, contingencias sociales, a que están expuestos sus miembros.

Esta solidaridad de la comunidad, se manifiesta en dos sentidos: en el financiamiento del régimen de seguridad social por todos los

por medio de un gravamen del 2% a "los premios mayores de la Lotería de Concepción y de la Polla Chilena de Beneficencia".

El nuevo régimen asistencial constituye una necesaria ampliación de la cobertura de seguridad social y reafirma el principio de universalidad que preconiza la inclusión dentro de dicha cobertura de toda la población del país, sin acepción de personas.

¹Este principio se fundamenta en las palabras de Cristo (Sermón de la Montaña, Parábola del buen Samaritano), y en la doctrina social cristiana, basada en las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII, *Quadragesimo Anno* y *Divini Redemptoris* de Pío XI.

²Pereira, Waldo. *La Seguridad Social en Chile*. Edit. Escuelas Artes Gráficas, Chile, 1950, pp. 47 y 48.

miembros de la sociedad, los que contribuyen en relación a sus recursos e ingresos; y, en el otorgamiento de prestaciones a todos aquellos individuos que se encuentren en estado de necesidad. Este principio de cohesión social, se expresa en forma mucho más completa, en la asistencia social, que en las demás fórmulas de aseguramiento.

Cada día adquiere mayor importancia la asistencia social. Ello se debe a que el ahorro individual, el ahorro colectivo, la asistencia privada, los seguros sociales y demás fórmulas de aseguramiento, son insuficientes para cubrir, en forma efectiva, cada una de las contingencias sociales. Además, dichas fórmulas de aseguramiento, generalmente, no protegen a toda la población. La asistencia social, en cambio, pese a sus defectos, y empero las críticas que se le hacen, muchas veces con sobrada razón, cumple esos objetivos, sin duda, con mayor efectividad.

La actuación de la asistencia social, se asienta en el pensamiento de que el Estado tiene la obligación de asistir a todo ciudadano que no pueda proveer a su propia subsistencia o a la de las personas que se encuentran bajo su dependencia.

3. *Concepto de Asistencia Social*

Los antecedentes anteriormente expuestos, nos permiten entrar de lleno a la problemática conceptual. Al leer las definiciones que diversos autores han dado sobre asistencia social, apreciamos que sobre la materia existe enorme disparidad.

Hay autores que consideran a la asistencia social, como un sistema que, al producirse ciertas condiciones, da a los beneficiarios el derecho a exigir ciertas prestaciones de la autoridad administrativa.

En tal sentido, Héctor Escribar Mandiola, da el siguiente concepto: "La asistencia social, es un sistema costeadado con fondos públicos que confiere derecho a ciertas prestaciones a quienes no disponen de medios propios de subsistencia. Está destinada a beneficiar, otorgando los respectivos derechos, a personas de escasos recursos, en monto constitutivo de nivel mínimo, financiada mediante impuestos"³.

Igualmente, Darío Verdugo Binimelis, dice que la asistencia social es la rama de la seguridad social que actúa, cuando por razones imprevistas y ajenas a la voluntad de los individuos, éstos se encuen-

³Escribar Mandiola, Héctor. *Derecho del Trabajo o Laboral*. Prolegómeno N° 1, Editorial Jurídica de Chile, 1964, p. 31.

tran en situación de inferioridad que obliga a otorgárseles condiciones de vida mínimas suficientes"⁴.

Otros autores sostienen conceptos distintos. Así, Saverino Aznar, afirma que la asistencia social es una obra benéfica que se funda en la caridad y no otorga derechos, en la que el beneficiario o socorrido no contribuye a constituir los fondos necesarios para otorgar prestaciones⁵.

Miguel Angel Cordini⁶, dice que asistencia es toda ayuda o socorro inspirada en un sentimiento de piedad o caridad hacia el necesitado, en el deseo de hacer el bien por el bien mismo. Se trata así de un concepto similar al de beneficencia ("Bene Facere = hacer el bien").

Según lo expuesto, los dos primeros autores mencionados, piensan que la asistencia social da derecho, a quienes se encuentran en situación de necesidad, para exigir de la administración el otorgamiento de ciertas prestaciones mínimas de subsistencia.

Los otros dos autores, en cambio, opinan que la asistencia social, en ningún caso, da derecho a los necesitados para exigir el que sean cubiertas sus necesidades. Para ellos, la asistencia social se inspira sólo en un sentimiento de solidaridad humana.

Sin referirse a si la asistencia social otorga o no derechos a quienes se encuentran en estado de necesidad para exigir el otorgamiento de prestaciones, otros autores emiten conceptos que revisten innegable interés.

Los profesores Juan Carlos Soto y Carlos Briones, opinan que la asistencia social "es un sistema de concreción de la seguridad social, y a la vez una de sus ramas (tal como los seguros sociales) que tiene por objeto la cobertura total de los estados de necesidad según el principio de solidaridad nacional"; expresando además que "es una fórmula de aseguramiento que, con recursos financieros aportados por todos los miembros de la comunidad nacional, en proporción a sus ingresos, cubre con prestaciones suficientes todos y cada uno de los estados de necesidad, cualquiera que sea la contingencia social que

⁴Verdugo Binimelis, Darío. "Seguridad Social" en *Rev. Previsión social* N° 88, años 1960-1961, Edit. Superintendencia de Seguridad Social, p. 9.

⁵Aznar, Saverino. *Las fronteras de los Seguros Sociales*. Edit. Instituto de Estudios políticos. España 1947, pp. 14 y 15.

⁶Cordini, Miguel Angel. *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ed. Instit. de Derecho del Trab. Argentina 1962, p. 158.

los causen, que afecten a una persona particular, en función de su mera calidad humana”⁷.

Según Carlos García Oviedo⁸ “el régimen de asistencia, es aquél por el cual el Estado directamente, con sus recursos, sin cálculos ni bases actuariales, se encarga de proporcionar a los trabajadores los auxilios necesarios cuando el infortunio se produce (muerte, vejez, invalidez, paro, etc.)”.

Ramón Martín Mateo dice que “la asistencia social es una actividad de carácter público y, en consecuencia, financiada con cargo a ingresos públicos, basada en el principio de solidaridad de todos los que viven en una comunidad organizada, complementaria de los seguros sociales, realizada en favor de los económicamente débiles, los que deben acreditar en forma suficiente, a juicio de la administración, que se encuentran en situación de necesidad”⁹.

Por último, el informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena, conocido como “Informe Prat”, da el siguiente concepto de asistencia social: “es la rama de la Seguridad Social que se ocupa de proporcionar condiciones de vida mínimas suficientes a aquellos miembros de la comunidad que, por causas ajenas a su voluntad, se encuentran en situación de menor valencia psicofísica, económica o social”¹⁰.

Se puede apreciar la gran divergencia de criterios sobre el concepto de asistencia social. Ello se debe, a nuestro parecer, al rápido y dinámico desarrollo histórico que ha tenido la asistencia social, y a la idiosincrasia de las sociedades en que se ha manifestado esta fórmula de aseguramiento social.

La generalidad de los autores españoles, al igual que Saverino Aznar y García Oviedo, afirman que la asistencia social se fundamenta en la mera caridad, negando que ésta otorgue a los necesitados el derecho a exigir prestaciones¹¹.

⁷Soto Calderón, Juan Carlos, Briones Olivo, Carlos. *Nociones de Debecho de la Seguridad Social*. Cátedra de Seguridad Social Universidad de Chile 1970, pp. 142 y 143.

⁸García Oviedo, Carlos. *Tratado Elemental de Derecho Social*, 3ª ed. 1948, p. 694.

⁹Martín Mateo, Ramón. *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*, “Sobre el concepto de Asistencia Social”. Ministerio de la Gobernación, Madrid 1967, pp. 62 y ss.

¹⁰Comisión de Estudios de la Seguridad Social. *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social chilena*, Ed. Jurídica 1965, p. 14.

¹¹Rubio Nombela, Gregorio. *Problemas Fundamentales de Beneficencia*

Más evolucionado nos parece, por cierto, el pensamiento de autores que, como Héctor Escribar M. y Darío Verdugo B., además de sostener el principio del derecho de los beneficiarios a exigir que se les den las prestaciones necesarias para cubrir los estados de necesidad que pudieren afligirles, incluyen la idea de que las prestaciones que se otorgaren han de ser de un monto tal que asegure a los beneficiarios condiciones de vida mínimas y suficientes¹².

Igualmente, el profesor, Juan Carlos Soto C. sostiene que la asistencia social debe concebirse como un derecho del individuo y no como mera gracia del soberano, según los principios de integralidad, suficiencia, solidaridad y universalidad¹³.

La divergencia central, entonces, radica en saber, si la asistencia social es un derecho, una gracia del soberano, o una acción benéfica ejercida por particulares; si es necesaria la prueba de la indigencia o la demostración de encontrarse en estado de necesidad y, por último, si tiene o no relevancia jurídica el hecho de que el estado de necesidad se deba a la voluntad o negligencia del necesitado.

Sin ser originales, por cierto, nos permitimos concluir que la asistencia social es una rama de la seguridad social, de carácter público, esto es, financiada con recursos estatales, y estructurada según un régimen jurídico de derecho público; sin la concurrencia de los beneficiarios, que actúa bajo el principio de la solidaridad de todos los miembros de la comunidad nacional y cuyo fin es el de cubrir integralmente los estados de necesidad, otorgando prestaciones que aseguren un nivel de vida mínimo y suficiente, a aquellos de sus miembros que carecen de bienes, como consecuencia de contingencias sociales.

Nuestro juicio se aparta de los conceptos tradicionales sobre la materia, al sernos indiferente que el individuo llegue al estado de necesidad por negligencia u otras causas imputables a su conducta. Para nosotros, el único requisito que debe existir para que a un individuo se le otorguen los recursos mínimos necesarios, es que realmente se encuentre en estado de necesidad.

Estimamos asimismo, que el sólo hecho de carecer un individuo de los bienes necesarios para su mínima subsistencia, le da derecho a

y asistencia social "Caridad, Beneficencia y Asistencia social" Ministerio de la Gobernación, Madrid 1967, pp. 76 y ss.

¹²Escribar Mandiola, Héctor. *ob. cit.*, p. 31. Verdugo Binimelis, Darío, *ob. cit.*, p. 9.

¹³Soto Calderón, Juan C. Opinión vertida en sus clases.

exigir que se le concedan los recursos mínimos necesarios, sin requerimientos de aportes previos de su parte, debiendo ir las prestaciones en relación al estado de necesidad, sin que ningún otro factor regule el monto de ellas, de forma tal, que ante un estado de necesidad de igual naturaleza, deben otorgarse prestaciones similares.

Párrafo 2º

CARACTERÍSTICAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

4. Enunciado

Del concepto de asistencia social, se desprenden las siguientes características: es una rama de la seguridad social, ya que es una fórmula de aseguramiento social, es decir un sistema elaborado por la seguridad social, destinado a cubrir estados de necesidad; tiene un carácter público ya que el Estado concurre a su financiamiento; tiene su fundamento en la solidaridad nacional, en la integralidad, y en la suficiencia de las prestaciones; y, constituye un derecho público subjetivo, aun cuando hay quienes opinan que es otorgada graciosamente por el soberano. Se plantea, además, en este párrafo, el problema de la prueba del estado de necesidad.

5. La asistencia social como rama de la seguridad social

La asistencia social, al igual que los seguros sociales, constituye una fórmula de aseguramiento que tiene por objeto cubrir totalmente los estados de necesidad, e incluso, tiende a desplazar a los seguros sociales en la medida en que abarca a toda la comunidad nacional.

Es una fórmula de aseguramiento, en cuanto es un sistema elaborado por la seguridad social que, regulado por un ordenamiento jurídico determinado, y por medio de una administración específica, otorga prestaciones, ya sea en dinero, especies o servicios, con el objeto de cubrir estados de necesidad.

La asistencia social, por ser rama de la seguridad social, puede coexistir perfectamente con los seguros sociales; por ejemplo en Chile, se otorgan pensiones según el sistema del seguro social, pero debido a su ínfimo monto, se elevan a su mínimo que se paga, no sobre la base de las cotizaciones previas, sino que con cargo a toda la comunidad.

No se piense por esto que solamente se deben entregar prestaciones de carácter asistencial a los asegurados cuyas pensiones no satisfagan sus necesidades vitales, sino que también se deben dar a las personas que no se encuentran afiliadas a ningún sistema de seguridad social; y a aquellos que encontrándose en tal situación, no cumplieren con los requisitos exigidos para obtener las pensiones que se otorgan por dichos seguros¹⁴.

En consecuencia, desde el punto de vista expresado en el párrafo anterior, la asistencia social tiene un carácter complementario y residual de los seguros sociales. Es complementaria, porque atiende a los propios asegurados en determinadas circunstancias, para las cuales los seguros sociales no se encuentran preparados, como por ejemplo, antes de que el sujeto sea asegurado propiamente tal, o cuando el seguro no cubra todo el estado de necesidad; y residual, ya que actúa cuando los seguros sociales no pueden con sus propios recursos cubrir las contingencias que les puedan sobrevenir a sus asegurados¹⁵.

Sin embargo, por otra parte, la asistencia social puede presentarse como un sistema principal o autónomo, siendo factible que los seguros sociales se presenten con un carácter subsidiario.

6. *La asistencia social tiene carácter público*

El estado, principal y formalmente, concurre a su financiamiento, aunque en el hecho sean los contribuyentes, quienes mediante el pago de impuestos, constituyen los recursos necesarios para otorgar las prestaciones que la administración entrega a los necesitados.

Ideas similares a las expresadas sustenta Carmelo Mesa Lago, quien opina acerca de este punto de la siguiente manera: "la asistencia social existe desde que la comunidad organizada, dentro del estado, asume directamente la implantación de un sistema que asegure la existencia de los ciudadanos, procurándoles los medios necesarios. Esto lo logra, mediante impuestos generales o especiales, a fin de que si se encuentran en estado de indigencia, puedan valerse de dichos medios".

"Es decir, que se trata de un sistema, costado por la colectividad, mediante el cual se confiere el derecho a la prestación a un grupo de personas que no disponen de medios particulares de subsistencia"¹⁶.

¹⁴Soto Calderón J. Carlos, Briones Olivo, Carlos. *ob. cit.*, p. 142.

¹⁵Martín Mateo, Ramón. *ob. cit.*, p. 65.

¹⁶Mesa Lago, Carmelo. *Planificación de la Seguridad Social*, publicado por la Rev. de la OISS, enero-febrero 1958.

En definitiva, los fondos financieros de la asistencia social provienen directamente de la masa general de contribuyentes, y constituyen un rubro del presupuesto general de la nación.

7. *La asistencia social es solidaria*

Es una fórmula de aseguramiento que se basa en el principio de la solidaridad de todos los miembros de la comunidad nacional.

En primer lugar, con respecto a su financiamiento, que como vimos en el punto anterior, es toda la sociedad, quien de una u otra forma, a través de los impuestos, contribuye a formar los fondos que servirán para otorgar las prestaciones que sean necesarias para cubrir los estados de necesidad.

En segundo lugar, hace suyo el principio de la solidaridad nacional, en la medida en que se da un tratamiento igual a todos los miembros de la comunidad, diferenciándose las prestaciones, solamente, según la contingencia o estado de necesidad particular.

8. *Integralidad y suficiencia de la asistencia social*

Una cuarta característica de la asistencia social es el hecho de que pretende cubrir todas las contingencias sociales y estados de necesidad. En consecuencia, reconoce como uno de sus principios fundamentales el de la integralidad, que en la asistencia social, adquiere tal importancia que llega a imprimirle un carácter diferenciado de los seguros sociales.

Además, la asistencia social persigue la plena concreción del principio de la suficiencia de las prestaciones, el que se da plenamente debido a que la asistencia social no se basa en un sistema de contribuciones previas, ni en la proporcionalidad entre éstas y las prestaciones.

En la asistencia social, el único factor determinante del monto de las prestaciones es el requerimiento que emana del estado de necesidad.

9. *La asistencia social como derecho público subjetivo*

Considerada en esta forma, los beneficiarios de la asistencia social pueden exigir del estado prestaciones asistenciales cuando se encuentren en estado de necesidad. En consecuencia, el organismo asistencial, y en

definitiva, el Estado, tiene la obligación establecida jurídicamente, de conceder prestaciones asistenciales a miembros de la comunidad cuando lo requieran¹⁷.

En este sentido, Darío Verdugo Binimelis¹⁸, sostiene que “la importancia de la asistencia radica en que no depende de la voluntad graciosa del Estado o de un particular, sino que es un deber social ineludible, derivado de la solidaridad, que debe ser el centro de la vida del hombre en sociedad; es decir, debe ser un derecho jurídicamente establecido”.

10. *La gracia del soberano y la asistencia social*

Hay quienes piensan que el particular no tiene ningún derecho para exigir del Estado prestaciones asistenciales, aunque se encuentre en estado de necesidad; y esto, porque sostienen que, cuando el Estado otorga prestaciones asistenciales, lo hace con un carácter graciable, sin que le asista ninguna obligación al respecto¹⁹.

11. *La prueba del estado de necesidad*

Creemos que es necesario plantearnos la problemática de la prueba del estado de necesidad, como requisito para ser beneficiario de las prestaciones de la asistencia social.

Pensamos que es necesaria la prueba del estado de necesidad, por cuanto el individuo, se hace acreedor de las prestaciones asistenciales al encontrarse en dicho estado, es decir cuando se le produce una carencia de bienes debido a contingencias sociales, lo que es necesario demostrar, para que no se produzcan irregularidades que causarían distracción de recursos hacia sectores que no son los más necesitados.

Luis Orlandini Molina²⁰, por otra parte, opina que “es menester acreditar la carencia de recursos económicos” para solicitar al órgano asistencial el otorgamiento de prestaciones.

¹⁷Soto Calderón J. Carlos, Briones Olivo, Carlos. *ob. cit.*, p. 114.

¹⁸Verdugo Binimelis, Darío. *ob. cit.*, p. 9.

¹⁹Aznar, Saverino, *ob. cit.*, pp. 14 y 15.

²⁰Orlandini Molina, Luis. *Características básicas de la Seguridad Social en Chile*, INSORA, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, año 1966, pp. 8 y 9.

En igual forma piensa Manuel Alonso Olea²¹, quien afirma que, "una de las características de la asistencia social es la exigencia de que quien la solicita demuestre la necesidad que tiene de ella; se ha de demostrar tanto la situación especial de necesidad en que se halla un individuo o familia como la carencia de los medios de los mismos para atenderla".

Discrepamos de los autores nombrados, por cuanto consideramos que no es necesario demostrar siempre la carencia de recursos propios, ya que hay circunstancias en que se deben otorgar prestaciones asistenciales destinadas a prevenir el estado de necesidad, o a cubrirlo, independientemente de los recursos que posea el individuo, como verbigracia, las prestaciones asistenciales preventivas, reparadoras, rehabilitadoras y reeducadoras relacionadas con la salud.

12. Otras opiniones

Las características que hemos dado, son propias de una concepción moderna de asistencia social. Sin embargo, existen autores que, dado el menor desarrollo evolutivo que ésta tenía en el momento en que expresaron sus ideas sobre la materia, nos han dado una visión distinta en relación con las características de la asistencia social.

En este sentido, y en forma muy especial, los tratadistas españoles como Pérez Leñero y García Oviedo, han entregado conceptos como los siguientes: a) la asistencia social es una obra benéfica que lucha contra la pobreza, y que tiene una inspiración caritativa; b) las prestaciones de la asistencia social no son exigibles, es decir no confieren un derecho, puesto que es la autoridad administrativa quien realiza una valoración de las necesidades del sujeto, según los medios disponibles del órgano asistencial para otorgar sus beneficios; de modo que el necesitado queda sometido a la actitud graciosa del Estado²².

En nuestros días estos conceptos han cambiado, al asumir el Estado la función asistencial como uno de sus deberes, de forma tal que la asistencia social, deja de fundamentarse en la caridad, para basarse en la justicia social²³.

²¹Alonso Olea, Manuel. *Instituciones de Seguridad Social*, 3ª ed. Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1970, pp. 312 y ss.

²²Pérez Leñero. *Fundamentos de la Seguridad Social*, Madrid, 1956, p. 61. García Oviedo, Carlos. *ob. cit.*, pp. 692 y ss.

²³Sobrerroca, Luis Antonio. "Seguridad Social y Doctrina Social Católica". *Boletín de Estudios Económicos*. rus Sept.-Oct. 1953, pp. 979 y ss.

PRINCIPIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

13. *Descripción*

La asistencia social como rama de la seguridad social, se basa en los mismos principios que ésta. Estos principios fundamentales son los siguientes: universalidad, solidaridad, suficiencia e integralidad. Algunos de estos principios, se realizan en forma mucho más eficaz en la asistencia social que en los seguros sociales. Así por ejemplo, el principio de la solidaridad se da en forma muy amplia, ya que es toda la comunidad quien concurre en su financiamiento, y es cualquier miembro de ella el beneficiado con sus prestaciones.

La suficiencia, se concreta a través de las prestaciones mínimas suficientes que asegura la asistencia social a todos los individuos que se encuentren en estado de necesidad.

Por último, la integralidad se manifiesta extensamente, por cuanto la asistencia social protege al individuo de todas las contingencias sociales, cubriendo todos y cada uno de los estados de necesidad.

Veremos también en este párrafo, a ciertos autores que han agregado otros principios a los ya enunciados; el de la unilateralidad de las prestaciones asistenciales y el de la comunidad. El primero de ellos dice relación con la falta de conmutatividad entre prestaciones y cotizaciones, ya que estas últimas, no son antecedentes necesarios para el otorgamiento de las primeras. El principio de la comunidad consiste en que, los individuos se organizan al tener vínculos que los unen, en la búsqueda del bien común, renunciando a los bienes particulares y estableciendo entre ellos derechos y obligaciones, una de las cuales es la protección de los necesitados, protección que se realiza mediante las prestaciones asistenciales impregnadas de un carácter solidario y personal.

14. *Principio de la universalidad*

Consiste en que las prestaciones de la asistencia social deben proteger a todos los miembros de la comunidad nacional, sin que ninguno de ellos quede al margen de sus beneficios.

No obstante esto, en nuestro país, a pesar de existir un gran número

de personas que se encuentran en estado de necesidad, no pueden gozar de los beneficios de la asistencia social, puesto que los organismos encargados de concederla, no cuentan con los recursos necesarios para cumplir su cometido.

15. *Principio de la solidaridad*

Este es el principio fundamental de la asistencia social, en la medida en que los cimientos de la asistencia social son las necesidades de los miembros de la comunidad y la responsabilidad colectiva para satisfacerlas.

En los albores de la sociedad, no existía una actitud solidaria de los individuos ante las necesidades del prójimo. La solidaridad frente a la necesidad nace en el seno familiar, como una responsabilidad del jefe de familia y también como una emanación del grupo familiar. Pero esta responsabilidad solidaria del grupo familiar, no es suficiente para superar la amplia gama de contingencias sociales que le quitan al individuo y a quienes viven a sus expensas de medios de subsistencia; por esto, se extiende a grupos comunitarios más amplios, comprometiendo la responsabilidad de un mayor grupo de personas, quienes en forma común, asumen las consecuencias de determinados riesgos a que están sometidos. Es así como se pasa a la esfera profesional de las mutualidades y en último término a sistemas que se fundan en un compromiso de responsabilidad integral de toda la sociedad²⁴.

Esta evolución se logra al desarrollar ciertos principios sociales jurídicos y políticos, partiendo de la caridad individual, hasta llegar a una amplia concepción de justicia social, que busca la cooperación solidaria de todos los grupos sociales, y su participación activa en la persecución del bien común.

Así, para Luis Antonio Sobrerroca, la justicia social es “la que determina los derechos de los individuos como miembros de la sociedad humana”. El mismo autor agrega que lo que hoy se atribuye como obligación de la justicia social, en un principio era tarea de la caridad, o era una función estatal, destinada solamente a lograr la estabilidad política “por ser obligaciones indeterminadas y que difícilmente podían ser atendidas por completo, exhaustivamente”²⁵.

²⁴Martín Mateo, Ramón. *ob. cit.*, pp. 55 y ss.

²⁵Sobrerroca, Luis Antonio. *ob. cit.*, pp. 972 y ss.

Francisco de Ferrari, sostiene que "la afirmación de un sentimiento de solidaridad ha hecho reconocer como un deber social, la asistencia a los indigentes, a los ancianos y a los inválidos"²⁶.

Dentro de este contexto, podemos agregar que la asistencia social nació como expresión de las primeras formas de solidaridad humanas, siendo la primera de sus expresiones la caridad, fundamentada en ideas éticas, financiada por las erogaciones de los particulares, y administrada por medio de las instituciones privadas. Posteriormente este fundamento ético-religioso se sustituyó por otros de contenido más general (sociales, económicos y políticos), conformándose una estructura jurídica propia, que significa la sustitución de las instituciones privadas por organismos estatales, y de las erogaciones particulares, por subvenciones del Estado²⁷.

16. *Principio de la integralidad*

Significa que la asistencia social debe cubrir todas las contingencias sociales y todos los estados de necesidad, cualquiera que sea su naturaleza.

Por eso la finalidad principal de la asistencia social, es la cobertura total de los estados de necesidad.

Cobertura, significa tutela integral de todos y cada uno de los estados de necesidad; implica proteger al hombre de todas las contingencias sociales aunque no hayan llegado a causar un estado de necesidad o de carencia de bienes.

En consecuencia, la cobertura tiene un triple ámbito: preventivo, en cuanto busca evitar que se produzca el estado de necesidad; reparador, en la medida en que otorga prestaciones, de diversa índole, con el objeto de cubrir estados de necesidad; y finalmente, readaptador y reeducador, por cuanto persigue la rehabilitación psicosomática y la reeducación profesional, con el objeto de integrar al individuo a la comunidad²⁸.

²⁶De Ferrari, Francisco. *Los principios de la Seguridad Social*, Uruguay 1955, p. 110.

²⁷Comisión de estudios de la Seguridad Social. "Informe Prat" *ob. cit.*, p. 14.

²⁸Soto Calderón, J. Carlos. Opinión vertida en sus clases.

17. *Principio de la suficiencia de las prestaciones*

En los seguros sociales rige el principio de la conmutatividad, es decir entre las prestaciones y las cotizaciones existe una proporcionalidad. Dicha proporcionalidad, sobre todo por efecto de la inflación, puede significar prestaciones insuficientes para cubrir estados de necesidad.

El principio de la suficiencia de las prestaciones, corrige las deficiencias del fundamento jurídico clásico de la conmutatividad.

La suficiencia de las prestaciones consiste en que el único mecanismo que regule la naturaleza y monto de las prestaciones, debe ser el requerimiento de éstas que implica el estado de necesidad; de modo que sea éste la única causa que dé derecho a prestaciones. De esta forma se termina con la diversidad de las prestaciones y se elabora un sistema que las uniforma e iguala para toda la población.

Por esto, el monto de las prestaciones debe guardar estrecha relación con el estado de necesidad, sin tomar en consideración otro tipo de circunstancias, como por ejemplo, cotizaciones previas del beneficiario, su calidad de afiliado, etc.

Este principio de la suficiencia, ha dado origen al mecanismo de las prestaciones mínimas que consiste en que, la asistencia social, asegura prestaciones de un monto mínimo, a sus beneficiarios de forma tal, que les permite satisfacer, en forma mínima suficiente, sus necesidades vitales.

Es así como en Chile, se da este mecanismo en el caso de los asegurados del Servicio de Seguro Social, cuya pensión se calcula en base al promedio de las remuneraciones sobre las cuales se haya cotizado en los últimos cinco años. Dada la inflación existente en países en vías en desarrollo como el nuestro, y el bajo nivel que tienen los salarios, el monto de la pensión que resulta al hacer dichos cálculos, está muy por debajo del mínimo suficiente, de modo que se usa este sistema con el objeto de elevar las pensiones a un monto superior adecuado al estado de necesidad²⁹.

18. *Principio de la unilateralidad de las prestaciones*

Luis Orlandini, en su artículo "Características Básicas de la Seguridad Social en Chile" agrega un nuevo juicio que, podríamos decir, constituye

²⁹Soto Calderón, J. Carlos, Briones Olivo, Carlos. *ob. cit.*, p. 30.

otro principio que sirve de base a la asistencia social, y es el de la unilateralidad de las prestaciones asistenciales.

En este sentido, dice que "en las instituciones de carácter asistencial, a diferencia del seguro social, no existe el principio de la bilateralidad de las prestaciones". Los conceptos tradicionales de hecho, no tienen importancia en estas instituciones. El derecho a la prestación no es el resultado de una contribución o pago que previamente haga el beneficiario, sino que el reconocimiento de un deber jurídico de carácter general que el Estado (esto es la comunidad nacional) hace en beneficio de todos los individuos que la integran³⁰.

Tenemos entonces que, las prestaciones que concede la asistencia social, son unilaterales debido a que el beneficiario no debe pagar una contribución con anterioridad para poder obtener beneficios, ya que tiene derecho a dichas prestaciones asistenciales, por el solo hecho de pertenecer a una comunidad organizada y encontrarse en estado de necesidad.

19. Principio de comunidad

Gaspar Bayón Chacón, agrega a estos principios el de la comunidad, y dice que "común, es lo que poseen varias personas de modo que las vincula entre sí, y en este sentido, la comunidad, es el vínculo de unión o el nuevo ser que dicho vínculo crea".

Continúa Bayón, "de esta forma el grupo amorfo, unido por un vínculo común, se convierte en organizado y hasta en jurídicamente personificado. Pero para que ese vínculo llegue a convertir al grupo en comunidad, debe existir la convicción de que es un bien y de que ese bien tiene un valor superior al de los bienes particulares de los sujetos vinculados".

Además de esto, la idea de comunidad debe salir al exterior por medio del establecimiento de derechos y deberes generales distintos del de los particulares.

Existe una verdadera comunidad, según el mismo autor, en la medida en que los beneficiarios y los administradores no se encuentran ligados solamente por una relación asistencial impersonal, sino que

³⁰Orlandini Molina, Luis. *ob. cit.*, pp 8 y 9.

³¹Bayón Chacón, Gaspar. "El principio de la comunidad en la Seguridad Social" Ministerio del Trabajo, Madrid, 1964. *Rev. de la Seguridad Social Argentina*, pp. 614 y 615

también, en forma muy especial, un espíritu solidario, esencial en la asistencia social³¹⁻³².

Párrafo 4º

FINES DE LA ASISTENCIA SOCIAL

20. *Reseña*

La asistencia social, dado el desarrollo que ha alcanzado, persigue con su accionar tres fines u objetivos fundamentales, que son: cobertura total de los estados de necesidad, mantención de un nivel mínimo de vida y redistribución de los ingresos.

21. *Cobertura total de los estados de necesidad*

El hombre, para poder satisfacer sus necesidades, por regla general, necesita trabajar, recibiendo a cambio una remuneración con la cual adquiere bienes en relación a las necesidades que debe satisfacer. Sin embargo, hay ciertas circunstancias que hacen que el hombre pierda su capacidad de trabajo, sin que haya acumulado una cierta cantidad de riqueza, que le permita mantenerse él y aquellos que de él dependen, cayendo en estado de necesidad.

En esta situación, entra a actuar la seguridad social, mediante las fórmulas de aseguramiento social, una de las cuales son los seguros sociales que funcionan sólo respecto de los afiliados a sus sistemas, es decir, protegen solamente a aquellas personas que cumplen con los requisitos establecidos por el organismo asegurador, como son, por ejemplo, ciertas exigencias de cotizaciones previas, un determinado número de años de imposiciones, una determinada edad, etc. Por esto existe un gran número de personas que, o no se encuentran afiliados a ninguna entidad aseguradora, o que, encontrándose asegurados, no cumplen con los requisitos que dicho organismo establece para tener

³¹Para el desarrollo de este tema, se han utilizado fundamentalmente los siguientes textos:

- a) Soto C. Juan Carlos, Briones O. Carlos, *ob. cit.*, pp. 29 y ss.
- b) Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. *ob. cit.*, pp. 23 y ss.
- c) Gacte B., Alfredo. *Tratado de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*. t., iv pp. 97-102.

derecho a los beneficios respectivos, quedando de esta manera, totalmente al margen de ellos.

La asistencia social, cuando actúa con carácter complementario, suple las deficiencias de los seguros sociales, en la medida en que tiende a proteger a todos aquellos individuos que quedan fuera de la protección de dicha fórmula de aseguramiento social, por encontrarse en alguna de las situaciones analizadas.

Desde otro punto de vista, la asistencia social, considerada como fórmula de aseguramiento social principal, tiene la función de proteger a todos los miembros de la comunidad que se encuentren en estado de necesidad.

En ambos casos, la asistencia social, sea principal o complementaria, tiene por finalidad la cobertura total de los estados de necesidad.

En relación con la cobertura, y para deslindar el ámbito que es preocupación fundamental de la asistencia social, se hace necesaria una referencia al problema de las contingencias sociales.

Se entiende por contingencias sociales, todas aquellas causas que "interrumpen la capacidad de ganancia al impedir el trabajo directo, sea en forma temporal o provisoria, como en los casos de enfermedad, maternidad y desempleo, ora de modo permanente o definitivo, como ocurre con la vejez, la invalidez y la muerte (en que la posibilidad de subsistencia directa se pierde por el fallecimiento del miembro de la familia que la procura para el resto de ella), ya que como en el caso de nacimiento y mantención de hijos o de padres ancianos (cargas familiares o "personas a cargo"), se produce una merma del ingreso directo, en la medida en que éste se mantiene estacionario, para una familia determinada, mientras el número de miembros que la forman aumenta"³³.

Las contingencias sociales pueden afectar al individuo y a su familia o pueden afectar también, a sectores generales de la población, fundamentalmente cuando dichas contingencias emanan del medio ambiente.

Entre las primeras cabe señalar las contingencias sociales tradicionales y universalmente conocidas de maternidad, enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

En el segundo grupo se encuentran los estados de necesidad que se refieren a condiciones transitorias de emergencia y del medio, las que

³³Soto Calderón J. Carlos, Briones Olivo, Carlos. *ob. cit.*, p. 11.

generalmente alcanzan a un gran número de personas, cualquiera sea su situación económica, como es el caso de terremotos, inundaciones, sequías, incendios, etc.

Estas últimas, son las que han ampliado el campo de la asistencia social, cubriendo de esta forma a toda la comunidad y todos los estados de necesidad.

Como podemos ver, la asistencia social se preocupa de solucionar los problemas sociales que afectan, más que a individuos aislados, a determinados sectores sociales, ya que los problemas de la asistencia social afectan a todos sin importar o discriminar clases sociales³⁴.

22. *Mantenimiento de un nivel mínimo de vida*

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión del 10 de diciembre de 1948, aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la que en su Artículo 25 establece que "toda persona tiene derecho a un nivel adecuado de vida que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestuario, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"³⁵.

En esta forma vemos que se encuentra universalmente reconocido el derecho que tienen todos los individuos, a alcanzar y mantener condiciones de vida que les permitan vivir libre de presiones económicas, para integrarse en forma cabal y digna, en la comunidad nacional.

La asistencia social, por lo tanto, juega un papel importante en lo que se relaciona con la promoción social, contribuyendo a rescatar ciertos sectores de la comunidad que se encuentran en condiciones subhumanas y precarias de vida.

Para lograr este objetivo, la asistencia social, realiza una labor de tipo médico y otra de tipo docente. Esta última es fundamental, por cuanto es necesario educar al individuo para hacerlo útil a la sociedad y darle medios para su realización personal. La acción médica constituye una base de la superación del individuo y de su familia, ya que sólo una persona con un adecuado estado psicofísico y libre de enfermedad, puede realizarse.

³⁴Comisión de Estudios de la Seguridad Social. *ob. cit.* pp. 14 y 15

³⁵Asamblea General de las Naciones Unidas. "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Dic. 1948, artículo 25.

23. *Redistribución de los ingresos*

Otro de los objetivos fundamentales de la asistencia social, es la redistribución de la renta nacional, con miras a la modificación de la estructura social, y lograr, de esta manera, poner fin a la gran desigualdad existente entre aquellos que forman el minoritario grupo de los económicamente poderosos y la gran masa de individuos que viven en una precaria situación económica.

De esta manera, la asistencia social origina una transferencia de recursos entre los diversos sectores económicos y sociales, de modo que aquellos que tienen un alto nivel de ingresos, deben sacrificar una parte de éstos para ir en ayuda, a través de los organismos pertinentes, de aquel sector de la comunidad que no posee los medios necesarios para satisfacer sus necesidades primordiales. En esta forma, la asistencia social tiende a eliminar la falta de equidad que existe en la distribución de los ingresos, lo que es una de las principales causas de atraso social de los países en vías de desarrollo como el nuestro.

La redistribución se consigue en la medida en que las personas de bajos o nulos ingresos tengan derecho a las prestaciones de la asistencia social, mientras que, los de altos ingresos, por regla general, sean sólo contribuyentes³⁶.

Tenemos entonces, que el Estado obtiene recursos, que destina a conceder beneficios asistenciales, del presupuesto nacional, el cual está formado por los recursos que se obtienen a través de los impuestos y contribuciones, proporcionales a los ingresos y bienes de cada particular. Por esto se dice que la solidaridad nacional, juega un papel muy importante en la redistribución de los ingresos.

En este sentido, Paul Durand³⁷ dice que "para llevar a efecto una política de redistribución de las rentas, para aliviar la situación de los más necesitados, no existe otro camino que ir disminuyendo en

³⁶ Sin embargo, hay sistemas de seguridad social, en que la asistencia social otorga prestaciones a todos por igual, al producirse una contingencia social.

³⁷ Durand, Paul. "Los equívocos en la redistribución de la riqueza por la seguridad social". *RIS* julio-agosto 1953, pp. 823 y 824.

forma gradual los ingresos de los más adinerados". Continúa el autor diciendo que "la desigualdad de las situaciones individuales, origen del problema social, convierte la redistribución de las rentas por la vía de la seguridad social, en una de las soluciones necesarias de la cuestión social".

Aun cuando Paul Durand habla de seguridad social, podemos aplicarlo perfectamente a la asistencia social, en cuanto se refiere a aquélla, como contraposición en la fórmula de aseguramiento, constituida por los seguros sociales; de modo que, la seguridad social, sería una fórmula de aseguramiento destinada a proteger a los sujetos que se encuentren en estado de necesidad, que corresponde, casi en su totalidad, al concepto que hemos dado de asistencia social, en el presente trabajo.

La redistribución que realiza la asistencia social, como contrapartida a la que realizan los seguros sociales, es de tipo vertical, es decir entre los que disponen de más recursos económicos y los menos favorecidos. En cambio, los seguros sociales, realizan una redistribución fundamentalmente horizontal, o sea, entre la población activa y la población pasiva, siendo la cotización, la que determina el monto de la prestación. En el primer caso en cambio, es decir, en la asistencia social, el estado de necesidad es el único factor determinante de la cuantía de los beneficios.

La importancia de la redistribución de los ingresos, no es una idea nueva, ya que fue desarrollada por Lord Beveridge en su informe, exponiendo que las encuestas que se efectuaron en las principales ciudades de Gran Bretaña antes de la guerra del 39, puso de manifiesto que la población inglesa se encontraba en estado de necesidad, el que no se habría producido si hubiese existido una política de redistribución de la renta, tendiente a beneficiar a los menos favorecidos. La miseria había llegado a los límites en que se podía constatar, debido a que no se habían tomado las medidas para evitarla.

Continúa Beveridge "para que el estado de necesidad desaparezca, es suficiente que los que están en abundancia renuncien a una pequeña parte de sus bienes superfluos"³⁸.

³⁸Soto Calderón, J. Carlos, Briones Olivo, Carlos. *ob. cit.*, pp. 62 y ss. (Citas del Informe Beveridge).

FORMAS DE EXPRESION DE LA
ASISTENCIA SOCIAL

24. *Planteamiento*

La asistencia social se expresa, manifiesta o concreta, de dos formas: como sistema complementario de los seguros sociales y como una fórmula de aseguramiento principal y general.

25. *La asistencia social complementaria o subsidiaria de los seguros sociales.*

Esta forma de expresión de la asistencia social, se da en la actualidad en la mayoría de los países del mundo, incluyendo el nuestro.

Sucede así, debido a que los sistemas de seguros sociales tienen un carácter parcial, en la medida en que no se preocupan de la cobertura de ciertos riesgos; además, sólo protegen, principalmente, a los trabajadores dependientes, o sea sólo a una parte de la población³⁹; también se exigen ciertos requisitos de cotizaciones previas, tiempo de afiliación, densidad de cotizaciones, etc., y por último debemos agregar que las prestaciones que se obtienen a través de los seguros sociales, por regla general, van en relación conmutativa con las cotizaciones que los asegurados han debido hacer en su respectiva institución aseguradora.

Dada estas circunstancias, se puede apreciar fácilmente que se producen ciertas situaciones que hacen que amplios grupos de individuos se encuentren en estado de necesidad sin poder satisfacer sus necesidades mediante los seguros sociales.

Se da además, el caso de que aún cumpliéndose con los requisitos establecidos por el seguro social, las prestaciones otorgadas por éste, son insuficientes para cubrir el estado de necesidad, debido a que ellas no guardan relación con dicho estado, sino que, como ya dijimos, se rigen por el principio de la conmutatividad, es decir las prestaciones se otorgan según lo recaudado por cotizaciones, aplicando técnicas actuariales y financieras.

³⁹En Chile, sólo en los últimos años, se han dictado disposiciones destinadas a proteger a trabajadores independientes, estableciéndose un sistema de afiliación voluntaria. Ejemplo de esto, son las Leyes N.os 15.478-15.722.

Así vemos que los seguros sociales, dejan al margen de sus beneficios a amplios sectores de la población, por no tener una calidad jurídica determinada, como por ejemplo, la de trabajador dependiente o independiente de la clase u oficio exigido por la legislación respectiva.

Todas estas deficiencias de los seguros sociales, han obligado a la fórmula de aseguramiento denominada asistencia social, a emplearse para suplir los vacíos de los seguros sociales. Por consiguiente, se han establecido pensiones mínimas, prestaciones asistenciales, revalorización de pensiones, etc.

La asistencia social complementaria, en consecuencia, es aquella que tiene por finalidad proteger a los individuos, que por una causa u otra, se encuentren marginados de los beneficios del seguro, o cuando dichos beneficios son insuficientes.

26. *La asistencia social principal*

Bajo esta denominación nos referimos a la asistencia social considerada como sistema general de aseguramiento, es decir constituyendo el único sistema que otorga prestaciones para cubrir los diversos estados de necesidad que puedan padecer los individuos, producto de contingencias sociales.

Los beneficios se conceden a la comunidad íntegra, sin exigir ningún tipo de cotización previa. El único requisito exigido para obtener las prestaciones asistenciales, es el de formar parte o ser miembro de la comunidad nacional o municipal en su caso, y el de encontrarse en estado de necesidad. Este último determina el monto, naturaleza y condiciones de las prestaciones, las cuales están establecidas según un estatuto jurídico, de tal suerte que es un deber estatal otorgarla y los particulares tienen un derecho subjetivo público para exigir las.

La organización de las sociedades modernas, tienden a establecer este sistema como fórmula general de aseguramiento, que cubra a toda la población y todas las contingencias sociales que puedan afectar a sus miembros.

Se critica este sistema diciendo que, si la asistencia social llegara a constituir una fórmula de aseguramiento social que protegiera a todos los individuos, de todos los riesgos sociales, éstos perderían el interés por el trabajo y en especial por el ahorro, ya que se encontrarían con todas sus posibles necesidades satisfechas por el Estado.

Es así como Luis Antonio Sobrerroca dice que "se acusa a la seguri-

dad social de debilitar la voluntad del asegurado en la lucha por la vida, de matar el estímulo, el amor al trabajo y al ahorro; en una palabra, de convertirse en tapadera de la holgazanería, y aún de peores vicios". "Si por el sólo hecho de existir, se nos asegura el bienestar desde la cuna hasta la tumba, el trabajo fácilmente lo consideraremos como un deporte o un pasatiempo, y una sociedad que se entrega al trabajo por puro pasatiempo, difícilmente producirá lo que necesita para el consumo, y a la larga se verá obligada a trabajar en serio para poder vivir"⁴⁰.

Aun cuando el autor habla de seguridad social, podemos aplicar lo aquí dicho, perfectamente, a nuestro tema de estudio, ya que ésta sería la única fórmula de aseguramiento, constituyendo, de esta forma, el sistema de seguridad social.

Sin embargo, otros autores opinan que la asistencia social, entendida de esta manera, sólo sería un peligro si el ahorro pudiera ser formado de manera espontánea. En este sentido, Paul Durand dice: "pero, al menos en lo que se refiere a los elementos humildes de la población, la insuficiencia de los medios de existencia hace imposible la formación de un ahorro individual apreciable. Es injusto acusar a la seguridad social de destruir el espíritu de ahorro, ya que históricamente resulta fuera de duda que es la imposibilidad del ahorro individual lo que ha determinado la creación de una protección contra los riesgos sociales".

"Si durante tanto tiempo, los medios de existencia de una gran parte de la población resultaron insuficientes y la depreciación de la moneda hizo vanos los esfuerzos de la previsión individual, es lógico atribuir a estos factores, y no a los efectos de la seguridad social, la insuficiencia del ahorro"⁴¹.

Nosotros creemos que la asistencia social destruiría el espíritu de ahorro y de superación de los individuos, siempre y cuando sus prestaciones aseguraran, en forma total e indefinida, la protección de todos los riesgos y la cobertura del estado de necesidad en forma total. Sin embargo, nos parece muy difícil, o más bien utópico, que el legislador pudiese concebir un sistema con estas características.

Por el contrario, todo sistema debe pretender, y así se ha entendido, liberar a los individuos de sus necesidades más apremiantes, de

⁴⁰Sobrerroca, Luis Antonio. *ob. cit.*, p. 973.

⁴¹Durand, Paul. "La política de Seguridad Social y la Evolución de la Sociedad Contemporánea" *RIS*, mayo-junio 1932, pp. 415 y ss.

modo tal, que éste deba esforzarse por lograr la satisfacción de otro tipo de necesidades no tan primordiales.

La complementariedad de la asistencia social con respecto a los seguros sociales, se da en Gran Bretaña, especialmente en lo que respecta al seguro de vejez, donde sus beneficiarios reciben un suplemento, mediante la asistencia social, cuando sus gastos extraordinarios, debido a situaciones anormales, rebasan el límite de sus ingresos.

En general, los beneficiarios que reciben el mínimo o casi el mínimo de la pensión autorizada, y que carecen de otros tipos de ingresos, están prácticamente obligados a solicitar los beneficios de la asistencia social.

Párrafo 69

TENDENCIAS MODERNAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

27. Reseña general

Este párrafo tiene por objeto examinar las modernas manifestaciones y tendencias de la asistencia social. En este sentido veremos cómo la asistencia social deja de tener un carácter graciable, para transformarse en un derecho público subjetivo; cómo el Estado ha ido creando servicios públicos destinados a cumplir la función asistencial; cómo va perdiendo importancia la necesidad de comprobar la carencia de recursos propios; cómo se ha ido extendiendo la cobertura de las contingencias sociales; cómo las pensiones asistenciales han ido adquiriendo nuevas características; cómo se han desarrollado últimamente las prestaciones asistenciales de cesantía, las relacionadas con la salud y las prestaciones familiares; y por último, analizaremos la amplitud que, en cuanto a los beneficiarios, ha tenido la asistencia social.

28. El derecho subjetivo público a la asistencia social

Como ya lo manifestáramos, la protección de los individuos frente a la adversidad, surgió primitivamente dentro del grupo familiar, ampliándose posteriormente a otros sectores sociales. Nacen los grupos comunitarios y las asociaciones filantrópicas. Posteriormente trasciende del individuo y las asociaciones para llegar a que sea toda la comuni-

dad la que responda en forma solidaria frente a las necesidades de los individuos. Por último, es el Estado, quien en representación de la sociedad, realiza esta función, siendo la asistencia social una de las fórmulas que utiliza el Estado para realizar esta labor.

Durante mucho tiempo, la asistencia social estuvo dominada por los mismos principios que guiaron a la asistencia privada, y entre ellos, fundamentalmente por aquel que niega el que la asistencia sea un derecho público subjetivo. Se afirmaba, y aun se hace por algunos autores, que el Estado cumple esta función como una concesión graciosa a título de favor.

Desde el momento en que el Estado tiene la obligación y el deber de otorgar asistencia por ley, se crea una función social, de modo que el hecho de cumplir una obligación jurídica, en ningún caso constituye un favor. El fundamento de la asistencia social deja de ser la caridad para basarse en la justicia social. Por lo demás, la función asistencial se ha ido reglando cada vez más, perdiendo su carácter personal, pasando a prestarse según las condiciones y requisitos objetivos establecidos en la ley.

Confirma lo expresado Francisco de Ferrari quien manifiesta que: "en la época actual vamos viendo como la asistencia ha ido dejando de ser un favor, para convertirse en un derecho", destacando que "la afirmación de un sentimiento de solidaridad ha hecho reconocer, como un deber social, la asistencia a los indigentes, a los ancianos y a los inválidos"⁴².

La concepción del derecho a la asistencia social se ha hecho realidad mediante la creación de organismos encargados de recaudar recursos para destinarlos a otorgar prestaciones asistenciales, en reglamentar las reclamaciones de los interesados, y otorgar a éstos ciertos recursos para apelar en contra de las decisiones de dichos organismos.

La tendencia actual, en este sentido, es que el Estado tiene la obligación de cubrir los riesgos que puedan afectarle a los miembros de la nación, y debe satisfacer el estado de necesidad que les pudiere sobrevenir. Como contrapartida, el individuo es titular de un derecho, derecho a ciertas prestaciones que debe otorgarle el Estado, sin exigirle ningún requisito más que el de estar en estado de necesidad.

Este derecho lo tiene el sujeto, como muy bien lo dice Gaspar Bayón Chacón, "por una causa natural de intitulación". "El hombre como tal,

⁴²De Ferrari, Francisco, *ob. cit.*, pp. 110 y 111.

independientemente de su calidad de trabajador, está intitulado por razón de su propia naturaleza, para los beneficios de asistencia”.

El autor citado continúa diciendo que “la intitulación natural sólo puede actuar como causa habilitante de un derecho a un beneficio de seguridad social, cuando este beneficio sea debido al hombre por el mero hecho de serlo, y no como prestación correlativa de un negocio jurídico y, por tanto, para el trabajador, de una relación jurídica de trabajo”⁴³.

29. *La asistencia social como servicio público*

El Estado actúa cumpliendo la función asistencial mediante servicios públicos de carácter asistencial, de forma que la estructura financiera de la asistencia social es la misma que las de los demás servicios del Estado: los recursos financieros provienen de los impuestos o tributos que paga toda la comunidad nacional según sus ingresos y de acuerdo con las técnicas y principios de las finanzas públicas. El presupuesto nacional determina, en cada ejercicio, las prioridades y la calidad de las prestaciones que se otorgan a través de los servicios asistenciales.

La asistencia social brotó del sentimiento de solidaridad nacional, y hoy su carácter equitativo ha sido reforzado por el hecho reconocido de que una parte de todos los salarios y demás ingresos van a parar a la caja fiscal, de tal manera que todos los residentes contribuyen, en una u otra forma, a cubrir el costo de la asistencia social.

30. *La prueba de la carencia de recursos propios*

Otro aspecto importante es el desarrollo que ha tenido la asistencia social en lo que se refiere a la exigencia de que quien lo solicite, demuestre la necesidad que tiene de ella, es decir es necesario demostrar el estado de necesidad en que se hace un individuo o familia, así como la carencia de los medios para subsanarla.

En este sentido, el “Convenio sobre la Seguridad Social”, de 1952, estipula que cuando las prestaciones prescritas se suministren por medio de un régimen de asistencia social, dicho régimen debe proteger a todos los residentes, previa comprobación de los medios propios de subsistencia, cuando se solicite la prestación y mientras se pague la misma⁴⁴.

⁴³Bayón Chacón, Gaspar, “Los Derechos a los Beneficios de la Seguridad Social como Patrimonio del Hombre”. *RIS* N° 4, año 1958, p. 1.029.

⁴⁴Orf. “Introducción a la Seguridad Social”. Ginebra, 1970.

Actualmente la asistencia social que impone la comprobación de los medios propios de subsistencia, va cayendo en desuso y son muy pocos los nuevos regímenes de este tipo, creados en los últimos años. Existe la tendencia a considerar que eximir de la exigencia de comprobar medios propios de subsistencia, desalienta el ahorro, por lo que presentaría un defecto fundamental.

Al respecto, Francisco de Ferrari expresa que "la oposición entre la asistencia y la seguridad social, consiste en que la asistencia social, los socorros, dependen de la comprobación de un estado de necesidad, en cambio, en la seguridad social no"⁴⁵⁻⁴⁶.

En ciertos países, Suecia por ejemplo, con respecto a determinados riesgos, fundamentalmente el de enfermedad, se ha establecido un sistema mediante el cual se conceden prestaciones asistenciales sin importar si el individuo tiene o no recursos propios para cubrir el estado de necesidad que le aflige.

Por esto los nuevos regímenes destinados a proteger a la población tienen, en general, y como ya lo expresáramos, el carácter de servicios públicos de naturaleza universal, sin limitaciones en cuanto al alcance de la protección y sin exigir una comprobación de la carencia de recursos propios.

Países como Canadá, Dinamarca, Suecia, Noruega y otros, otorgan pensiones universales de vejez a todos los residentes permanentes que han pasado un determinado límite de edad, sin tener en cuenta las cotizaciones pagadas y los recursos propios del asistido. Los países escandinavos otorgan pensiones, además, a los inválidos y sobrevivientes.

31. *Extensión de la cobertura*

Un tercer aspecto de la política moderna de la asistencia social se refiere a la ampliación que ha tenido su campo de acción.

En efecto, sus beneficios ya no sólo se entregan a los inválidos, a los ancianos y a los menores, sino que también a los damnificados en casos de sismos, catástrofes o fuerza mayor, a la rehabilitación del inválido y su reeducación y a la educación y protección de menores en situación irregular.

Por otra parte, se han establecido sistemas de créditos sociales que

⁴⁵De Ferrari, Francisco, *ob. cit.*, p. 111.

⁴⁶El autor se expresa de la seguridad social como sinónimo de seguro social.

se otorgan en casos calificados, sobre la base de préstamos controlados, con fines de recuperación económico-social y de promoción de trabajo.

32. *Las pensiones asistenciales*

La extensión de la cobertura incluye las pensiones asistenciales que tienen una gran importancia.

Las pensiones asistenciales se caracterizan por ser no contributivas (no exigen cotizaciones previas del eventual y futuro beneficiario), en razón de la naturaleza misma, financiera y jurídica, de la asistencia social.

Estas pensiones asistenciales no contributivas, se otorgan, fundamentalmente, en los casos de las contingencias sociales de vejez e invalidez. Estos tipos de pensiones existen en la mayoría de los países; y en algunos, en este último tiempo, se ha extendido el campo de aplicación de las pensiones a los ciegos. Sin embargo, las pensiones concedidas a los ancianos y a los ciegos, generalmente, tienen montos superiores a las otorgadas a los inválidos; con todo, la tendencia moderna es igualar la cuantía de las pensiones en relación al estado de necesidad, ya que los inválidos y los ancianos se encuentran en similares situaciones de carencia, y necesitan por ello la misma ayuda pública.

En la actualidad, el hecho de recibir una pensión no involucra ninguna disminución de los derechos civiles, debido a que la concesión de tal prestación, no está condicionada a la falta de parientes legalmente responsables que puedan mantener al necesitado.

Además, las pensiones no se limitan a las personas que carecen de recursos en forma absoluta, y, por otra parte, no se exige la transferencia, a la autoridad que otorga la pensión, de ninguno de los bienes que sean propiedad del beneficiario. El carácter fundamental de estas pensiones no contributivas es que se otorgan como contrapartida de un derecho. La noción de la pensión asistencial como derecho conlleva, como consecuencia la certidumbre acerca del monto de dicha prestación y un procedimiento para obtenerla, que asegura al solicitante, una consideración completa y justa de su petición⁴⁷.

En la mayoría de los sistemas modernos, la edad para tener derecho

⁴⁷oir. "El camino de la asistencia social", en *REV. OIT* N° 18, Montreal, Canadá, 1942, pp. 4-23.

a pensión de vejez, es de 65 años, pero otros han disminuido esta edad a 60 años.

Las condiciones requeridas para tener derecho a pensiones asistenciales, como lo establecen muchas legislaciones, son de tres órdenes: políticas, morales y económicas. a) Las políticas dicen relación con la nacionalidad que debe poseer el solicitante; b) las morales dan a conocer la intención de la comunidad para otorgar los beneficios a aquellas personas que lo merecen a causa de su vida respetable, y c) las económicas dicen relación con lo mínimo necesario para la subsistencia⁴⁸.

Sin embargo, los requisitos morales han sido eliminados por la mayoría de los sistemas modernos⁴⁹.

La tasa de la pensión depende, en la mayoría de los países, fundamentalmente de los recursos del solicitante. Esto significa que si el solicitante tiene algunas pequeñas entradas insuficientes para su subsistencia, se le da a título de pensión asistencial, el complemento necesario para satisfacer sus necesidades⁵⁰.

Otros sistemas entregan a la autoridad la discreción para fijar el monto de la pensión⁵¹.

Pero algunos sistemas modernos conciben, como ya lo dijimos, la ayuda al necesitado sin importar sus recursos, de modo que si una contingencia social se concretiza y actúa sobre un individuo, éste tiene derecho a exigir ciertas prestaciones, sin importar si tiene o no recursos propios⁵².

Las pensiones asistenciales para las madres constituyen otro ejemplo de pensiones asistenciales que otorgan los sistemas de seguridad social modernos. El objeto esencial de estos regímenes es poder proporcionar a la madre los medios necesarios para cuidar adecuadamente a los niños en su casa, sin tener que abandonar el trabajo.

La mayoría de las legislaciones otorgan pensiones a las madres en los siguientes casos: a) madre cuyo cónyuge está incapacitado por causa de invalidez; b) madre viuda, y c) a la madre abandonada por su cónyuge, y respecto del cual no existe posibilidad de exigir prestaciones alimenticias de derecho común⁵³.

La pensión varía de acuerdo a los recursos de la familia y del número de hijos a cargo. Para determinar esta última circunstancia, la

⁴⁸Idem.

⁴⁹Idem.

⁵⁰⁻⁵¹⁻⁵²⁻⁵³Véase cita (47).

mayoría de las legislaciones considera que un hijo es dependiente hasta los 16 años de edad⁵⁴.

Muchas legislaciones contemplan, junto con las pensiones para las madres, prestaciones para familias, consistentes fundamentalmente en atención médica y dental⁵⁵.

33. *Prestaciones de cesantía*

La cobertura de la contingencia de desempleo o cesantía, se ha convertido, paulatinamente, en materia regulada por los seguros sociales. Sin embargo, en muchos países todavía pertenece al campo de la asistencia social.

Todos los regímenes de asistencia de cesantía exigen que el reclamante sea un necesitado, que tenga capacidad de trabajo, que esté registrado en una oficina de colocaciones y que esté dispuesto a aceptar un empleo adecuado para él⁵⁶.

La función fundamental de los sistemas de asistencia de cesantía es el mantenimiento de un nivel de vida mínimo del trabajador y de su familia, de modo que el monto de la asignación guarde estricta relación con la composición del grupo familiar que debe mantener.

En algunas legislaciones, la duración de las asignaciones asistenciales es ilimitada; en otras, el plazo lo fija la autoridad que administra la asistencia de cesantía, por último, existen algunas que establecen plazos fijos⁵⁷.

34. *Asistencia médica*

En casi todos los países se han establecido formas de asistencia médica financiadas, en todo o en parte, por fondos públicos, destinadas especialmente a los grupos de escasos recursos. La atención suministrada por los servicios de asistencia médica, consisten fundamentalmente en admisión en hospitales u otros centros de tratamientos de enfermedades crónica y el cuidado materno-infantil⁵⁸.

A las personas que cuentan con recursos propios y que no son indigentes, generalmente se les exige contribuir al financiamiento de su tratamiento, según sus recursos.

⁵⁴⁻⁵⁵Véase cita (47).

⁵⁶Comisión de Estudios de la Seguridad Social. *ob. cit.*, pp. 1.229 y ss.

⁵⁷⁻⁵⁸⁻⁵⁹Véase cita (47).

Como es difícil que los médicos privados se establezcan en el medio rural, muchos países mantienen un sistema general de consulta y atención por médicos contratados por el Estado, para cubrir las necesidades de la población rural. Estos servicios son generalmente gratuitos, pero no se otorgan a aquellas personas consideradas capaces de procurarse privadamente cualquier cuidado médico⁵⁹.

La salud de las madres y de los niños, concierne generalmente a dos ramas de la asistencia social. La primera es responsable de la vigilancia prenatal, obstétrica y del lactante; la segunda, de la salud del escolar. Ambas ramas cumplen una función más bien preventiva que curativa.

La asistencia materno-infantil se organiza sobre la base de centros locales o clínicas compuestas por médicos, matronas y enfermeras que proporcionan supervigilancia, tratamiento e instrucción, así como alimentación para la madre y leche para los años posteriores al destete. Además, las prestaciones de los servicios materno-infantil, pueden comprender el suministro de ropa para los niños, el envío de una mujer para la ayuda de la casa, el ingreso a la maternidad y el mantenimiento de salas cunas. Se exige, generalmente, a los beneficiarios contribuir al costo de su tratamiento, en la medida de sus posibilidades⁶⁰.

Otros países han entregado todo el campo de la asistencia médica al sistema asistencial, de modo que cualquier enfermedad que sufra cualquier habitante del país, tiene derecho a ser atendido gratuitamente por los organismos del Estado⁶¹.

En lo que se refiere a la rehabilitación de la invalidez, podemos decir que en diversos países los gobiernos subsidian a las instituciones privadas, o mantienen instituciones públicas para la educación, entretenimiento o trabajo, especialmente, conducido para los niños y adultos con dificultades físicas y sin recursos, especialmente para los ciegos, sordos e inválidos⁶².

Por ejemplo, en Estados Unidos, todas las personas que sufren de una invalidez física permanente, pueden reclamar subsidios federales, si tienen una edad conveniente para el empleo y no pueden ejercerlo normalmente.

La rehabilitación comprende el suministro y renovación de aparatos

⁵⁹⁻⁶¹Véase cita (47).

⁶²Véase cita (47).

ortopédicos, educación y reeducación profesional y colocación en un empleo.

Algo similar sucede en Suecia. Además, la tendencia actual, en la generalidad de los países, es dar estas prestaciones sin discriminación alguna.

35. *Prestaciones familiares*

El bienestar de la familia tiene un lugar preponderante en la política social de los gobiernos, a través del mundo. Para esto se han dictado normas sobre protección de la maternidad, cuidados preventivos y asistencia y auxilio para el cuidado de los niños, como ocurre fundamentalmente en Suecia. Además, se ha establecido por ley las prestaciones en especies para la madre y el niño, proporcionándoles leche y alimentos en general. Por otra parte, en numerosos países, se ayuda actualmente a la familia con asistencia en dinero, además de la asistencia en especies.

Las asignaciones familiares formaron, en un principio, parte de la asistencia social, ya que se entregaban a los jefes de familia pobres o desvalidos, para que pudiesen mantener a sus hijos, sobre la base de los conceptos de beneficencia y asistencia tradicionales. Su financiamiento no tenía carácter contributivo, y la política de las prestaciones, carecía de relación con la política de remuneraciones.

Luego la situación varía junto con el concepto de asistencia social, dándose una segunda etapa, en la cual las asignaciones familiares se entregaban a los trabajadores jefes de familia, por cada uno de los miembros de ella, que viviesen a sus expensas, en forma de prestaciones de carácter contributivo, integrados en los sistemas de seguros sociales.

En la actualidad se otorgan prestaciones familiares de muchas y diversificadas formas, para proteger y mejorar las condiciones de vida de la familia, teniendo por fundamento, muchas veces, una política demográfica determinada. Estas prestaciones son otorgadas por instituciones estatales, según las orientaciones de la política nacional.

Hoy día se otorga una asignación familiar mínima que es igual para todos, sin relación con los ingresos de los padres o con la política de remuneraciones, ya que estas prestaciones obedecen a una política de comunidad nacional, que no admite discriminaciones entre sus miembros.

Las prestaciones familiares pueden ser en especies, dinero, subsidios por hijos, auxilios por escolaridad, y otras prestaciones tendientes a proteger y mejorar las condiciones de vida de las familias.

Existe una tendencia a hacer entrega de estas prestaciones al miembro de la familia que puede hacer mejor uso de ella, por esto, en muchos casos, se entrega directamente a la madre.

Como consecuencia de la extensión que han adquirido las prestaciones familiares, y considerando que en su financiamiento participa toda la comunidad, dichas prestaciones constituyen, en la actualidad, una parte importante de la asistencia social. Por ende, la tendencia es que dichas prestaciones abandonen la esfera de los seguros sociales⁶³.

La asistencia social se introduce en el grupo familiar ya que éste no consigue, en muchos casos, la concreción real de la obligación legal y formal de los esposos de "socorro y asistencia mutua" y la de los padres de proveer a la alimentación de sus hijos, por lo que dicha obligación se ha visto sustituida por la acción que asume el Estado. En consecuencia, las prestaciones que éste otorga, facilitan a los miembros de la familia el cumplimiento de sus obligaciones, asegurando así los recursos para cubrir los gastos de enfermedad, el sostenimiento de los hijos, la enseñanza de éstos, etc.

Es muy importante el reconocimiento que las legislaciones modernas hacen, en el sentido de que el estado de necesidad puede y debe cubrirse aun como producto de relaciones de hecho, las que pueden tener diferentes formas, como por ejemplo, la persona que tiene a su cargo a otra u otras con las cuales no está ligada por vínculos familiares. En este sentido, se considera el concubinato para el pago de subsidios; el reconocimiento de un hijo natural para el pago de subsidios familiares y subsidios de prenatalidad. Un simple vínculo de hecho, tal como el que une al padre con el hijo natural no reconocido, o el que se forma entre un niño recogido y la persona que lo educa, basta para dar derecho a las prestaciones⁶⁴.

36. *Los beneficiarios*

Las tendencias modernas se inclinan a reconocer como tales a todos los miembros de la sociedad o residentes.

⁶³Comisión de Estudios de la Seguridad Social. *ob. cit.*, pp. 1.200 y ss.

⁶⁴Durand, Paul. "La política de Seguridad Social..." *ob. cit.* pp. 455 y ss.

La asistencia social es considerada como un derecho general de garantía contra los riesgos, que protege a todos los seres humanos por su condición de tal, sin discriminar entre los miembros de la comunidad, ya que el derecho a la asistencia es una consecuencia del derecho a la vida.

La evolución que ha venido sufriendo la asistencia social hasta llegar a su estado actual, se ha ido plasmando en una serie de disposiciones de carácter internacional.

En la convención 102 de la oit, sobre "Nivel Mínimo de la Seguridad Social", se establece que el propio beneficiario tiene la facultad de recurrir ante la autoridad en el caso de que le sea denegada una prestación, y de reclamar en cuanto a la calidad o cantidad de la misma, con absoluta independencia de que haya contribuido personalmente al costo de su aseguramiento (Artículo 20-1) ⁶⁵.

Cabe agregar, en igual sentido, las ideas aprobadas y proclamadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas quien en su sesión del 10 de diciembre de 1948 constituyó la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" la que en alguno de sus artículos establece textualmente:

"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"⁶⁶.

"Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, su existencia conforme a la dignidad humana y que será completada en caso necesario, por cualquier otro medio de protección social"⁶⁷.

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que

⁶⁵Convención 102 de la oit, Conferencia 35, Ginebra, 1952, sobre "Nivel de la Seguridad Social Mínima".

⁶⁶Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 22.

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”⁶⁸.

Estas disposiciones reconocen que los estados de necesidad que llegan a experimentar las personas son, muchas veces, producto de las deficiencias del sistema económico imperante, de modo que es una obligación de la comunidad ayudar a aquellos que se encuentren en dichos estados, los que tienen derecho a exigir esa ayuda.

Las “Recomendaciones números 67 y 69” adoptadas por la 5ª Conferencia Internacional del Trabajo de 1944, proponen que se garantice la asistencia médica a todos los miembros de la comunidad, según la exigencia fundamental del derecho a la salud, inherente a todas las personas, en su calidad de miembros de una sociedad organizada⁶⁹.

⁶⁷⁻⁶⁸Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 23 y 25, respectivamente.

⁶⁹Recomendaciones Internacionales del Trabajo y Conferencia Internacional del Trabajo, citado por Manuel Alonso Olea en “Instituciones de Seguridad Social”, Estudios del Trabajo y Previsión Social. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

(Continúa en el próximo número).