



Evolución de la protección social y su adecuación en Nicaragua

SOCIAL PROTECTION EVOLUTION AND ITS ADEQUACY IN NICARAGUA

Luis Ernesto Alemán-Madrigal

Doctorando en Administración, hacienda y justicia en el Estado Social

Universidad de Salamanca

luis_e_aleman@usal.es  0000-0003-3318-6967

Recibido: 26.09.2023 | Aceptado: 09.10.2023

RESUMEN

Se analiza la evolución histórica de las distintas formas de protección social, a través de una síntesis de actualización bibliográfica, estableciendo las diferencias en las que se han organizado las respuestas a los diversos estados de necesidad, así como las tendencias que se perfilan.

Comprendida la evolución, se identifica como en Nicaragua se han protegidos las diversas necesidades y contingencias sociales, caracterizando de manera holística el régimen general actual del seguro social nicaragüense, lo que permite un conocimiento científico sobre la lógica bajo la cual se configura su sistema.

ABSTRACT

The historical evolution of the different forms of social protection is analyzed, through a synthesis of bibliographic update, establishing the differences in which the answers to the diverse states of need have been organized, as well as the trends that are outlined.

Once the evolution is understood, it is identified how in Nicaragua the diverse needs and social contingencies have been protected, characterizing in a holistic way the current general regime of the Nicaraguan social security system, which allows a scientific knowledge about how its system is configured.

PALABRAS CLAVE

Seguro social
Seguridad social
Protección social
Nicaragua

KEYWORDS

Social security
Pensions
Welfare state
Nicaragua

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. PRIMERAS MEDIDAS DE PREVISIÓN SOCIAL
 - A. Antigüedad
 - B. Edad Media
 - C. Primeras teorías
- III. LOS SEGUROS SOCIALES
 - A. La extensión a América Latina
- IV. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL
 - A. La ley estadounidense de seguridad social
 - B. El informe de Beveridge
- V. LA PROTECCIÓN SOCIAL
 - A. ¿Es una extensión al Estado Social o al Estado de Bienestar?
 - B. La recomendación N°. 202 de la Organización Internacional del Trabajo
- VI. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NICARAGUA
 - A. Primeras formas de protección social
 - B. La Ley Orgánica de Seguridad Social
 - C. La década de los ochentas y noventas
 - D. Los intentos de reforma al sistema
 - E. Actualidad del régimen general del seguro social
- VII. CONCLUSIONES
Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Investigar, analizar y sintetizar la evolución de las distintas formas de protección social es una labor titánica. Se podrían llenar muchos folios en la reconstrucción de antecedentes históricos, rememorando las dramáticas situaciones humanas que inspiraron las diversas formas de protección. Desarrollar todo este proceso con implicancias históricas, filosóficas, económicas, políticas, sociales, etc., en un plano internacional y adecuarlo a un contexto nacional suena pretencioso y muy difícil de alcanzar.

La ausencia de bases teóricas que permitan comprender la evolución de la protección social en Nicaragua provoca que, en nuestro contexto jurídico, se desconozca el porqué de la configuración actual del sistema de protección social, lo que genera limitantes en la comprensión del ámbito de aplicación, la acción protectora, el régimen económico financiero y la organización institucional del régimen general del seguro social.

Con la investigación se pretende establecer las marcadas diferencias que han existido en cuanto a la protección de las diferentes necesidades y contingencias sociales a las que la humanidad se ha enfrentado, mostrando el contexto que ha motivado los diversos estados de protección, como han ido evolucionado y como se han adecuado en nuestro país.

Poder diferenciar entre las primeras formas de previsión social, el seguro social, la seguridad social y los pisos de protección social, permite la comprensión de la configuración del seguro social nicaragüense, lo que posibilita un análisis integral de las

motivaciones del sistema en proteger a un determinado sector de la población, en otorgar determinados beneficios económicos, en entender la justificación de los requisitos para acceder a las prestaciones económicas, sanitarias o de servicio, en identificar el fundamento de la gestión en una sola institución y de inferir el porqué de sus fuentes de financiamiento; sobre todo, hace reflexionar en cuanto a la vigencia del artículo 61 de la *Constitución Política de la República de Nicaragua* (1987)¹ que establece: “El Estado garantiza a los nicaragüenses el derecho a la seguridad social”, logrando brindar una respuesta integral al planteamiento ¿en Nicaragua existe un sistema de seguridad social o, por el contrario, un seguro social?

Se está ante una investigación del tipo teórica pues la evolución de las distintas formas de protección social no es percibida sensorialmente, sino a través de información abstracta condensada en axiomas lingüísticos, teniendo un enfoque eminentemente cualitativo, pues se persigue –a través de la sistematización las distintas formas de protección social– entender, evaluar, interpretar, comprender y destacar la forma en que se han dado respuestas a los distintos estados de necesidad del hombre. El alcance es descriptivo y explicativo, pues expone las características, propiedades y manifestaciones de las distintas formas de protección social. Dentro del ámbito de las investigaciones jurídicas, podemos ubicarla dentro de las dogmáticas, pues se agrupa y une de forma sistematizada los elementos doctrinarios, jurídicos y jurisprudenciales que permite desarrollar las distintas formas de protección social. Dentro de las distintas escuelas y clasificaciones, la dirección metódica de la investigación jurídica propuesta se regirá por el método lógico descomponiendo las distintas formas de protección social para luego recomponerlo logrando destacar las relaciones existentes entre todos sus componentes. La metodología a utilizar en correspondencia con el tipo, enfoque y alcance, será el análisis documental de las fuentes directas: libros, artículos de revistas, tesis doctorales, artículos periodísticos, conferencias, etc.

II. PRIMERAS MEDIDAS DE PREVISIÓN SOCIAL

La protección social, tal y como la conocemos en nuestro contexto, no se ha formado de manera espontánea, sino que es el resultado de una larga evolución histórica, como indica Nugent²: “La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad que vive el hombre, desde los albores de la humanidad.”

En la materia, hacer una reflexión de evolución del seguro social, o evolución de la seguridad social, no resulta del todo preciso, pues lo que ha acontecido son distintas

1. Constitución Política de la República de Nicaragua. Publicada con reformas incorporadas en La Gaceta Diario Oficial N°. 181 del 28 de septiembre del 2022.

2. Nugent, R.: “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, en De Buen Lozano, N. y Morgado Valenzuela, E. (coords.): *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p. 603.

formas de protección de las necesidades sociales³. La humanidad desde épocas remotas trata de dar solución a los distintos riesgos y contingencias sociales a los que los distintos grupos han enfrentado, dando solución de acuerdo a la realidad vivida en cada contexto histórico, riesgos y contingencias que continúan presentes y a los que el derecho da respuesta de distintas maneras, resultando más acertado hacer referencia a una evolución de la protección social como mecanismo utilizado a lo largo del tiempo para afrontar las necesidades sociales.

Con el ánimo de facilitar la sistematización de este complejísimo proceso histórico, podemos distinguir que la doctrina aceptada establece tres fases de las distintas formas de protección social:

1. Las primeras medidas de previsión social, desde sus orígenes hasta la aparición de los seguros sociales.
2. Los seguros sociales: nacimiento y desarrollo, desde el último tercio del siglo XIX hasta la configuración de los sistemas de seguridad social.
3. Los sistemas de seguridad social, a partir de la década de los años treinta hasta el momento actual.

Se podría decir que la idea de protección de las necesidades sociales ha estado presente desde que el hombre es hombre; desde que la humanidad se enfrenta a un mundo que no entiende y lo pone a prueba a través de situaciones que necesita prevenir; así encontramos que el hombre primitivo se vio acosado por fenómenos naturales estando expuesto a todos los riesgos inimaginables, superando tal condición hasta que comenzó a refugiarse en cavernas, a guardar alimentos para afrontar la escasez; descubrió la agricultura y comenzó a asentarse en lugares apropiados, de ahí, que las medidas de protección que se han venido adoptado a lo largo de la historia hayan sido extraordinariamente numerosas y diversas.

A. Antigüedad

Ejemplos inmediatos a las primeras medidas de protección social los encontramos como consecuencia de las historias judeo-cristinas, en las que sitúan el estado de inseguridad del hombre desde que fue expulsado del paraíso terrenal, así como las historias de José el Egipcio, que al organizar reservas cuantiosas de alimentos durante los siete años de abundancia consiguió su racional distribución en los siguientes siete años de escasez.

3. Las que desde un inicio necesitan diferenciarse de las contingencias sociales, las que pueden ser a) *materiales* y constituyen una antítesis de la seguridad económica. Estas se pueden dividir en regulares como: alimentación, vestido, alquiler, electricidad, gas, transporte, impuestos, tasas, etc.; e irregulares: las que están vinculadas a la familia (matrimonio, nacimiento, instrucción escolar, etc.) y a otros riesgos y eventualidades (enfermedad, accidentes, vejez, muerte, desocupación, etc.); b) *inmateriales*: cuya satisfacción depende de la escala de valores de cada persona en la vida (recreación, turismo, ocupación del tiempo libre y otros requerimientos que hacen a una mayor calidad de vida).

En las culturas del mundo antiguo, en Egipto se crearon instituciones de defensa y ayuda mutua que prestaban auxilio en casos de enfermedad, así como el servicio de salud pública financiada por impuestos especiales. En Babilonia se obligaba a los dueños de esclavos a pagar por los médicos que los atendían en casos de enfermedad. En Grecia los ciudadanos que no podían subvenir sus necesidades a causa de limitaciones físicas eran auxiliados, así como eran educados los hijos de quienes habían fallecido en guerra en defensa del Estado.

En las antiguas culturas americanas, en el imperio Tahuantinsuyo de los incas se garantizaba el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales como: alimentación, vivienda, vestido y salud, lo que conllevaba a la supresión del hambre y la miseria, causados por las desigualdades sociales y por los efectos de la naturaleza incontrolables para el hombre⁴. Los ayllus –comunidad social de la región andina la que se asentó predominantemente en Bolivia y Perú– tenían un sentido comunitario inspirado en la solidaridad. Una vez cumplidas con sus labores comunes, se encargaban de los otros miembros que requerían ayuda. Los calpullis –versión azteca de los ayllus– también realizaban determinadas funciones de previsión, por ejemplo, cuando el jefe o cualquier miembro se enfermaba, sufría accidentes o recibía lesiones en guerra, tenía derecho a seguir percibiendo parte de los productos.

Las primeras medidas de protección social⁵ las encontramos en los *collegia*, surgidas en Roma durante el gobierno del Rey Numa, las que fueron fortalecidas por Servio Tulio, lográndose extender por muchas ciudades del mundo grecolatino. Los *collegia* eran asociaciones de artesanos con claros propósitos mutuales y con definido espíritu grupal. Se puede indicar que sus fines iniciales fueron religiosos, funerarios y de ayuda mutua⁶. Su constitución requería la unión de al menos tres individuos que, con aportaciones de entrada y periódicas, se comprometían a contribuir para formar el fondo común, el que se destinaba a sufragar los gastos de enterramiento del socio fallecido.

Las *guildas* tuvieron su origen en la concepción de los *collegia* y se extendieron principalmente en Gran Bretaña y los pueblos germanos. Fueron asociaciones de defensa y asistencia mutua unida por una fraternidad de combates. Por lo general se dividían en: religiosas o sociales, de mercaderes y de artesanos.

4. Pérez y Soto Domínguez, A. y Calderón Ossa, Y.A.: "El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y límites", *Iustitia*, núm. 10, 2012, p. 88.

5. Ruiz Moreno señala que la forma más antigua de protección social se encuentra en la ayuda mutua practicada en la estructura del seno familiar, la que se entregaba más por lazos sanguíneos que por intereses comunes: "Desde tiempos del hombre Neanderthal, del Homo Novus, del Cro-magnon al homo faber y/o economicus de Bergson y Waltras, la presencia de las enfermedades, el hambre, la inclemencia del medio, el pauperismo, la insalubridad y la ignorancia, han sido la esencia de la necesidad y el continente en el que interactúa las fuerzas sociales a favor y en contra de la inseguridad" (Ruiz Moreno, A.G.: *Nuevo derecho de la seguridad social*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 56).

6. Posterior, los *collegia* se agruparon con el objetivo de competir con los mercados esclavistas, ya que los romanos no podían hacerse con mano de obra esclava, por la ruina a la que habían llegado producto de las extensas guerras contra los pueblos etruscos, sabinos, galos, samnitas, etc., lo que llevó al pequeño productor a vender sus tierras a los grandes propietarios, engrosándose la plebe, la que se dedicó a actividades urbanas y abandonó el mercado artesanal y la agricultura.

B. Edad Media

Durante la Edad Media⁷ la pobreza generada por las crisis agrarias, las epidemias, la falta de abastecimiento y las guerras, va a dar lugar a medidas de protección social diversas, comenzando con las corporaciones o gremios de artesanos, las que surgieron en Europa a partir del siglo XI. Las corporaciones eran organizaciones con un carácter proteccionista sobre sus afiliados, influían ante las regulaciones de los poderes públicos para que permitiesen el ejercicio de las distintas profesiones a los que no estuvieran vinculados a las corporaciones correspondientes.

Las cofradías,⁸ nacidas bajo el amparo de la Iglesia Católica en el siglo XIV⁹, tuvieron como fin la ayuda mutua y religiosa y se desarrollaron principalmente en España, teniendo su esplendor en el siglo XVIII. Con las aportaciones de los miembros constituidos por gremios, a través de cuotas pagadas en forma regular y periódicas, formaban reservas para sufragar gastos de aquellos que caían en desgracia, protegían a las viudas y huérfanos, y llegaron a fundar hospitales.

Las hermandades surgen en la segunda mitad del siglo XV, alcanzando su mayor esplendor en el siglo XVIII. Su organización fue similar al de las cofradías, diferenciándose de éstas porque eran más cerradas y había criterios de pertenencia al gremio. Se establecía para sus afiliados seguros de enfermedad, auxilio económico o asistencial, prestación en dinero dentro de ciertos plazos, seguro por invalidez y vejez, gastos de entierro y supervivencia. Existían dos clases: de enfermedad y de socorro por muerte.

C. Primeras teorías

En la Edad Moderna se da un salto cuantitativo y cualitativo en materia de previsión social. El fortalecimiento en Europa de la figura del Monarca absoluto, la aceptación

7. Durante la Baja Edad Media organizaciones privadas, religiosas y estatales comenzaron a proporcionar ayuda en dinero, productos o servicios a personas carentes de recursos para cubrir sus necesidades básicas a través de casas de caridad, asilos y conventos. En tanto, en la Plena Edad Media, el feudalismo se vio impotente en adoptar medidas de protección general; de hecho, el abuso de los señores feudales se vio en cierta forma frenado por la iglesia católica, la que con sus conventos y monasterios crearon establecimientos de socorro, enseñanza y servicio hospitalario (Ruiz Moreno, A.G.: *Nuevo derecho de la seguridad social*, ob. cit., pp. 57-58).

8. Las cofradías (cofradías religiosas benéficas, cofradías gremiales) eran constituidas por el acuerdo de sus socios fundadores y la protección que dispensaba tenía un carácter mixto: mutualista y asistencial. El primero, porque la protección se diluía entre los asociados; el segundo, porque éstos no tenían un derecho de protección sin más, sino únicamente un interés basado en el nivel de indigencia probado. Las necesidades protegidas procedían de enfermedad, cualquiera que fuera su causa, a la que correspondían prestaciones dinerarias, asistencia médico-farmacéutica por los cofrades sanitarios y hospitalización cuando era posible. También se considera merecedora de protección la vejez, el fallecimiento, la supervivencia de viudas y huérfanos, el paro, la dote matrimonial, la cautividad, etc. La financiación de tales prestaciones procedía de un fondo común integrado por las aportaciones de ingreso y por las aportaciones periódicas. El fondo común además era engrosado con las multas que la autoridad podía imponer a los cofrades por faltas cometidas contra la asociación.

9. Nugent las ubica en el siglo VIII, cuando Carlomagno dictaminó que cada parroquia debía sostener a sus pobres, viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar. En 1601, Inglaterra establece un impuesto obligatorio a nivel nacional para cubrir esta asistencia parroquial; dos siglos más tarde, Dinamarca y Suecia adoptan medidas similares para asegurar la responsabilidad comunal (Nugent, R.: "La seguridad social: su historia y sus fuentes", ob. cit., pp. 604-605).

por parte de los teóricos de la época de la protección como una responsabilidad de la monarquía, y la necesidad real del apoyo del pueblo para consolidar su autoridad sobre la aún poderosa nobleza y la naciente burguesía, son factores que determinan que durante los siglos XVI, XVII y XVIII desde la autoridad pública sean diversas las medidas de protección social.

A pesar del desarrollo en Europa de una cierta política de asistencia pública, centrada esencialmente en la asistencia hospitalaria y en la superación de determinados estadios de pobreza a través de las organizaciones de carácter local, la protección fundamental de las necesidades sociales se realiza a través del principio mutualista (hermandades, montepíos)¹⁰ y de las primeras instituciones de ahorro popular (montes de piedad)¹¹.

A través del mutualismo se creaban asociaciones de determinadas colectividades para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales como: vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Su finalidad consistía en el reparto de cargas económicas entre los miembros de la mutualidad para afrontar de forma colectiva ciertos riesgos sociales compartidos por su vinculación al trabajo, el que podía afectar de manera individual a cualquiera de sus miembros. La comunidad en un principio tenía carácter obligatorio, pues la adscripción a la mutualidad era obligado a los que pertenecían al gremio, no obstante, con la desaparición de los regímenes gremiales y el paralelo desarrollo de la sociedad industrial de la mano del liberalismo económico, político y jurídico, influyeron en la creación de sociedades de socorro mutuos, una organización de naturaleza mutual con la diferencia de que su constitución obedecía a la libre decisión asociativa de los trabajadores.

En un principio, las mutualidades funcionaron de forma oculta cuando el derecho de asociación no existía y estaba prohibido por ley¹² hasta mediados del mismo siglo. En el mutualismo estaba ausente el propósito de lucro, inspirándose en el principio de solidaridad, el que sirve de base a lo que hoy se conoce como seguridad social.

A finales del siglo XIX hace su aparición el seguro privado –el que inicialmente en el siglo XIV fue ideado con el objetivo de proteger el trasiego marítimo de las mercancías de los comerciantes de Venecia– como consecuencia de la falta de capacidad de las

10. Instituidos y subvencionados económicamente por el propio Estado, trataban de proteger esencialmente las necesidades profesionales de altos ingresos –Militar, Ministerios, Reales Oficinas, Correos y Caminos, Real Armada, corregidores, Alcaldes Mayores, etc.- derivadas de la supervivencia (viudedad, orfandad).

11. Al respecto indican Martínez Abascal y Herrero Martín: “La morfología de las técnicas utilizadas por la protección social voluntaria transita a través de cuatro técnicas: el ahorro, la beneficencia, el mutualismo y el seguro privado. Aunque el rasgo general de todas ellas es la voluntariedad al ser la persona, individual o asociadamente considerada, quien opta por utilizar alguna de estas técnicas con finalidad preventiva o paliativa de ciertos rasgos sociales debe advertirse que de forma excepcional el mutualismo representa un carácter obligatorio en los momentos de su gestación durante el régimen gremial” (Martínez Abascal, V.A. y Herrero Martín, J.B.: *Curso de Derecho de la protección social*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 26).

12. “Estas sociedades de auxilio mutuo, aunque toleradas en algunos momentos, serán objeto de la prohibición general del asociacionismo que impone el pujante Estado liberal, en particular respecto de sociedades obreras, máxime teniendo en cuenta que, a partir de un cierto grado de desarrollo de la conciencia social de la clase trabajadora las mutualidades actuaban no sólo como un instrumento de ayuda mutua entre los asociados ante el infortunio sino también en condición de sociedades de resistencia, esto es, como formas iniciales de organización sindical del movimiento obrero” (Martínez y Herrero, *Curso de Derecho de la protección social*, ob. cit., p. 28).

asociaciones de socorros mutuos en atender con la amplitud requerida los riesgos y contingencias sociales. Consistía en una técnica primaria de autoprotección a través de un contrato de derecho privado que tenía por objetivo la cobertura ante determinados riesgos y contingencias de carácter social, en virtud del cual, mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido, la aseguradora se obligaba a pagar un determinado capital en el caso de producirse el evento incierto y futuro.

En la época liberal –donde la previsión contra los riesgos corre a cargo del individuo, quien si cae en desgracia es bajo su responsabilidad y falta de precaución– el ascenso de la burguesía, la exaltación de los principios individualistas, y el triunfo del liberalismo económico, abocan a la sociedad del siglo XIX a una total indefensión frente a las necesidades sociales. La obra de Adam Smith, *La riqueza de las naciones* (1776), no sólo constituye un método de análisis económico apoyado en el estudio de la libertad absoluta en la dinámica del mercado, sino una determinada concepción del papel del Estado –mínimo–, que desaconseja la intervención de la autoridad pública para evitar cualquier situación de necesidad social.

Para el liberalismo económico, la pobreza y las privaciones de las clases inferiores aparecen, pues, como un hecho inevitable y necesario, lo que determina que en este momento la protección de las necesidades sociales pasa única y exclusivamente por la previsión individual, es decir, por el ahorro de los individuos. Se produce así, a partir del siglo XVII, la creación de instituciones de ahorro popular: las cajas de ahorro (*Trustie savings banks, Caisses d'épargne*)¹³.

En la primera mitad del siglo XIX se comienza a poner de manifiesto la incapacidad del liberalismo económico para hacer frente a las necesidades sociales que planteaba la nueva sociedad industrial. Con la introducción de las máquinas, el trabajador se encontraba en absoluto desamparo frente a los riesgos y contingencias sociales, lo que derivó en la creación de dos clases antagónicas: la burguesía y el proletariado con su respectiva organización sindical¹⁴. Esta situación desemboca en la aparición de una nueva ideología basada en la primacía de los valores sociales sobre los individuales, constituyéndose una transformación radical del panorama político, social y económico: el socialismo. Esto nos traslada al último tercio del siglo XIX en Alemania, donde se sitúa el origen de los seguros sociales.

13. En 1778 se crea la caja de ahorros de Hamburgo, en 1786 se crea la de Oldemburgo, a la que le siguen cajas en: Berna, Basilea, Zúrich, Altona y Gotinga, etc.

14. La condena al liberalismo era entonces prácticamente unánime. Un par de ejemplos ilustran tal estado de las cosas: el *Manifiesto Comunista* y la Encíclica *Rerum Novarum*. Con las dos obras identificamos la condena al liberalismo, por un lado tenemos a Karl Marx, que con la publicación del *Manifiesto* en 1848 estableció la base doctrinal de los movimientos económicos, políticos y sociales que alentaban a la clase trabajadora a luchar contra la burguesía capitalista, bajo la frase: "Proletarios de todos los países, únense", en tanto, con la *Encíclica* expedida en 1891 por el Papa León XIII, se definió la posición de la Iglesia Católica frente a las cuestiones sociales, fijando los fundamentos del movimiento político demócrata-cristiano y estableciendo la condena que explotar la pobreza para lograr mayores lucros es contrario a todo derecho divino y humano. Ambas obras, si bien surgidas en polos completamente opuestos, procuraban dar un trato justo y digno a la clase trabajadora y el cese a la explotación a la cual eran expuestos.

III. LOS SEGUROS SOCIALES

Los primeros seguros sociales aparecen en Alemania, bajo el patrocinio de Otto von Bismarck, como una nueva forma de protección social que relegaba al pasado el sistema tradicional de la ayuda en la pobreza, la beneficencia privada y pública. Se suele indicar, que su surgimiento viene determinado por los siguientes factores:

1. Consolidación política del Estado alemán bajo la dirección de Prusia. El liderazgo de la unificación alemana lo había ostentado la Monarquía prusiana (absolutista y antidemocrática) que contaba con la frontal oposición de la ascendente burguesía liberal. Para llevar a cabo su programa, Bismarck buscó el apoyo popular mediante la adopción de una completa legislación social (*sozialpolitik*¹⁵).
2. Alemania gozaba de una importante tradición intervencionista, tradición que se vivió por primera vez durante la revolución de los años 1848-1849 en la forma de una política social activa con objeto de contrarrestar los peligros del pujante proletariado. En el año 1854 se aprueba la Ley sobre la Caja de Asistencia, disposición por la que se obligaba a los trabajadores y empresarios a efectuar aportaciones a una caja de enfermedad, precedente de la Ley del seguro de enfermedad del año 1883.
3. Las diversas corrientes del pensamiento alemán, lejos de la filosofía utilitarista imperante en Gran Bretaña y en otros países de Europa, fortalecen la primacía de los valores colectivos sobre los individuales, y la idea de que el Estado es el centro de poder de la sociedad, cuyos problemas son del propio Estado. Por el contrario, tanto en Francia como en el Reino Unido la fuerza del liberalismo político y económico, así como el convencimiento del individualismo, fue el motivo de la tardanza de la implantación de un régimen público de seguros sociales obligatorios.
4. La política proteccionista adoptada por Bismarck para proteger el trabajo nacional, como medio para solucionar la crisis económica y contribuir a la disminución del desempleo, dará lugar a una política fiscal como una técnica esencial para llevar a cabo un proyecto concreto de política social.

De cualquier manera, la principal causa que hace posible la puesta en marcha de los seguros sociales en Alemania es el temor a la destrucción del Estado y de la sociedad por el movimiento obrero socialista, concibiéndose la creación del seguro social como el instrumento adecuado para neutralizar dicho movimiento y para disponer de un arma política contra la burguesía liberal.

15. Palabra alemana utilizada para designar a un tipo de socialismo reformista que procuraba un cambio de tendencias en el pensamiento económico mundial, marcado por una mayor preocupación por lo social. No fue una nueva escuela de pensamiento, sino una tendencia de los investigadores en economía hacia la inserción de los problemas sociales dentro de las fórmulas económicas, cosa que no habían hecho los economistas clásicos.

El proceso legislativo impulsado por Bismarck comienza en 1883 y se desarrolla de la siguiente manera:

- a) 1883, ley del seguro de enfermedad, obligatorio para todos los obreros industriales cuya renta anual no sobrepasare los 2,000 marcos. Dos tercios de la cotización a cargo del obrero y el restante corresponde al empresario. Los beneficios dependían de la cuantía de cotización y de la entidad aseguradora. Entre las prestaciones otorgadas se encuentran la asistencia médica y farmacéutica por un período de 13 semanas y prestaciones económicas por el 50% del salario. Gestionado a través de instituciones autónomas controladas por el Estado. Se hizo extensivo a los trabajadores de la agricultura el 05 de mayo de 1886 y a los trabajadores en transporte el 10 de abril de 1892.
- b) 1884, ley del seguro de accidentes de trabajo, de previo regulada, sin embargo, se mejora al eliminar el sentido de responsabilidad por culpa, es decir, se consagra la teoría de la responsabilidad objetiva de los accidentes de trabajo. La cotización corre íntegramente a cargo de la empresa. En caso de incapacidad total, el trabajador percibía una renta equivalente al 66% del salario. En caso de fallecimiento, la viuda cobraría un 20% más el 15% por cada hijo menor de 15 años.
- c) 1889, leyes de los seguros de invalidez y vejez, reformada en 1899, financiado por medio de un seguro fijo del Estado, más cotizaciones obreras-patronales que podían ser variables. Las pensiones tenían un mínimo fijo más un complemento variable. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyos salarios no sobrepasaren los 2,000 marcos anuales. La pensión de jubilación se concedía a partir de los 70 años y su cuantía era proporcional a las cotizaciones del asegurado.
- d) 1911, ley del seguro de viudedad y del seguro de orfandad: dándose cobertura integral a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

En 1912 se expide el Código de Seguros Sociales, en el que se estructura el sistema bismarckiano de los seguros sociales con las siguientes características:

- Por su obligatoriedad.
- Ámbito subjetivo originario muy limitado, solo afectaba a los trabajadores industriales, sobre todo a los obreros, por tanto, era un sistema laboralista.
- La carga financiera se reparte entre los empleadores y los asegurados, añadiéndose en ocasiones una subvención del Estado a esas cotizaciones.
- Es un sistema causal, atiende a los riesgos y causas del infortunio; de tipo reparador el que trata de suplir ante todo la pérdida salarial.
- Cada uno de los seguros cuenta con su propia estructura administrativa.

La característica principal del sistema ideado por Bismarck reside en trasladar al campo de los riesgos sociales la técnica de la operación del seguro privado¹⁶ (agrupación del riesgo y dispersión en el colectivo), con algunas originalidades:

- El seguro social es obligatorio, no como contrato forzoso legal (relación contractual que se forma bajo la coacción de la ley), sino como relación jurídica legal impuesta por vía de la autoridad.
- En el ámbito del seguro privado la prima es pagada por el suscriptor del seguro; en el seguro social, las cotizaciones se imponen a personas no protegidas –los empresarios– que pagan en razón de una deuda personal y que incluso están obligadas a pagar la cotización obrera por medio de retenciones salariales.
- El principio de proporcionalidad de la prima y el riesgo está excluido en el seguro social.
- La institución gestora de los seguros sociales no lleva a cabo ninguna selección de riesgo.
- El seguro social practica la compensación de riesgos en el marco nacional. Por el contrario, el seguro privado desemboca a través del juego del reaseguro en una dispersión de riesgos en el ámbito internacional.

A. La extensión a América Latina

Entre las dos guerras mundiales, el seguro social deja de ser una institución europea. Contrariamente a lo que en un principio pudiera pensarse, no es en los Estados Unidos donde el sistema de seguros sociales se introduce con mayor facilidad, será en América Latina. Su aparición se ve marcada por una serie de dificultades: escaso desarrollo industrial, dispersión de la población, problema en las comunicaciones, dificultad de acceso a determinados sectores de la población que habitan en zonas a las que el seguro social no podía llegar, etc.

16. Así lo desarrolla Vicente Palacio: “El momento clave en la aparición de los sistemas de seguridad social del tipo contributivo es el momento en el que se decide convertir los riesgos sociales en riesgos susceptibles de aseguramiento a través de la técnica jurídica del seguro de igual manera o cualesquiera otros riesgos individuales. Hasta entonces, las técnicas anteriores (familia, beneficencia, ahorro individual), habían sido claramente insuficientes para reparar estado de necesidad de cierta entidad y duración. Mediante el seguro, que se base en cálculos matemático-actuariales, se produce una dilución de los riesgos y un reparto del coste económico entre los sujetos implicados en esa relación jurídica obligatoria: el asegurador: en estos primeros momentos una compañía de seguros de naturaleza privada, cobra las primas del seguro, que son abonadas por el tomador del seguro –el empresario– y en menor medida por el asegurado: el trabajador. Se aplica pues, la técnica del seguro a favor de terceros, en virtud de una previa responsabilización objetiva del empresario basada en la teoría del riesgo de empresa, en un primer momento únicamente frente al accidente de trabajo y la enfermedad profesional y posteriormente, y haciendo coparticipe [sic] en la financiación al trabajador, frente a otros riesgos: la vejez, la invalidez, la muerte y supervivencia, la enfermedad, etc.” (Vicente Palacio, A.: “Concepto. Formación histórica. Fuentes reguladoras. Estructura del sistema español de seguridad social”, en García Ninet, J.I.; Vicente Palacio, A.; García Viña, J. (dirs.): *Manual básico de seguridad social*, Atelier, Barcelona, 2019, p. 24).

Será Chile quien inaugure la política de seguros sociales en 1925, con la creación de los seguros de: enfermedad, maternidad e invalidez estableciendo un ahorro obligatorio para sustituir al seguro de vejez. Brasil con la Ley Eloi Chávez en 1923 crea su primera norma de previsión social, estableciendo cajas de jubilación para los trabajadores del ferrocarril, las que protegían contra las contingencias derivadas de la invalidez por accidente de trabajo, por tiempo de trabajo, por muerte y por asistencia médica. Podría considerarse la aparición de los seguros sociales a partir de 1930 cuando los derechos sociales fueron vinculados al mercado de trabajo formal con la creación de instituciones en dependencia de la actividad ocupacional. Perú, a través de la Ley N°. 8483 del 12 de agosto de 1936 crea el seguro social obligatorio, el que tenía por finalidad cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte de la clase obrera, conociéndose como seguro obrero.

En una línea de tiempo, los seguros sociales en el resto del continente van apareciendo en:

- Venezuela a partir de 1940 con la Ley del Seguro Social Obligatorio y la puesta en marcha del Instituto Central de los Seguros Sociales en 1944¹⁷.
- Costa Rica, con la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en noviembre de 1941, es la primera nación en Centro América que instaura un sistema tripartito de solidaridad con los que se desarrollan los seguros de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte.
- México, con la publicación de la Ley de Seguridad Social el 19 de enero de 1943 –aprobada por el Congreso en diciembre de 1942– con la que se apelaba a la asistencia médica, los servicios sociales y la protección ante las contingencias del trabajo a través del seguro social, creándose para ello el Instituto Mexicano del Seguro social.
- Paraguay, con la entrada en vigencia del Decreto-Ley N°. 17071 del 18 de febrero de 1943, a través del cual se creaba el Instituto de Previsión Social y con el que se garantizaban a los asegurados los beneficios de: asistencia médica, pensiones de invalidez, vejez y muerte, prestaciones por maternidad, etc.
- Colombia en 1945 crea la Caja Nacional de Previsión del Sistema de Seguridad Social y en 1946 se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, entidad que cubría la seguridad social de los trabajadores del sector privado.
- Bolivia, con la entrada en vigencia de Ley General del Seguro Social el 23 de diciembre de 1949, con la que se establece los principios de un régimen general de seguros sociales obligatorios.

17. Por el contrario, Bárbara Rodríguez sitúa en fecha anterior el origen de los seguros sociales en Venezuela: “Podría considerarse el 26 de junio de 1928, como la fecha que se instituyen las primeras reivindicaciones en materia de seguridad social en Venezuela, a derogarse la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 1917 y la unificación de las Leyes y Ordenanzas que en materia laboral se habían producido en el país” (Rodríguez, B.: “La seguridad social en Venezuela. Antecedentes, evolución e impacto económico, financiero y social”, *Gaceta Laboral*, Vol. 7, núm. 3, 2001, p. 347).

Tabla 1.

El progreso de la protección social en América Latina ¹⁸	
Países pioneros	En los que se pueden incluir a Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, quienes fueron los primeros en introducir el seguro social a inicios del siglo XX, caracterizándose por ser sistemas con una evolución rápida, con amplia cobertura, pero en forma estratificada y fragmentada ¹⁹ .
Países intermedios	Entre los que se incluyen Bolivia, Colombia, Costa Rica (el que por su amplia cobertura puede ser incluido en los países pioneros), Ecuador, México Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Estos países introducen sus sistemas a mediados del siglo XX, de una manera más unificada y menos estratificada, con una gran influencia del informe Beveridge en su gestión, aunque con una marcada menor cobertura que los países pioneros ²⁰ .
Países tardíos	Entre los que se incluye a Guatemala, El Salvador, Honduras, Haití, Nicaragua y República Dominicana, quienes crearon sus sistemas en la década de los 60's y 70's, siendo sistemas más unificados y con mayor uniformidad, pero con una marcada menor cobertura por las características estructurales de sus mercados de trabajo, donde la extensión del trabajo formal es más limitada que los grupos anteriores.

Fuente: Elaboración propia

IV. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social se concibe como: “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tienen por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”²¹. Esta concepción de seguridad social estuvo presidida por la ley estadounidense de seguridad social de 14 de agosto de 1935, la ley de Nueva Zelanda en 1938, encontrando su máxima expresión en el informe Beveridge sobre el Seguro Nacional

18. Parafraseando a Bertranou, F.: *El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo*, Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°. 1, 2017, quien cita a Mesa-Lago (1978 y 2007).

19. Carmelo Mesa-Lago señala que los países estratificados que iniciaron la implementación de los sistemas de seguridad social en la década de 1920, lo hicieron de manera gradual y fragmentada, dando lugar a la creación de múltiples instituciones gestoras que protegían a diversos grupos a través de subsistemas con su propia legislación, administración, financiación y prestaciones. El Estado contribuía a la financiación de estos subsistemas mediante la creación de impuestos específicos o directamente desde los presupuestos. Progresivamente estos subsistemas incorporarían a grupos ocupacionales más amplios, con prestaciones más frágiles y requisitos de acceso a prestaciones más exigentes. El proceso de protección de estos subsistemas por lo general seguía la siguiente pauta: aseguramiento de fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, empleados y obreros del sector transporte, más tarde la masa de empleados y obreros urbanos, por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia, empresarios y servicio doméstico (Mesa-Lago, C.: *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1985, p. 5).

20. Los países con sistemas unificados comenzaron la implementación de sus sistemas a partir de la década de 1940, influenciados por las tendencias emanadas de la OIT y del informe Beveridge. Estos países eran relativamente desarrollados, pero con una escasa progresión industrial, predominando el trabajo rural sobre el urbano. En estos países se creaba un instituto gestor del sistema encargado de cubrir a toda la población, aunque el sistema en un principio solo se encargara de proteger a la población de la capital y de las ciudades principales. Habrá que señalar que en estos países, antes de la implementación de una institución gestora, existían instituciones que protegían por lo general a los grupos más poderosos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, trabajadores en energía y ferrocarriles (Mesa-Lago, C.: *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, ob. cit., p. 7).

21. Nugent, R.: “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, ob. cit., p. 612.

en 1942²², es a partir de este informe en conjunto con las legislaciones nacionales y un movimiento internacional favorable que terminan por consolidar la política de seguridad social frente a los seguros sociales²³.

Las políticas de seguridad social no constituyen una simple prolongación de la política de seguros sociales²⁴, están presididas por la idea de solidaridad social (cobertura general de los riesgos en favor de toda la población) realizada a través de la redistribución de la renta nacional, es decir, constituyen un servicio público de finalidad social.

22. Martínez Abascal y Herrero Martín –coincidiendo en varios puntos de los que consideramos la progresión lógica de la seguridad social– señalan que el desarrollo de la seguridad social tuvo lugar a inicios de la década de los veinte hasta los cuarenta, y que ese período de progresión puede estructurarse en: a) etapa preliminar: en donde la emergencia del sistema no responde a ningún plan y se produce de manera dispersa en algunos países, siendo las manifestaciones más prominentes la Constitución Mexicana de 1917 (que en su artículo 123.XXIX, reconoce la utilidad de la Ley del Seguro Social y ordena incluir los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria, enfermedades, accidentes y otros análogos), la Constitución de Weimar de 1919 que establece la creación de un sistema de seguros que procuren la conservación de la salud y la capacidad al trabajo, el Código del Trabajo Ruso de 1922 el que instaura un sistema con cobertura sistemática de diferentes riesgos sociales con financiación del Estado y el *New Deal* en 1929, instaurada como consecuencia de la crisis financiera desatada en Estados Unidos y expandida por el mundo, a través de ella, se establecieron un conjunto de medidas políticas, económicas y sociales que inauguraron el Estado de Bienestar, reformulando el capitalismo, sometiéndolo a mayor regulación y control de los poderes públicos, beneficiando el aumento del gasto social y redistribuyendo rentas; b) etapa propositiva: derivada de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto conflictivo y con escasez de medios básicos de subsistencia, lo que se tradujo en la Gran Depresión de 1942, presentándose en este momento el informe de Beveridge, por último, se indica una c) etapa expansiva: inspirada por los resultados del informe de Beveridge y de los objetivos de la OIT (Martínez Abascal, V.A. y Herrero Martín, J.B.: *Curso de Derecho de la protección social*, ob. cit. pp. 32-36).

23. En Latinoamérica –y en España identificamos a Monereo Pérez, J.L.: “William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social”, *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, núm. 4, 2015, p. 286–, se suele atribuir un primer uso del término “seguridad social” a Simón Bolívar en el discurso que tuvo lugar en el Congreso de Angostura en 1819, al exponer: “El sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de seguridad política”. Una gran parte de ellos asume que Bolívar ejerce una especie de paternidad sobre este concepto, así Acevedo Tarazona afirma: “En el caso de Colombia y los países Bolivarianos una primigenia idea de la Seguridad Social se atribuye a Simón Bolívar en el discurso de Angostura” (Acevedo Tarazona, A.: “La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de Derecho en Colombia”, *Anuario de historia Regional y de las Fronteras*, Vol. 15, núm. 1, 2010, p. 196), postura seguida por el Tribunal Nacional Laboral de Apelación –máxima autoridad judicial en materia laboral y de seguridad social en Nicaragua– el que en sentencias 730/2019, considerando II, 109/2020, considerando II y 535/2020, considerando II, afirma: “EN LO QUE HACE A LA NATURALEZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: Siempre en [sic] con este mismo análisis, tenemos que el Prócer de la Independencia y la integración latinoamericana Simón Bolívar, en el discurso de ANGOSTURA (15 de febrero de 1819) dijo: “...El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política...”. Las ideas de Simón Bolívar, fueron expresadas 62 años antes que la Seguridad Social como tal hiciera su aparición en el mundo.” Contrario a la reflexión realizada por el Tribunal Nacional Laboral de Apelación, el enfoque utilizado por Bolívar poco tiene que ver con la concepción de seguridad social, pues Bolívar utilizó el término como contraposición a la inseguridad social generada por las crisis políticas de los pueblos de América Latina en la época, la que, combinada con la pobreza de esos tiempos, podría llevar a la población a situaciones de inseguridad social.

24. “Son evidentes las diferencias entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social. Mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la seguridad social nace con el propósito de amparar a toda la población. Asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias sociales; en cambio, la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad...” (Nugent, R.: “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, ob. cit., p. 612).

A. La Ley estadounidense de Seguridad Social

Como consecuencia de la Gran Depresión a nivel mundial, y con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que azotó a los Estados Unidos, el presidente Franklin D. Roosevelt, el 14 de agosto de 1935, promulgó la *Social Security Act* con el objetivo de erradicar la miseria y evitar convulsiones sociales²⁵. Esta ley fue la primera en establecer la concepción integral de la seguridad social al utilizar todas las instituciones disponibles para lograr sus propósitos, entre los que se contaban: medidas contra la desocupación, asistencia a los económicamente débiles con preferencia a viudas, indigentes y ancianos y los seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo para los trabajadores en relación de dependencia.

Desde su entrada en vigencia, la ley sufrió diversas modificaciones, entre las que se destacan: la incorporación de las prestaciones por viudez en 1939 al modificar la naturaleza individualista del programa de ahorro a un sistema de seguridad social basado en la familia, incorporación de prestaciones no contributivas en 1950 a ex miembros de las fuerzas armadas y expansión a los trabajadores no cubiertos.

A través de la Ley Pública 734, el 28 de agosto de 1950, el presidente Harry S. Truman modifica la *Social Security Act*, estableciendo las siguientes novedades:

- Ampliación de los sujetos protegidos, incluyendo dentro del campo de protección a los trabajadores agrícolas, autónomos, domésticos, funcionarios, etc.
- Financiación típica de un sistema de seguro por medio de tasas sobre los salarios, su nivel repartido por igual entre empleador y asalariado, y con subvenciones federales concedidas por los Estados. La ideología del *Welfare State* hizo incluir un sistema de asistencia social en favor de los ancianos, ayuda a familias con hijos a cargo y a los ciegos necesitados.
- La Constitución estadounidense no incluye ni la asistencia ni la seguridad social como materias de competencia federal, lo que impide una legislación uniforme y aumenta la complejidad del sistema.

B. El Informe Beveridge

Contribuye a la difusión del término seguridad social y a la estructura de un sistema más avanzado, los planteamientos del economista inglés William Beveridge a través de su informe *Social Insurance and Allied Service* publicado el 20 de noviembre de 1942. Este informe es el resultado de la creación de una comisión por la Cámara de

25. De acuerdo a lo sugerido por Ora Dekornfeld, la idea de la seguridad social en Estados Unidos se fundamenta en el plan de jubilación ideado por el Doctor Francis Townsend quien redactó una propuesta para erradicar la pobreza en la vejez a través del "Plan Townsend" en 1930, con el que pretendía que aquellos mayores de 60 años deberían de recibir ingresos de parte del gobierno para jubilarse, un derecho que debía de ser para toda la población estadounidense, derecho que para ese entonces era exclusivo de los militares y luego fue extendido a trabajadores del ferrocarril o de las industrias, surgiendo todo un movimiento que llevó a la promulgación de la Ley de Seguridad Social (Klein, E. y Posner, J. (creads.): *El dinero, en pocas palabras*, Episodio 5, "Jubilación", 2011, en Netflix).

los Comunes de Inglaterra en junio de 1941, en la que se designó a Beveridge para presidirla, la que tenía como misión la redacción de un estudio de la situación de los sistemas de seguros sociales²⁶.

Las alternativas que el nuevo modelo inglés de seguridad social ofrecía respecto al sistema bismarckiano²⁷ eran:

- a) El modelo inglés descansaba su financiación ampliamente sobre recursos indiferenciados procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, con los que había de atenderse a la carga creciente de la asistencia sanitaria y a la protección residual prestada por la asistencia social.
- b) El modelo beveridgeano se basa sobre cotizaciones uniformes para todos los asegurados otorgando prestaciones económicas uniformes; en tanto el modelo bismarckiano cobraba sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado, en consecuencia, otorgaba prestaciones en proporción a estas rentas.
- c) Asignaciones familiares complementarias de los salarios y prestaciones de seguridad social, financiadas por los impuestos generales invocando la solidaridad nacional.
- d) El modelo inglés preveía la existencia de una seguridad social voluntaria, concibiendo la obligatoria como nivel de subsistencia.
- e) El sistema del modelo de Beveridge manifiesta una tendencia hacia la universalización de la cobertura, de forma que abarque a toda la población por el simple hecho de ser ciudadano y no solo a quienes trabajasen en una empresa.
- f) Lleva implícita una tendencia hacia la unificación y homogeneidad de los riesgos objeto de cobertura; no solo de los sanitarios, sino también de los económicos. Se procura que con una única cotización se cubran todos los riesgos a través de una prestación mínima. Por el contrario, en el modelo de Bismarck se suelen diferenciar regímenes distintos para cada una de las contingencias protegidas.
- g) El modelo de Beveridge impone una administración del sistema pública con gestión unificada, mientras que el modelo bismarckiano hace posible la subsistencia de administraciones diferenciadas para cada riesgo y para colectivos diferenciados de cotizantes.

26. Señala Monereo Pérez, en cuanto al momento previo a la publicación del informe: "En el momento histórico previo a la elaboración del primer Informe Beveridge, lo que se apreciaba en el Reino Unido era la existencia de un heterogéneo y variado conjunto de prestaciones sociales (seguros sociales y seguridad social). Y resultaba evidente la necesidad de establecer no sólo un régimen de seguros sociales más equilibrado y racionalizado, sino de proceder a instaurar un sistema completo de Seguridad Social" (Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social", ob. cit., p. 281).

27. Para diferenciar más entre los dos modelos, nos señala Rodríguez Fernández que el modelo ideado por Beveridge es un seguro donde contribuyen el Estado y los individuos, los que tienen como principio fundamental una tarifa fija, es decir una renta fija que es percibida por los beneficiarios con independencia de cual sea el monto de los salarios percibidos, a diferencia del modelo alemán, en el que la prestación que se percibe guarda relación con los salarios o cotizaciones realizadas de forma previa (Rodríguez Fernández, M.L.: "Protección social para los trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020, p. 170)

Beveridge en su referido informe plantea que ningún sistema de seguridad social puede ser satisfactorio sin el cumplimiento de tres supuestos:

1. Asignaciones por hijos hasta los 15 o 16 años siempre que estén cursando una educación a tiempo completo.
2. Servicio de salud y rehabilitación universales, esto es, la cura de enfermedad y restauración de la capacidad al trabajo disponibles para todos los miembros de la comunidad.
3. Mantenimiento del empleo con el fin de evitar el desempleo masivo.

Beveridge, basándose en estos supuestos, establece tres niveles de protección a los ciudadanos: seguro social (nivel contributivo y obligatorio), medio principal para atender las necesidades básicas; asistencia nacional (nivel no contributivo universal) proporcionada directamente por el Estado para casos especiales, previa comprobación de rentas; y seguro voluntario (nivel complementario privado y voluntario) para adiciones a las provisiones básicas, añadiendo como principios fundamentales de la seguridad social:

- Prestaciones y contribuciones uniformes.
- Unificación de gestión administrativa por razones de eficacia y economía.
- Suficiencia de las prestaciones tanto en cuantía como en duración.
- Amplitud en el ámbito de aplicación tanto en las personas protegidas como en los riesgos cubiertos.
- Clasificación del seguro de acuerdo a las distintas circunstancias de cada persona según ingresos y ocupaciones.

A este informe en materia de seguridad social hay que añadir un segundo informe dedicado a la política de pleno empleo apuntada por Beveridge como un instrumento esencial en el primer informe, y que fue publicado en 1944 bajo el título de *Full Employment in a Free Society*, a través del cual Beveridge plasma su preocupación en vencer los cinco enemigos del hombre: la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la ociosidad y la insalubridad, lo que inspira su idea de sistema de seguridad social integral²⁸, para lo que es necesario superar el tradicional concepto de riesgo protegido, dando entrada a un concepto más indeterminado, el estado de necesidad.

El sistema británico ejercería una poderosa influencia tanto en los países de la *Commonwealth* como en los ordenamientos europeos, que apegados generalmente al sistema continental no dudan en acoger algunas de las ventajas del modelo beveridgeano.

28. Monereo Pérez nos indica que la característica principal del plan de seguridad social era: "un proyecto completo de seguros sociales. Abarca a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajan para patrones. No se aplica exactamente de la misma manera a todos los ciudadanos...Pero todo el mundo estará asegurado por lo que todo el mundo necesita: pensiones de vejez, gastos de entierro, cuidados médicos. Y todo el mundo tendrá asegurados esos y todos los demás beneficios apropiados para él y su familia, por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguros" (Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social", ob. cit., p. 289).

De cualquier manera, conviene señalar que ningún sistema de seguridad social es hoy puramente bismarckiano o beveridgeano; ni siquiera en los países en que vieron la luz ambos modelos²⁹.

V. LA PROTECCIÓN SOCIAL

La solidaridad ha estado presente desde que la sociedad abandonó el liberalismo individual y se instauró la intervención del Estado ante la necesidad del hombre, por ello, la conceptualización jurídica de protección social obedece a “un ordenamiento integrado por un conjunto de principios y normas de carácter básicamente público, sostenidos por el principio de solidaridad, que regula la protección de determinadas situaciones de necesidad, individuales y colectivas, mediante prestaciones adecuadas y suficientes, dirigidas a prevenir, paliar o restaurar los efectos derivados de ciertos rasgos sociales en el marco de relaciones jurídicas que articulan aquella protección”³⁰.

La conceptualización de protección social³¹ es una definición con mayor acción protectora que los planteamientos realizados por Bismarck, situándose más en los lineamientos diseñados por Beveridge, no obstante, se debe hacer hincapié en que los planteamientos derivados por la protección social se corresponden más a un diseño instrumental de carácter internacional que a una realidad tangible nacional. Constituye una aspiración a un nuevo modelo protector que persigue alcanzar el ideal de protección Beveridgeano, sueño difícil de conseguir por la mayoría de los Estados, a

29. Así lo indican Tarrero Martos: “...lo cierto es que a día de hoy no se puede hablar de un sistema puro, puesto que la mayoría de ellos tienen aspectos de ambos, habiéndose establecido líneas de protección básica y universal en los sistemas de inspiración alemana y dándose más peso a la rama contributiva en los modelos nacidos al albur de las teorías de Beveridge. Así en los sistemas de corte continental, como pueden ser el español, el francés, el italiano o el mismo alemán, se han configurado prestaciones de naturaleza no contributiva, sufragadas con cargo a los impuestos, para paliar las situaciones de necesidad que se pueden producir por personas no trabajadores o con cortas carreras de cotización. Por si [*sic*] parte, en los sistemas anglosajones se ha incorporado la cotización de empresarios y trabajadores de cara a una mejora de su protección, así como a la cobertura de riesgos específicos de carácter eminentemente profesional” (Tarrero Martos, M.J.: “La agenda 2030 y la seguridad social”. Texto autoformativo: Curso agenda 2030 y la protección social en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, 2020, p. 4); y Gil y Gil: “En general, los sistemas de Seguridad Social vigentes en los países desarrollados son mixtos, y contienen elementos de uno y otro modelo. En los sistemas mixtos, determinadas prestaciones (como la asistencia sanitaria o las pensiones no contributivas) se conceden por igual a todos los ciudadanos, o incluso a los extranjeros residentes, por el mero hecho de serlo; su concesión no requiere la existencia de determinados requisitos, o sólo precisa demostrar la situación de necesidad; la financiación corre exclusivamente a cargo del Estado. En cambio, otras prestaciones (como las pensiones contributivas) sólo se otorgan si existen ciertas cotizaciones previas, que resultan de la afiliación obligatoria al Sistema de Seguridad Social sobre la base del ejercicio de una actividad profesional; la cuantía de las prestaciones se halla en función de dichas cotizaciones, y el Estado sólo aporta directamente una parte de su financiación.” (Gil y Gil, J.L.: “El derecho a la seguridad social”, en Escobar Roca, G. (dir.): *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 1046-1047).

30. Martínez Abascal, V.A. y Herrero Martín, J.B.: *Curso de Derecho de la protección social*, ob. cit., p. 18.

31. Que a la vez no se debe confundir como sinónimo de previsión social, pues con esta definición –como se explicó en los primeros capítulos– se agrupan los medios a través de los cuales se anticipa al hecho de ocurrencia de la contingencia, distinguiéndose entre previsión individual (como podía ser el ahorro) y la previsión colectiva (mutualismo), distinguiéndose la previsión social de los otros medios de asistencia de la época porque en ella encontramos la técnica del seguro social como medio de protección frente a las contingencias sociales.

los que le resulta complejo en muchas ocasiones garantizar los beneficios establecidos en sus modelos.

Los continuos cambios en los modelos de producción a partir de la década de los setenta³² –los que inciden de manera directa en el empleo– y el aumento del gasto social en la mayoría de los países occidentales, han fomentado la crítica a los niveles de cobertura de parte de la seguridad social, la que es considerada insostenible para la mayoría de los Estados. Ante esta crítica³³, organismos como la Organización Internacional del Trabajo, en lo sucesivo OIT, advierten que la denominada crisis de la seguridad social no es consecuencia del aumento en el número de las pensiones, sino que su origen se encuentra en las bajas tasas de desarrollo económico y el desempleo. En consecuencia, la OIT ha venido reconociendo la relevancia de promover instituciones que faciliten la protección social que aseguren el trabajo decente, señalando la necesidad de realizar esta promoción en países en los que solo una minoría de la población tiene acceso a los niveles básicos de seguridad social. Es así que la OIT ha manifestado la necesidad de que sus Estados miembros asuman el concepto de pisos de protección social³⁴, entendido como: “un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida”³⁵.

32. Que, parafraseando a Álvarez del Cuvillo, son consecuencia de la crisis económica vivida en la misma década, la que influyó considerablemente en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección social por los siguientes elementos: 1) consolidación masiva del desempleo: afectando la relación entre fuerzas de capital y trabajo en las sociedades más desarrolladas, situación que se ve agravada por la constante automatización de procesos que reducen la necesidad de mano de obra, 2) globalización o mundialización de la economía: derivada de un nuevo orden político mundial, el progreso de la tecnología y la liberalización de los mercados, lo que implicó un desarrollo exponencial de las relaciones de intercambio entre los Estados, entre ellas la movilización masiva de trabajadores y de capitales, 3) financiarización de la economía: predominio de los mercados de capital frente a los demás mercados, y 4) tercerización de la economía: se diluye la importancia de las grandes concentraciones de trabajadores en el mismo espacio físico y se incrementa la división del trabajo interempresarial a través de la externalización productiva, haciendo más difícil la organización de los trabajadores y modificando el control del trabajo (Álvarez del Cuvillo, A.: “La vigencia de las funciones históricas del Derecho del Trabajo en el siglo XXI”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho de Empleo*, Vol. 7, núm. 2, 2019, pp. 31-32).

33. Puntualiza sobre estas críticas Bonilla García y Gruat: “se han criticado en función de criterios económicos por considerar que tienen efectos negativos en la globalidad del desempeño económico. Sus detractores argumentan que el costo es demasiado alto, pues supone una carga financiera que absorbe recursos estatales que podrían invertirse con mayor provecho en otros ámbitos prioritarios. También argumentan que dichas políticas constituyen un factor de disuasión en el mercado de trabajo, favorecen la dependencia del apoyo estatal socavan la ética laboral y obstaculizan el cambio estructural” (Bonilla García, A. y Gruat, J.V.: *Protección social: una inversión durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, p. 1).

34. Concepto que apareció por primera vez en el informe “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos” elaborado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT en el año 2004. En el capítulo V del informe, dedicado a la importancia de crear una base socioeconómica, se enfatiza la importancia de garantizar la protección social y la seguridad básica en el proceso de globalización, convirtiendo el trabajo decente en un objetivo mundial. Para ello la Comisión recomendó: que los países elaboren políticas más sólidas para hacer frente a las tensiones sociales de la globalización, por lo que propone, aceptar un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global.

35. Organización Internacional del Trabajo: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, pp. xxiv-xxv.

Existe un cambio en el mundo contemporáneo impulsado por la Organización de Naciones Unidas y por la OIT en sustituir seguridad social por protección social –justificado por ser la respuesta a los problemas que la seguridad social no ha podido resolver–, el que va encaminado en garantizar a toda la población de un Estado: servicios básicos de salud, beneficios para familias pobres con niños, beneficios para ancianos y discapacitados pobres, y políticas para desempleados y trabajadores con ingresos insuficientes³⁶. La iniciativa de cambio se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño, centrándose en dos componentes: a) servicios: uso de los servicios esenciales en el área geográfica (agua, saneamiento, nutrición adecuada, salud, educación, vivienda, etc.), y b) transferencias: sociales esenciales, monetarias o en especie a las poblaciones vulnerables y pobres, brindando una seguridad mínima de ingresos, sustento y salud, garantizando de esta manera el acceso a los niveles de servicio esenciales.

A través de la protección social se plantean cuatro garantías fundamentales (pisos) que protegen contra los principales riesgos a los que se está expuesto a lo largo del ciclo de la vida:

1. Servicios básicos de salud: contar con los fondos necesarios para hacer frente a las contingencias derivadas de la salud de las personas y contar con el acceso a servicios esenciales de atención, en el que se deberá incluir la atención a la salud materna.
2. Beneficios para familias pobres con niños: que todos los niños gocen de seguridad de ingresos, mediante prestaciones familiares las que pueden ser económicas o en especies, destinadas a facilitar el acceso a alimentación, educación y cuidados.
3. Política para desempleados y trabajadores con ingresos insuficientes: todos los residentes en capacidad de trabajo y que no puedan obtener los ingresos suficientes en los mercados de trabajo, se beneficien de un mínimo de seguridad de ingresos mediante regímenes de asistencia social, transferencias sociales o programas públicos de empleo.
4. Beneficios para ancianos y discapacitados pobres: que todos los residentes de edad avanzada o con discapacidades, en la medida que no puedan generar ingresos, disfruten de un nivel de seguridad de ingreso, mediante prestaciones económicas o en especies de vejez o invalidez.

Analizada la propuesta de pisos de protección social, contrastándola con los diversas propuestas que han existido para la protección de la sociedad, resulta bastante claro que no deberá de considerarse una fórmula mágica que resuelva las necesidades

36. Mendizábal Bermúdez, G.: "Piso de protección social y mujeres", en Kurczyn Villabos, P. (coord.): *Derechos Humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2014, pp. 281-301.

sociales del mundo³⁷, a la vez que su instauración dependerá de la viabilidad financiera de cada Estado. Por ello los pisos de protección estarán condicionados por las circunstancias de cada país, lo que se acopla con su naturaleza que establece, no son una receta universal, sino que representan lineamientos de políticas flexibles. Se trata de un enfoque nuevo e integral, centrado inicialmente en las prestaciones básicas, y concebido y elaborado sobre la base de las más recientes experiencias innovadoras.

A. ¿Es una extensión al Estado Social o al Estado de Bienestar?

Dadas las diferentes conceptualizaciones, las que se ubican en un tiempo determinado en la historia de la humanidad y obedecen a un contexto en específico, es conveniente diferenciar las políticas de protección social a las políticas garantizadas por el Estado de Bienestar, siendo menos aconsejable el ejercicio de cotejarlas con el Estado Social.

Comenzamos con el Estado Social, el que surge en Alemania a mediados del siglo XIX y se sustentaba en dos pilares: a) servicios públicos fundamentales a los que accedían los ciudadanos sin distinción, entre los que se encontraban: educación, energía, transportes, medicinas, comunicaciones y similares; y b) un estatuto social de trabajo y de la seguridad social el que era de orden público, integrado por un conjunto de reglas con autonomía a la voluntad de las partes de la relación laboral, organizando un esquema solidario frente a los riesgos de contingencia social que no solo cubriera a los trabajadores, sino a su familia³⁸.

Con el Estado Social existía una noción muy restrictiva de los servicios y beneficios económicos que el Estado debía a las personas, el cual se limitaba en particular a garantizar el seguro social, la salud y la educación. Posteriormente, con la creciente democratización de relaciones sociales, económicas y de poder, se va instaurando la idea de que la sociedad civil puede ser también deudora de derechos sociales a sectores de la población menos favorecidos, derechos como: "educación universal y gratuita, la salud universal y gratuita, la cultura como derecho social, el transporte masivo de poblaciones como derecho social, la vivienda como derecho social, la alimentación como garantía básica y derecho social, entre otros"³⁹.

El Estado de Bienestar nace en Estados Unidos en 1929 con el *New Deal*, como consecuencia de la crisis financiera a la que estaba sometida el país. Resulta complejo definirlo de una manera concreta, pues no se puede señalar determinado Estado

37. Existen voces que indican que con el piso de protección social se da un paso atrás ante la protección de los riesgos derivados de la vida, así Lavinas y Fonseca: "En otras palabras, el núcleo de la seguridad básica fue reformateado y se restringe casi exclusivamente a prestaciones médicas asociadas a ciertos servicios de salud, cuyo financiamiento y provisión pueden ser privados o públicos. En los documentos de la OIT acerca del piso de protección social, no hay una única referencia a que los servicios básicos de salud, por ejemplo, sean públicos, gratuitos y universales" (Lavinas, L. y Fonseca, A.: "Piso de protección social: pros y contras", *Brazilian Journal of Latin American Studies*, Vol. 14, núm. 26, 2015, p. 138).

38. Ruiz Moreno, A.G.: *Nuevo derecho de la seguridad social*, ob. cit., p. 70.

39. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L.: "Estado de Bienestar Social: características generales, obstáculos y desafíos en América Latina", *e-Revista Internacional de la Protección social*, Vol. 6, núm. 1, 2021, p. 110.

de Bienestar, ya que cada país ha desarrollado su modelo, el cual, con el paso del tiempo, ha ido adquiriendo diferentes características propias en dependencia de la situación económica, cultural y demanda social. No obstante, haciendo una síntesis de las diferentes acepciones de la doctrina, podemos indicar que consiste en la intervención directa de los órganos del gobierno para imponer como política prioritaria el establecimiento de medidas económicas tendientes a favorecer a los sectores menos privilegiados.

Como se puede identificar, la instauración de pisos de protección social de parte de un Estado nos orienta a la posibilidad de que esa nación vaya encaminada en un futuro al establecimiento de las bases de un Estado de Bienestar, no obstante, de manera particular y en consonancia con los aportes realizados, considero que los pisos de protección social no son más que una reivindicación del Estado Social en el siglo XXI.

B. La recomendación N°. 202 de la Organización Internacional del Trabajo

Setenta años después de la adopción del Convenio N°. 102 de la OIT, “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)”, la Conferencia Internacional del Trabajo, el 30 de mayo del 2012, aprobó un nuevo instrumento internacional en materia de protección social, la Recomendación N°. 202 de la OIT, “Recomendación de los Pisos de Protección Social”, la que tiene por objetivo: “orientar a los países miembros de la OIT para: a) establecer y mantener, según proceda, Pisos de Protección Social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y b) poner en práctica Pisos de Protección Social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que garanticen progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible”⁴⁰.

La Recomendación prevé que por lo menos cuatro de las siguientes garantías deben de ser proporcionadas a todos los residentes y niños de las sociedades: 1) acceso universal a servicios esenciales de salud; 2) seguridad básica del ingreso para los niños; 3) seguridad básica del ingreso para personas en edad activa y que no puedan obtener ingresos suficientes, en casos de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y 4) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

La Recomendación establece que cada país definirá los niveles de protección adecuados según las circunstancias de cada nación, de modo que las prestaciones monetarias permitan una vida digna y que no existan barreras al acceso a servicios de salud esenciales. En cuanto a la financiación, la Recomendación indica que debe ser realizada con recursos nacionales, pues esa política no es sostenible a largo plazo con el uso de recursos externos, exceptuando aquellos países con un espacio fiscal no desarrollado, a los cuales se les permite el apoyo internacional para el lanzamiento de estos programas en tanto amplíen sus políticas fiscales.

40. Organización Internacional del Trabajo: *Recomendación N°. 202. Recomendación de los pisos de protección social*, 2012, p. 2.

Habrà que recalcar que, con la instauración de las políticas establecidas en la Recomendación, no se pretende sustituir los regímenes clásicos del seguro social o la seguridad social, lo que se procura es ampliar el rango de protección a los sectores a los cuales los regímenes tradicionalmente no dan cobertura⁴¹. Se busca introducir, sobre todo en los países con marcados sistemas con una cobertura formal de sus asalariados, regímenes de protección universal.

Expuesta la tendencia actual en materia de protección social, se identifica que su principal diferencia con la seguridad social radica en la exigibilidad jurídica. La seguridad social implica certeza en el otorgamiento de sus prestaciones, como bien indican Mendizábal y López: “seguridad mediante exigibilidad jurídica, materializada a través de las prestaciones de los seguros sociales, la protección social carece de ella, aunque se ha vuelto indispensable para dotar de servicios básicos a gran parte de la población sin cobertura”⁴². Todo esto hace reflexionar en la necesidad de mantener los derechos derivados de la seguridad social, por su garantía y espectro distinto al que otorga la protección social y entender esta como una medida de organismos internacionales a los países en crisis, pero una medida temporal, de lo contrario significaría perder la reivindicación de un derecho humano fundamental como lo es el derecho a la seguridad social.

VI. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NICARAGUA

Las influencias más remotas en la prevención las encontramos en los siglos XVI y XVII⁴³, cuando se dieron problemas de abastecimiento en las Colonias producto de la piratería y las continuas amenazas de las potencias enemigas de España, lo que favoreció la manufactura local, creciendo en las grandes ciudades los trabajadores independientes, los que se organizaron en gremios y comenzaron a reproducir las prácticas mutualistas, siendo las cofradías: “el órgano de expresión del gremio en América a la vez que el primer antecedente de las sociedades de socorros mutuos y de la previsión organizada por los grupos sociales”⁴⁴.

La protección social en América Latina, previo al siglo XIX, se dio a través de los siguientes medios:

41. Es una recomendación que fundamenta su aspiración en las Recomendaciones Nº. 67 “Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida” y Nº. 69, “Recomendación sobre la asistencia médica” ambas de 1944, las que fueron pioneras en la constitución de sistemas integrales de seguridad social.

42. Mendizábal Bermúdez, G. y López Pérez, E.: “¿Nuevo modelo de seguridad social en el contexto de la industria 4.0?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 6, núm.1, 2018, p. 303.

43. Karlos Navarro, incluso señala con anterioridad el punto de partida: “Inspirados en la moral de los filósofos cristianos, los monarcas españoles se preocuparon por la situación de los indígenas, y tenían por principio fundamental la caridad, buscaron fomentar la asistencia Isabel La Católica, Carlos V y Felipe II, establecieron como fundamento de la política las obras de caridad. Así corresponde a Carlos V la siguiente Ley: “Encargamos y mandamos a nuestros virreyes, audiencias y gobernadores, que con especial cuidado provean que en todos los pueblos de españoles e Indios de sus provincias y jurisdicciones, se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y se ejercite la caridad cristiana” (Navarro, K.: *La Seguridad Social en Nicaragua: Antecedentes Histórico-Jurídicos*, BITECSA, Managua, 2003).

44. García Jiménez, J.: *Seguridad Social, pobreza y sector informal en América Latina* [Tesis de Doctorado en Derecho], Universidad Complutense de Madrid, España, 1999, p. 37.

- Instituciones graciabiles: destinadas a socorrer a los servidores de la Corona a través de pensiones y jubilaciones.
- Instituciones benéficas-mutuales: tenían por objetivo la asistencia a los pobres y la ayuda recíproca entre los asociados, en este grupo se encuentran: cofradías, gremios, hermandades, etc.
- Instituciones indígenas: solidaridad y cooperativismo de los pueblos prehispánicos (cajas de comunidades, misiones).
- Instituciones oficiales: previsión para militares y funcionarios.
- Otras formas de protección social: sistemas de indemnización, subsidios por enfermedad y accidentes y asistencia médica de la población.

A. Primeras formas de protección social

La primera manifestación de protección social la encontramos en la época colonial a través de las acciones realizadas por los conventos y frailes, quienes en su labor del ejercicio apostólico: “alimentaban en sus conventos a muchos niños pobres que se dedicaban al estudio y servían varias cátedras en el Seminario y en casa de enseñanza de Granada”⁴⁵.

Después de todas las medidas de asistencia social brindadas por la Colonia, y las posteriores otorgadas por el Imperio, encontramos manifestaciones de protección social a los nicaragüenses afectados por la guerra civil de 1852, otorgando pensiones a favor de los inválidos de guerra y en 1858 a los hijos de los militares muertos.

El Ministerio de la Guerra en 1906, a través de Decreto, dispone pensiones a favor de los inválidos militares y montepíos, pensiones que inclusive estipulaban la forma en que serían calculadas⁴⁶. Luego, la Asamblea Nacional Constituyente (1912)⁴⁷, otorga una pensión vitalicia a todos los militares sobrevivientes de la campaña contra William Walker correspondiente a la mitad del sueldo que tenían de conformidad a su grado.

El antecedente más antiguo de participación por Nicaragua en actividades relacionadas con la seguridad social se encuentra en la suscripción de la Convención para unificar leyes protectoras de obreros y trabajadores el 07 de febrero de 1923⁴⁸. En esta Convención, en su artículo IV, se establecía que las Repúblicas contratantes deberían dictar leyes que:

45. Navarro, K.: *La Seguridad Social en Nicaragua: Antecedentes Histórico-Jurídicos*, ob. cit., p. 38.

46. Artículo 1 del Decreto. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 2992 del 16 de agosto de 1906. Nicaragua: “La pensión de inválido será la tercera parte del sueldo militar respectivo, y la de montepío la cuarta parte, excepto las de aquellos á [sic] quienes leyes especiales hubiesen asignado una cantidad mayor”.

47. Decreto. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 68 del 22 de marzo de 1912. Nicaragua.

48. Las llamadas Convenciones de Washington, publicadas en La Gaceta Diario Oficial N°. 90 al 113 del 25 de abril al 23 de mayo de 1923. Urcuyo, al respecto: “Nicaragua da sus primeros pasos en la formación de un sistema de seguridad social en la década de los 20, firmando en Washington un tratado en conjunto con el resto países centroamericanos. El tratado indicaba que había un compromiso de cada país por desarrollar programas de seguridad social” (Urcuyo, R.: *Políticas no Paramétricas para el Sistema de Pensiones de Nicaragua*, Banco Central de Nicaragua, Managua, 2009, p. 2).

- Establecieran un seguro obligatorio con financiamiento bipartito entre obreros y trabajadores con sus patrones o exclusivamente por patrones, garantizando a los trabajadores y familiares los medios para subsistir a las necesidades de: maternidad y enfermedad o inhabilitación permanente o accidental para el trabajo.
- Establecieran un sistema de seguros de vida para los trabajadores que se encontraran en las condiciones de: hombre casado o mujer casada si el marido tiene 60 años o incapacitado para el trabajo, tener hijos menores de 16 años o incapacitados para el trabajo, tener otros descendientes menos de 16 años o incapacitados que no tuvieran ascendientes más próximos que cuiden de ellos y tener ascendientes mayores de 60 años o inhabilitados para el trabajo.

A pesar de la firma de esta convención, no existió en el país la intención de llevar a cabo dichas disposiciones, pasando muchos años para que se comenzaran a sentar las bases para la creación de un sistema de seguridad social.

En 1924 se lleva a cabo el proceso electoral en el que es elegido constitucionalmente como presidente Carlos José Solórzano; para que dicho proceso se llevara a cabo, nicaragüenses fallecieron en la guerra constitucionalista. Por tal motivo, el Senado y la Cámara de Diputados a través de Decreto⁴⁹ en 1926, establecieron el pago para viudas, hijos menores, padres o madres (en ese orden de sucesión en caso de fallecimiento del pariente más cercano) de todos los que fallecieron a consecuencia del proceso de elección de una prestación económica al tanto alzado correspondiente a doscientos córdobas.

También en 1926, nuevamente a través de Decreto del Senado y la Cámara de Diputados⁵⁰, se protege a los profesores de instrucción primaria y maestros titulados de primaria en contra de la contingencia de enfermedades, a los que se les otorgaba una pensión vitalicia equivalente a la mitad del sueldo que percibían después de 10 años al servicio escolar de forma consecutiva. En caso de cumplir 15 años de servicios, la cuantía aumentaba a las tres cuartas partes, dejando la opción de que sí ya hubiesen cumplido 20 años al servicio y tenían 60 años de edad, podrían optar al retiro si así lo desearan. Esta jubilación por enfermedad, conforme el artículo 6 del mencionado Decreto, significaba el retiro absoluto del ejercicio del Magisterio, de manera que no gozarían de pensión en caso de ejercer su función.

Todas las pensiones descritas fueron suspendidas en 1929 producto del desorden que llevaban las oficinas fiscales en sus registros, oficina encargada del pago de las asignaciones. Así, el Senado y Cámara de Diputados establecieron⁵¹: "Dejar en suspenso todas las pensiones de inválidos, montepíos y jubilaciones hasta que cada una

49. Decreto. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 79 del 09 de abril de 1926. Nicaragua.

50. Decreto. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 248 del 27 de octubre de 1926. Nicaragua. Posteriormente reformada por Cartera de Instrucción Pública (1927) y El Senado y Cámara de Diputados de la República de Nicaragua (1929).

51. Artículo 1, de Decreto publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 217 del 28 de septiembre de 1929. Nicaragua.

de ellas haya sido revisada y clasificada por una Comisión que al efecto se instalará en esta capital, compuesta de tres miembros, un conservador y un liberal, designados por sus respectivas Juntas Directivas Nacionales y Legales, y un americano [sic], no nombrado por el Presidente de la República, quienes por el presente decreto quedan investidos de la facultad de cancelar, o modificar aquellas cédulas que por cualquier razón ya no tengas por qué estar vigentes, o deban modificarse, así como de rehabilitar todas las que estén libradas conforme a la ley, cuyos legítimos agraciados gozarán de ellas, inclusive el tiempo que dure la pensión temporal”.

En materia de riesgos de trabajo, se establece la primera medida de tipo ergonómica a favor de los trabajadores en 1936 a través del Decreto N°. 986⁵², emitido por la Presidencia de la República, en el que se estableció: “En los almacenes, tiendas, droguerías y demás establecimientos comerciales, el dueño o empresarios tendrían un número de sillas no inferior al cincuenta por ciento de sus dependientes o empleados a disposición de éstos”.

Una primera disposición completa en materia de protección social sería el Reglamento de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de Empleados y Obreros Ferroviarios⁵³, al contemplar:

Tabla 2.

Ámbito de aplicación	Acción Protectora	Régimen Económico Financiero	Organización Institucional
Empleados y obreros permanentes del servicio ferroviario de la Empresa del Ferrocarril del Pacífico.	<p>Asistencia Sanitaria: Subsidio por enfermedad o accidentes a causa de trabajo.</p> <p>Jubilaciones: <i>ordinaria:</i> 30 años de servicio, <i>invalidéz:</i> siempre que el trabajador se hubiere incapacitado a causa de trabajo, <i>retiro:</i> 10 años de servicio por despido y cumplido 60 años.</p> <p>Indemnizaciones: menos de 10 años de servicio con 50 años.</p> <p>Pensiones: viuda, hijos o padres de quienes tienen derecho a jubilación.</p>	<p>Sistema financiero: <i>capitalización individual</i>, se reconoce a cada contribuyente la propiedad de su fondo de retiro manejado por la caja.</p> <p>Fuentes de financiamiento: Contribuciones de la empresa, sueldo de los trabajadores, ventas de artículos abandonados en los ferrocarriles y no reclamados, colocación de fondos.</p>	Consejo de Administración de Caja.

Fuente: elaboración propia.

52. Decreto N°. 986. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 267 del 03 de diciembre de 1936. Nicaragua.

53. Reglamento de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de Empleados y Obreros Ferroviarios. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 244 del 31 de octubre de 1940. Managua.

Posterior encontramos el Código de Retiro y Pensiones de la Guardia Nacional de Nicaragua⁵⁴ (1949), como régimen especial:

Tabla 3.

Ámbito de aplicación	Acción Protectora	Régimen Económico Financiero	Organización Institucional
Militares y Beneficiarios	Retiros: forzosos (edad, servicios continuo e incapacidad) y voluntarios (militar de línea con 15 o más años de servicio.)	Reparto puro de gastos, financiado por los miembros del ejército.	Ejército.

Fuente: elaboración propia.

Como último antecedente de las primeras formas de protección social en el país encontramos el Reglamento de Fondos de Pensiones y Ahorros de los Empleados del Banco Nacional de Nicaragua⁵⁵:

Tabla 4.

Ámbito de aplicación	Acción Protectora	Régimen Económico Financiero	Organización Institucional
Empleados a servicio permanente del Banco.	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.	Sistema financiero: <i>capitalización individual</i> , se reconoce a cada contribuyente la propiedad de su fondo de retiro manejado por el fondo Fuentes de financiamiento: Contribuciones los trabajadores y el Banco.	Junta Administradora del Fondo.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al positivismo de la protección social en las Constituciones Nicaragüenses, su comportamiento ha sido el siguiente:

54. Código de Retiro y Pensiones de la Guardia Nacional de Nicaragua. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 68 del 23 de marzo de 1939. Nicaragua.

55. Reglamento de Fondo de Pensiones y Ahorros de los Empleados del Banco Nacional de Nicaragua. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 45 del 24 de febrero de 1953. Nicaragua.

Tabla 5.

Año de Constitución	Artículo	Texto
1939	104	El Estado procurará la creación de un instituto nacional de seguros sociales
	105	La ley regulará la forma de establecer los fondos de seguros a favor de los asalariados, mediante racional concurrencia del beneficiario y patrón para cubrir riesgos: enfermedad, invalidez, ancianidad y desocupación.
1948	85	El Estado establecerá el Instituto Nacional de Seguro Social. (se repite art. 105 de 1939)
1950	97	Ídem articulado
	290	La asistencia social estará a cargo del poder ejecutivo, quien la ejercerá a través de la Junta Nacional de Asistencia Social.
1974	107	Seguridad Social, deber del Estado, funcionará mediante concurrencia tripartida, cubrirá riesgos en forma gradual y progresiva.

Fuente: elaboración propia.

B. La Ley Orgánica De Seguridad Social

A partir de la constitucionalización del derecho a la seguridad social en el año 1950 se comenzó con una intensa actividad de recolección de datos por el Ministerio del Trabajo con el fin de implementar el sistema en el país, el que a sabiendas de la magnitud de la obra que se preparaba solicitó la participación de la mayoría de fuerzas del país en el proyecto, acudiendo al llamado: las Cámaras de Comercio, las cooperativas de productores, agricultores e industrias, las asociaciones profesionales, las agrupaciones obreras y las diversas entidades del gobierno.

El informe de las primeras investigaciones es presentado en diciembre de 1953 por el experto peruano Eduardo Rosales Puentes, informe que fue expuesto a nivel nacional y a nivel internacional con el objetivo de que se le hicieran las respectivas observaciones. En junio de 1954, Manuel de Viado, experto chileno, comparando todos los aportes realizados al informe y contrarrestando datos, elaboró estudios económicos-sociales del país resumidos en cinco grandes capítulos: 1) cuestiones geográficas, climáticas y de comunicación, 2) población, 3) posibilidades de atención médica, 4) cuestiones administrativas, y 5) economía nacional, estudios que fueron remitidos a nivel nacional para que fuesen perfeccionados, corregidos y completados.

El Ministerio del Trabajo, en mayo de 1955, consideró que la época de planificación ya había concluido, por lo que era necesario la instauración de una comisión planificadora compuesta por asesores de los representantes obreros, patronales y del gobierno, los que prepararon un anteproyecto de ley, el que fue aprobado y presentado al

Congreso Nacional, el que aprobó con ligeras modificaciones y pasó al Poder Ejecutivo para ser aprobada la Ley Orgánica de Seguridad Social⁵⁶.

Con la Ley Orgánica de Seguridad Social se procuraba que en el país se instaurara un concepto moderno e integral de seguridad social para la época, en el que, a través de una institución autárquica y rectora, se coordinaran los esfuerzos nacionales destinados a: asistencia social, asistencia médica y seguros sociales para dar protección a la ciudadanía.

La asistencia social estaría a cargo de juntas locales y una junta nacional, coordinadas bajo una Dirección de Asistencia Social, la asistencia médica estaría a cargo de la Dirección de Asistencia Médica y se establecía la creación del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social que estaría a cargo del seguro social en el país. Un seguro social del tipo contributivo, solidario, extensivo para los asalariados y su cónyuge, permitiendo la afiliación facultativa al sistema de otros componentes de la población económicamente activa del país.

En cuanto a la cobertura de riesgos, con las prestaciones otorgadas se pretendía reestablecer la capacidad de trabajo y de ganancia perdida o reducida, con lo que las prestaciones tenían un fin restitutivo ante las contingencias de: enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, invalidez, vejez y muerte, asistencia médica y hospitalaria. La desocupación fue una contingencia a la que se le pretendió dar cobertura, no obstante, al final no fue protegida. La financiación era tripartita a través de cotizaciones de empleadores y trabajadores con la aportación del Estado.

El año de 1956 es dedicado a la elaboración del Reglamento General de la Ley Orgánica de Seguridad Social⁵⁷, creación de la organización administrativa, preparación de labores de afiliación obligatoria y funcionamiento de los servicios médicos. En la primera semana de febrero de 1957 comienza el cobro de cotizaciones a funcionarios, empleados y obreros al servicio del Estado, Entes Autónomos e Instituciones Bancarias cuyo centro de trabajo estuviesen ubicados dentro de la zona urbana de Managua, afiliando el 10 de febrero a los primeros 10 mil trabajadores, cubriéndolos ante los riesgos de enfermedad-maternidad, invalidez, vejez y muerte.

El otorgamiento de prestaciones económicas, así como de servicios médicos y hospitalarios, comenzaron el 11 de marzo de 1957. El 29 de junio de 1958 se afilió al segundo contingente de trabajadores, actividad que comprendió incorporar a todos los trabajadores que prestaran servicios en las empresas dedicadas a actividades privadas ubicadas en la zona urbana de Managua, excluyéndose a los trabajadores domésticos, cubriendo los mismos riesgos. A partir del 27 de septiembre comienza la cobertura en materia de riesgos profesionales a los trabajadores incorporados en los primeros dos contingentes; creándose hasta el año 1961 el régimen del seguro facultativo, el que amparaba a aquellas personas que habiendo sido afiliadas al régimen obligatorio salieron de su campo de aplicación.

56. Decreto N°. 161. Ley Orgánica de Seguridad Social. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 1 del 02 de enero de 1956. Nicaragua.

57. Decreto N°. 7. Reglamento General de la Ley Orgánica de Seguridad Social. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 257 del 12 de noviembre de 1956. Nicaragua.

C. La década de los ochentas y noventas

Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979, el país comenzó un proceso legislativo en el que procuró deslindarse de las políticas que regían hasta entonces. Como consecuencia lógica, se promulga una nueva Ley de Seguridad Social en 1982⁵⁸. Con esta nueva ley –consecuencia de un nuevo orden social, previa reforma agraria, alfabetización nacional y una lucha histórica– se daba el inicio de lo que fue llamado una nueva era, con la que se garantizaría plenamente los derechos de los trabajadores, los obreros y los campesinos, con ideas inspiradas en Simón Bolívar: “Hemos buscado a tientas la estabilidad política, pero no una estabilidad fundamentada en las bayonetas o en el terror, en las torturas o en la represión, sino como decía Simón Bolívar, una estabilidad política fundamentada en la mayor suma posible de felicidad y sobre todo en la mayor suma de seguridad social”⁵⁹.

Con la Ley de Seguridad Social se procuró la universalización de la acción protectora al ampliar el ámbito de aplicación y las prestaciones otorgadas. Resultó interesante también, con el objetivo de proteger a la población en estado de necesidad social, la anexión de las funciones y atribuciones en materia de bienestar social, en ese entonces encargada al Ministerio de Bienestar Social, unificación que se da por motivos de racionalización de recursos, ya que, en esa época, el Gobierno procuraba que las instituciones con las mismas finalidades y funciones se unificaran.

Tanto la Ley Orgánica de Seguridad Social como la Ley de Seguridad Social han sido las únicas leyes que han regulado el régimen general de los seguros sociales en el país. Por ello, es conveniente indicar sus principales diferencias a partir de las características generales de los sistemas ([ver Tabla página siguiente](#)).

En los noventa en el país hubo un cambio de rumbo político, pasando a un gobierno de tendencia conservadora y de derecha bajo el manto de la Unión Nacional Opositora, lo que llevó a un cambio de administración en las políticas de protección social, en especial las relativas al seguro social. La tendencia en este período radica en retardar el pago de los beneficios económicos, cambiar el modelo en que se brindaba la asistencia sanitaria y denunciar la administración previa del seguro social.

En cuanto a la administración de los años ochenta, se criticó el hecho de extender la cobertura nacional del seguro social y sobre todo la anexión de las funciones del Ministerio de Bienestar Social, encontrando la nueva administración un grave deterioro de la situación financiera, con serias deficiencias en las áreas de administración, registro y control financiero, específicamente⁶⁰:

58. Decreto N°. 974. Ley de Seguridad Social. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 49 del 01 de marzo de 1982. Nicaragua.

59. Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar: *La nueva seguridad social en la revolución popular sandinista*, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar, Managua, 1982, p. 3.

60. Rizo Castellón, S: *Seguridad Social para el siglo XXI*, Editronic, Managua, 1996, p. 376.

- Alteración desmedida de la relación asegurados-pensionados, debido al incremento desmedido de los beneficiarios de las pensiones, del aumento en la expectativa de vida y de la reducción de la masa trabajadora por las crisis económicas.
- Otorgamiento populista de pensiones, las que pasaron de 9,029 en 1979 a 76,677 en 1990, sin la necesaria previsión de reservas técnicas ni estudios actuariales⁶¹.
- El traslado de la red hospitalaria al Ministerio de Salud, con el que se brindó una salud gratuita, perdiéndose el interés de pagar cotizaciones.
- La descapitalización de la institución por: retiros de fondos, hiperinflación de los años ochenta y la continua pérdida de activos por el traspaso de propiedades.
- Se encontró una mora en el pago de las cotizaciones en un 60% (Tabla 6).

Todo esto llevó a reformular el modelo de asistencia sanitaria y comenzar los estudios para un cambio en el modelo de pensiones, pasando a un sistema de capitalización. En lo referido al nuevo modelo de salud previsional –el que continúa vigente-, este se da por el deterioro que sufrieron los asegurados y sus beneficiarios en los ochentas, daño que se debió a: 1) pérdida de identificación institucional pues los recursos del seguro social pasaron al Ministerio de Salud, 2) la hiperinflación que redujo gravemente las reservas, 3) la contracción económica del país, 4) el otorgamiento de prestaciones sin cumplimiento de requisitos, y 5) la carga al seguro social de programas de bienestar social, lo que llevó al cambio en la manera de otorgar las prestaciones médicas, las que se otorgarían a partir de las posibilidades financieras de la institución y con la organización de empresas médicas previsionales de salud, la que suscribirían contratos con el INSS para otorgar el servicio.

Producto de los problemas económicos, políticos y sociales acontecidos en la década de los ochentas, a los cambios demográficos y a la mala administración previa, se comenzó a trabajar en cambiar el régimen de pensiones⁶², implementándose un sistema de capitalización colectiva con registros por cuentas individuales, privatizando totalmente el sistema y asignando al individuo parte de la decisión y control de sus fondos de retiros.

61. Algo que es confirmado por Vogel Delgadillo: "En la época sandinista se otorgó una cantidad impresionante de pensiones de gracia o no contributivas. Hoy representan el 50% del número total de pensiones. Esto es totalmente incompatible con el espíritu del seguro social que existe para darle respuesta a sus contribuyentes o asegurados" (Vogel Delgadillo, A.: *Reforma al sistema de pensiones en Nicaragua*, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Managua, 1998, p. 12).

62. Indica Vogel que el cambio significaría: "a) Cambio de un Sistema de Reparto a un Sistema de Capitalización Individual Puro. b) Transparencia en la Implementación y Ejecución de los Procedimientos del Sistema. c) Creación de Compañías o Empresas Privadas Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). d) Intervención de Compañías de Seguros en el pago de pensiones. e) Creación de un Órgano Regulatorio llamado Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros. f) Participación del INSS como Ente Recaudador de las cotizaciones Obrero-Patronal. g) Aporte sustancial del desarrollo del Sistema Financiero Nacional. h) Mejores oportunidades de inversión, para el cotizante. i) Cuentas individuales para el ahorro de cotizantes. j) Mejor rentabilidad para el ahorro de los trabajadores adscritos al INSS. k) Emisión de un Bono de Reconocimiento que representa los derechos adquiridos de los cotizantes o trabajadores, por haber cotizado en un Sistema de Reparto. l) Incremento en Tasas de Cotizaciones, Edad de Retiro y años de servicio, a objeto de cumplir con Requisitos actuariales. m) Legalización y Reglamentación total de todo el Sistema de Seguridad Social" (Vogel Delgadillo, A.: *Reforma al sistema de pensiones en Nicaragua*, ob. cit., p. 23).

Tabla 6.

Configuración del sistema	Ley Orgánica de Seguridad Social (1956)	Ley de Seguridad Social (1982)
Campo de aplicación	Obligatorio	
	Exclusivo para las personas que ostentaban una relación laboral.	Todos los que obtengan una remuneración por trabajo o servicio ⁶³ , cualquiera que sea la naturaleza jurídica del servicio prestado. Si incorporaba a todas las personas sin límites de edad, a los miembros de misiones diplomáticas y organismos internacionales, a los integrantes de la reforma agraria y los miembros de cooperativas.
	Facultativo	
	Profesionales y trabajadores independientes que no se hayan incorporado al seguro obligatorio. Continuidad del régimen obligatorio y dueños de propiedades agrícolas y demás patronos.	Abierto a todas las personas interesadas de acuerdo a sus posibilidades económicas.
Acción protectora	Asistencia sanitaria	
	Establecimiento del Sistema Nacional Único de Salud, garantizando el acceso universal y gratuito de salud a toda la población. Los trabajadores y empleadores aportaban al sostenimiento de este sistema con sus contribuciones, las que eran transferidas al Ministerio de Salud.	
	Seguro de Enfermedad y Maternidad	
	Para acceder a prestaciones de enfermedad se requería la cotización de 12 semanas dentro de las últimas 26 previo al origen de la contingencia. El pago se daba por 26 semanas, prorrogables por 26 semanas más. La prestación económica por maternidad se otorgaba por 6 semanas anteriores y 6 semanas posteriores al parto.	El período de calificación para las prestaciones de enfermedad se establece en 8 semanas dentro de las últimas 22 y se amplía el período máximo de disfrute a 52 semanas. La prestación económica se otorga 4 semanas previas y 8 semanas después del parto. En caso que el parto se adelante, el período faltante se goza de manera posterior
	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	
	En la invalidez, solo se otorgaba la prestación económica. Para la pensión de vejez se establecía una única edad sin tomar en consideración sexo y actividad profesional. En cuanto al seguro de muerte, no había protección a los hijos fuera de matrimonio, ni se otorgaban pensiones por ascendencia y otros dependientes, las que eran exclusivas del seguro de riesgos profesionales.	Aparte de la prestación económica por la invalidez se otorgaban: servicios de readaptación profesional, colocación en actividades remuneradas, obligación de reubicar al trabajador por el empleador y se establece la asignación adicional en los casos que el inválido requiera de ayuda. Se establecen edades de acuerdo al desgaste físico o mental de la actividad ocupacional del trabajador. Se reconoce el otorgamiento de la pensión de orfandad a los mayores de 15 y menores de 21 años con estudios. Se otorgan pensiones por los ascendientes y otros dependientes.
Seguro de Riesgos Profesionales		
En la cuantía, si la incapacidad era total permanente, se otorgaba el 60% del salario de la fecha de la contingencia. En caso de que la incapacidad al trabajo se graduara menos del 20% se indemnizaba en base a tres años.	Cuando la pensión fuese de incapacidad permanente total, el cálculo se hacía en base al período cotizado y se tomaba en cuenta la carga familiar. Se establecía la compatibilidad entre el percibo de la pensión y el trabajo remunerado. Se establecía el accidente <i>in itinere</i> .	
Régimen económico-financiero	Se establece un tope máximo de salario para el pago de las contribuciones en 1982, el que indicaban no afectaría a los trabajadores, pues eran pocos los salarios que llegaran a esa cantidad. No se modificaron los porcentajes de contribución de los trabajadores.	
Organización Institucional	El seguro social tenía restricción en su autonomía al ser regulado por la Junta Nacional de Asistencia y de Previsión Social. Consejo Directivo con 15 miembros.	Seguro social con autonomía funcional a través de un Consejo Directivo. 6 miembros de Consejo Directivo: 2 representantes empleadores, 2 trabajadores y 2 del Estado.

Fuente: elaboración propia.

63. Vía jurisprudencial, quedó establecido que el campo de aplicación obligatorio en materia del régimen general del seguro social es exclusivo para los que ostentan una relación laboral, así en Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: Sentencia N°. 1154. 20 de agosto del 2014. Nicaragua, considerando V: "Por lo que hace a los SERVICIOS PROFESIONALES, esta Sala es del criterio que las personas que prestan Servicios Profesionales no son sujeto del Régimen de Aseguramiento Obligatorio, puesto que este régimen es aplicable únicamente a los Trabajadores con dependencia y subordinación directa a un empleador, y que cumplen con un horario fijo y determinado y que ejercen sus funciones en virtud de un contrato de índole laboral; no así los contratos por servicios profesionales, en los cuales la relación jurídica nace y se busca como concretizar una relación jurídica de servicios, la cual se presta de forma independiente, discontinua y marginal, desarrollando su actividad con total libertad, cuando el trabajador inicia sus labores para las que fue contratado, no hay subordinación; por tanto, la relación jurídica entre el empleador y las personas que suscriben Contratos de Servicios Profesionales es de carácter civil y no laboral, ya que su fundamento es en la naturaleza misma de los actos o servicios acreditados, que presuponen que el que los brindó puso su capacidad de trabajo en una situación de coordinación y no de subordinación con la otra parte contratante, demostrando el recurrente que la materialidad del hecho realizado excluye el elemento de dependencia que caracteriza al contrato laboral."

D. Los intentos de reforma al sistema

En abril del 2000 se publicó la Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones⁶⁴, con la que se pretendía instaurar un sistema de pensiones que se caracterizaba por: 1) capitalización individual para cada asegurado, 2) libertad de elección para el asegurado entre las diferentes instituciones gestoras, 3) propiedad exclusiva individual de los recursos acumulados en las cuentas, 4) aporte del Estado en el pago de las pensiones mínimas, 5) afiliación obligatoria a este régimen por los trabajadores, y 6) prohibición al sistema público de pensiones de realizar nuevas afiliaciones desde el momento en que esta ley entrara en vigencia.

De acuerdo a una serie de estudios y análisis del impacto financiero que conllevaría la aplicación de este sistema en el país, se determinó su inviabilidad técnica y económica, derogándose la ley en principio por la Ley de Seguridad Social del año 2006⁶⁵, ley que pretendía derogar a la vez la ley de 1982 y con la que de manera general se procuraba otorgar beneficios adicionales a los asegurados que no se otorgaban de manera previa por la falta de estudios actuariales que sustentaran la viabilidad de la institución de manera sostenida en el tiempo, ley que posteriormente fue vetada, por lo que la Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones fue derogada por la Ley de Derogación de la Ley N°. 340, Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley N°. 388, Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones del 2006⁶⁶.

Resulta importante destacar la reforma refundación o paradigmática que se intentó implantar en el país a través de la Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones y la legislación conexas (Tabla 7).

E. Actualidad del régimen general del seguro social

El derecho a la seguridad social en Nicaragua es un derecho humano con reconocimiento constitucional, que encontramos regulado en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, la que reconoce en el territorio nacional instrumentos jurídicos vinculantes de carácter internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de Derecho y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, que reconocen el derecho a la seguridad social como un derecho humano al que tienen acceso todas las personas.

64. Ley N°. 340. Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones. Publicada en La Gaceta Diario Oficial N°. 72 y 73 del 11 y 12 de abril 2000. Nicaragua.

65. Ley N°. 539. Ley de Seguridad Social. Publicada en La Gaceta Diario Oficial N°. 225 del 20 de noviembre del 2006. Nicaragua.

66. Ley N°. 568. Ley de Derogación de la Ley N°. 340, Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley N°. 388, Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones. Publicada en La Gaceta Diario Oficial N°. 05 del 06 de enero del 2006. Nicaragua.

Configuración del sistema	Régimen de reparto	Régimen de capitalización individual
Acción protectora	Prestaciones	
	La cuantía de las pensiones tiene proporcionalidad con los aportes realizados y los períodos de cotización. Se encuentra definido en ley la manera en que se calculan las prestaciones.	La cuantía de la pensión estará en función de lo acumulado por cada trabajador en su cuenta individual. La percepción de la prestación se obtenía a través de la elección de: renta programada, renta vitalicia mensual y renta programada con renta vitalicia diferida. Las reglas para definir el cálculo de la prestación suelen estar ligada a factores exógenos del sistema.
	Pensión de vejez	
	Protege la senectud. La obtención de la pensión esta supedita al cumplimiento de una edad requerida y un número determinado de semanas cotizadas al sistema. Se aceptan los supuestos que por género u oficio se reduce el requisito de edad. Establece la garantía de una percepción mínima, asignaciones familiares y revalorización de pensión.	Protege la ancianidad. Se otorgan jubilaciones. Admite la posibilidad de adelantar la jubilación. No hay garantía mínima de prestación. Sin límite al máximo de pensión. No se incrementa la pensión por cargas familiares, si se toman en cuenta factores para ajustar la pensión.
	Pensión de invalidez	
	Para acceder a la pensión se establecen períodos de cotización más cortos. La cuantía de la pensión está sujeta al grado de pérdida de la capacidad al trabajo.	Es necesario acreditar períodos de cotización ininterrumpido. La cuantía de las pensiones se determina en función de los saldos acumulados.
	Pensión de sobrevivientes	
Se garantiza la pensión a los beneficiarios del causante: cónyuge o conviviente, hijos menores de 15 años, hasta los 21 con estudios provechosos y otros dependientes. Pueden percibir de manera simultánea pensiones los beneficiarios.	Se general el pago de pensión a los asegurados activos y no a los que ostentan la pensión. No puede haber percepción simultánea.	
Régimen económico-financiero	Aporte	
	Cotización tripartita. Pago único para todas las prestaciones. No hay pago adicional por gastos de administración	Cotización de trabajadores y empleadores. Las cotizaciones se suman en función de cada prestación. Pago a la administración del fondo de pensiones por la labor realizada.
	Financiamiento de las prestaciones	
Se presume en el sistema de reparto reajustes en períodos de 5-10 años. Sistema de solidaridad intergeneracional.	Inversión de los recursos individuales con el objetivo de procurar rentas. Financiación de la pensión con los recursos que esa persona acumule.	
Organización Institucional	Administración única estatal, con recursos propios y autonomía administrativa y financiera. Dirigida por un Consejo Directivo con representación de: trabajadores, empleadores y el Estado.	Administrado por empresas privadas, encargadas de administrar los fondos de pensiones y brindar las prestaciones a cambio de una retribución.

Fuente: elaboración propia.

El artículo 61 de la referida norma, de manera explícita, garantiza a los nicaragüenses el derecho a la seguridad social para una protección integral frente a las contingencias derivadas de la vida y el trabajo en la forma y condición que determine la ley. Como se logra identificar el Estado se compromete a la garantía de un sistema de seguridad social, no obstante, lo que se garantiza es la protección social a través de la técnica del seguro social. El artículo 82 regula derechos reconocidos a los trabajadores derivados de su relación laboral, entre los que incluye en el numeral 7) el derecho a la seguridad social el que se encargará de proteger integralmente al trabajador y sus familiares garantizando los medios de subsistencia en casos de invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad y riesgos profesionales.

En los artículos 98 y 105 se establece el deber del Estado de garantizar un servicio de seguridad social a la población, el que debe de prestarlo sin exclusiones, mejorarlo y ampliarlo tanto en cobertura como en el otorgamiento a prestaciones sociales, en consonancia con el principio de progresividad de la seguridad social. Lo anterior entra en clara contradicción con las reformas adecuacionales que se han hecho al régimen general del seguro social, en cuanto a las cuantías de las pensiones, las que en 2013 y 2019 han sido reducidas.

En el país, la seguridad social se garantiza a través de tres regímenes: el general de los trabajadores, el de los militares regulado por el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar⁶⁷ y las leyes conexas, gestionado por el Instituto de Previsión Social Militar; mientras que el régimen especial de los miembros de la policía, del sistema penitenciario, de migración y extranjería, de la dirección general de bomberos, de los órganos centrales del Ministerio de Gobernación, es regulado por la Ley para el Fortalecimiento de la Gestión del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDHU)⁶⁸ y sus leyes conexas, gestionado por el Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano.

El régimen general de los trabajadores, se encuentra regulado de manera general por la Ley de Seguridad Social y su Reglamento General⁶⁹, Decretos-Leyes emitidos por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, quienes en ese momento histórico de conformidad con el artículo 10 del Estatuto Fundamental⁷⁰: “Mientras no se dicte la nueva Constitución Política de la República, Junta de Gobierno asume las facultades de Poder Ejecutivo, y compartirá las facultades de Poder Legislativo con el Consejo de Estado”, lo que ha traído serios debates legales en cuanto al cumplimiento del principio de jerarquía normativa.

Este cuerpo normativo, que ya tiene más de 40 años de estar en vigencia, ha sido reformado en múltiples ocasiones, reformas que han estado dirigidas a modificar el

67. Ley N°. 181. Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Publicada en La Gaceta Diario Oficial N°. 165 del 02 de septiembre de 1994. Nicaragua.

68. Ley N°. 1021. Ley para el Fortalecimiento de la Gestión del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDHU). Publicada en La Gaceta Diario Oficial N°. 50 del 13 de marzo del 2020. Nicaragua.

69. Decreto N°. 975. Reglamento General a Ley de Seguridad Social. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 49 del 01 de marzo de 1982. Nicaragua.

70. Estatuto Fundamental. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N°. 1 del 22 de agosto de 1979. Nicaragua.

ámbito de aplicación, la acción protectora, el régimen económico-financiero y la organización institucional.

El ámbito de aplicación se divide en obligatorio y facultativo, perteneciendo al primero aquellos que ostentan una relación laboral y al segundo, todos aquellos que generen rentas en el país y que quieren tener la protección del seguro social. A la vez, el régimen obligatorio se divide en un régimen integral y un régimen en el que solo se pagan contribuciones para el seguro de invalidez, vejez y muerte y el seguro de riesgos profesionales. En el régimen integral se incluye el seguro de enfermedad y maternidad; esta división, bastante histórica, continúa con vigencia pues existen lugares en el territorio nacional donde no existe cobertura de parte del seguro social que garantice el acceso a las prestaciones del seguro de enfermedad y maternidad.

En cuanto al régimen facultativo, este se ofrece a la población en general en tres regímenes: facultativo de salud, el que está instaurado por ley y debidamente reglamentado, pero que resulta inviable económicamente de ofrecer, y en el que se garantizaría a la población el acceso a la asistencia médica; el régimen IVM, en el que exclusivamente se pagan contribuciones para acumular semanas cotizadas y así a optar a una pensión otorgada por este seguro; y el régimen EM-IVM, a través del cual se otorgan las prestaciones de estos dos seguros.

En cuanto a la acción protectora, las prestaciones que ofrece el seguro social son económicas, médicas y de servicio, la que se dispensa a través del seguro de enfermedad y maternidad, con el cual se otorga atención médica integral y prestaciones económicas a corto plazo por accidentes y enfermedades de origen común, así como por maternidad.

El seguro de invalidez, vejez y muerte, otorga pensiones, asignaciones familiares, asignación en caso de requerimiento de ayuda, servicio de readaptación profesional, de readaptación al anciano, ayuda de gastos de enterramiento y pensiones de viudez, orfandad y a otros sobrevivientes dependientes. Con exclusión de los pensionados por vejez, el seguro de invalidez, vejez y muerte, no incluye la atención médica, siendo atendidas estas personas por el régimen no contributivo de salud.

El seguro de riesgos profesionales incluye asistencia médica por el riesgo que provoca la incapacidad al trabajo de origen laboral, prestaciones económicas a corto plazo, indemnizaciones, pensiones, asignaciones, servicios de readaptación profesional, de colocación en actividades remuneratorias, suministro, mantenimiento y renovación de aparatos de prótesis y gastos de funeral.

En cuanto al régimen económico financiero, la financiación al seguro social es tripartita a través de contribuciones de los trabajadores, empleadores y la aportación del Estado, exceptuando el seguro de riesgos profesionales, el que corre exclusivamente a cuenta del empleador y el que históricamente, desde su creación, el empleador paga el 1.5% sobre la remuneración del trabajador.

Las contribuciones al seguro de enfermedad y maternidad y al seguro de invalidez, vejez y muerte han ido aumentando desde 1982. En cuanto a los modelos financieros, estos no han variado desde la creación del seguro social, correspondiendo para el seguro de enfermedad y maternidad el sistema de reparto simple, para el seguro de

invalidez, vejez y muerte el de prima escalonada⁷¹ y para el de riesgos profesionales el de capitales constitutivos.

VII. CONCLUSIONES

El concepto contemporáneo de protección social ha evolucionado a lo largo de la historia en respuesta a las cambiantes necesidades sociales. Este proceso puede dividirse en tres etapas claramente definidas: las primeras formas de protección social, la consolidación de los seguros sociales y el surgimiento de la seguridad social. Actualmente, existe el debate sobre un cuarto período evolutivo “pisos de protección social”, un concepto que aún no ha alcanzado un consenso uniforme entre los expertos y académicos. Este nuevo capítulo representa un área de estudio en desarrollo, en el que se debate si se trata de una reducción de las prestaciones sociales debido a los costos o, por el contrario, de un aseguramiento de beneficios básicos que aborden las necesidades y promuevan el mayor bienestar de las sociedades. En un contexto donde la protección social desempeña un papel fundamental en la construcción de sociedades más equitativas y justas, el debate es de suma relevancia y merece una atención continua por la comunidad académica y los responsables de políticas públicas. El camino hacia el consenso en torno a los pisos de protección social es fundamental para el futuro de la seguridad y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

La historia de los seguros sociales se originó en Alemania en un momento de consolidación política y desafíos económicos. Otto von Bismarck implementó una legislación social que combinaba elementos de los seguros privados con algunas particularidades como su obligatoriedad, contribución impuesta y retención por los empleadores, sin proporcionalidad entre prima y riesgo y sin selección del riesgo, operando a nivel nacional. La *sozialpolitik* comenzó en 1883 con el seguro de enfermedad, seguida por el seguro de accidentes de trabajo en 1884, seguro de invalidez y vejez en 1889 y seguro de viudez y orfandad en 1911. En América Latina los seguros sociales se introdujeron después de la primera guerra mundial, siendo Chile el país pionero en 1925.

A medida que surgieron desafíos sociales más amplios, se desarrolló un concepto de protección más extenso basado en la solidaridad social y la redistribución de la renta nacional. La *Social Security Act* de 1935 en Estados Unidos y el informe de Beveridge en 1942 adoptaron el concepto de seguridad social. La primera abordaba la miseria y ampliaba la protección para incluir a otros grupos desfavorecidos, mientras

71. Históricamente ha funcionado como un sistema de reparto simple. Los gobiernos han optado por no acostumar a los asegurados a la modificación de su contribución en determinados períodos de tiempo, así lo indican, Urcuyo: “Como resultado, el seguro IVM en la década de los 60 y 70 no pudo acumular las reservas técnicas actuariales al nivel inicialmente planeado para responder los compromisos futuros con los asegurados” (Urcuyo, R.: *Políticas no Paramétricas para el Sistema de Pensiones de Nicaragua*, ob. cit., p. 4); y Vogel: “Únicamente para darle un respiro al sistema, y sin obtener reservas técnicas alguna, se tendría que elevar la tasa de contribución a 8.6% para el año 2000, 12% para el 2020, y 27.1% para el año 2060. Elevar la tasa de contribución traería serios problemas políticos, sociales” (Vogel Delgadillo, A.: *Reforma al sistema de pensiones en Nicaragua*, ob. cit., p. 27).

que el segundo enfatizaba la financiación a través de los presupuestos generales, cotizaciones y prestaciones uniformes, promoviendo una administración unificada y destacando la importancia de las asignaciones familiares, la atención médica universal y el mantenimiento del empleo.

La noción de protección social ha evolucionado desde los enfoques iniciales de Bismarck hacia una definición más amplia que se asemeja a los planteamientos de Beveridge. Esta evolución refleja la necesidad de abordar no solo la seguridad económica, sino las necesidades sociales y colectivas. A pesar de las críticas en torno a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en la mayoría de los Estados, la OIT destaca que la insostenibilidad no se debe al aumento del gasto en pensiones, sino al desempleo. Por lo tanto, la promoción de los pisos de protección social, se presenta como una respuesta a los problemas que la seguridad social no ha podido resolver.

La incorporación de los pisos de protección social responde a la tendencia de integrar instrumentos internacionales en los ordenamientos jurídicos internos, como es el caso de la Agenda 2030. Esto representa un nuevo contrato social con implicaciones significativas para la erradicación de la pobreza, la salud, la igualdad de género, el trabajo decente, la reducción de la desigualdad, protección sostenible y la paz. Los pisos de protección social se convierten en un componente esencial para alcanzar estos objetivos globales.

Las primeras manifestaciones de protección social en Nicaragua se remontan a la época colonial, donde conventos y frailes proporcionaban asistencia a niños pobres y se iniciaron prácticas mutualistas a través de las cofradías. Esto marcó el comienzo de la solidaridad y la ayuda recíproca en la sociedad nicaragüense. El establecimiento de la Ley Orgánica de Seguridad Social en 1956 marcó un hito en la historia de la seguridad social nicaragüense. Fue un intento de proporcionar un enfoque moderno e integral de la seguridad social, coordinando los esfuerzos nacionales para proporcionar asistencia social, atención médica y seguros sociales que protegieran a los ciudadanos.

En la actualidad, Nicaragua cuenta con un sistema influenciado por el modelo de Bismarck. La afiliación obligatoria al sistema depende de la existencia de una relación laboral, el otorgamiento de las prestaciones requiere de períodos de afiliación y de constatación de contingencias. El sistema basa el otorgamiento de prestaciones a beneficiarios en criterios de filiación, dependencia económica y de convivencia bajo el mismo techo, situaciones que no responden a las necesidades de las sociedades del siglo XXI. En resumen, el sistema de seguridad social en Nicaragua ha experimentado una serie de transformaciones que obedecen a la adaptación de circunstancias financieras y no a circunstancias sociales o modelos económicos. Los desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera y la garantía de un nivel adecuado de seguridad social para los ciudadanos nicaragüenses estriban en realizar el cambio de un seguro social a un sistema de seguridad social.

Bibliografía

- Acevedo Tarazona, A.: La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de Derecho en Colombia", *Anuario de historia Regional y de las Fronteras*, Vol. 15, núm. 1, 2010, pp. 191-204.
- Álvarez del Cuervo, A.: "La vigencia de las funciones históricas del Derecho del Trabajo en el siglo XXI", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho de Empleo*, Vol. 7, núm. 2, 2019, pp. 7-45.
- Bertranou, F.: *El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo*, Informes Técnicos OIT Cono Sur, N° 1, 2017.
- Bonilla García, A. y Gruat, J.V.: *Protección social: una inversión durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.
- García Jiménez, J.: *Seguridad Social, pobreza y sector informal en América Latina* [Tesis de Doctorado en Derecho], Universidad Complutense de Madrid, España, 1999. Disponible en: <https://docta.ucm.es/entities/publication/7de34e0a-2867-43ec-be60-e357949f215f>
- Gil y Gil, J.L.: "El derecho a la seguridad social", en Escobar Roca, G. (dir.): *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 1017-1072.
- Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L.: "Estado de Bienestar Social: características generales, obstáculos y desafíos en América Latina", *e-Revista Internacional de la Protección social*, Vol. 6, núm. 1, 2021, pp. 107-140. DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2021.i01.06>
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar: *La nueva seguridad social en la revolución popular sandinista*, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar, Managua, 1982.
- Klein, E. y Posner, J. (creads.): *El dinero, en pocas palabras*, Episodio 5, "Jubilación", 2011, en Netflix.
- Lavinias, L. y Fonseca, A.: "Piso de protección social: pros y contras", *Brazilian Journal of Latin American Studies*, Vol. 14, núm. 26, 2015, pp. 133-154. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2015.102279>
- Martínez Abascal, V.A. y Herrero Martín, J.B.: *Curso de Derecho de la protección social*, Tecnos, Madrid, 2013.
- Mendizábal Bermúdez, G.: "Piso de protección social y mujeres", en Kurczyn Villabos, P. (coord.): *Derechos Humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2014, pp. 281-301.
- Mendizábal Bermúdez, G. y López Pérez, E.: "¿Nuevo modelo de seguridad social en el contexto de la industria 4.0?", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 6, núm.1, 2018, pp. 298-327.
- Mesa-Lago, C.: *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1985.
- Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social", *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, núm. 4, 2015, 279-305.
- Navarro, K.: *La Seguridad Social en Nicaragua: Antecedentes Histórico-Jurídicos*, BITECSA, Managua, 2003.
- Nugent, R.: "La seguridad social: su historia y sus fuentes", en De Buen Lozano, N. y Morgado Valenzuela, E. (coords.): *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, pp. 603-622.
- Organización Internacional del Trabajo: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.
- Organización Internacional del Trabajo: *Recomendación N° 202. Recomendación de los pisos de protección social*, 2012. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es

- Pérez y Soto Domínguez, A. y Calderón Ossa, Y.A.: "El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y límites", *Iustitia*, núm. 10, 2012, pp. 75-100. DOI: <https://doi.org/10.15332/iust.v0i10.878>
- Rizo Castellón, S: *Seguridad Social para el siglo XXI*, Editronic, Managua, 1996.
- Rodríguez, B.: "La seguridad social en Venezuela. Antecedentes, evolución e impacto económico, financiero y social", *Gaceta Laboral*, Vol. 7, núm. 3, 2001, pp. 341-368.
- Rodríguez Fernández, M.L.: "Protección social para los trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020, pp. 168-194.
- Ruiz Moreno, A.G.: *Nuevo derecho de la seguridad social*, Editorial Porrúa, México, 2009.
- Tarrero Martos, M.J.: "La agenda 2030 y la seguridad social". Texto autoformativo: Curso agenda 2030 y la protección social en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, 2020.
- Urcuyo, R.: *Políticas no Paramétricas para el Sistema de Pensiones de Nicaragua*, Banco Central de Nicaragua, Managua, 2009.
- Vicente Palacio, A.: "Concepto. Formación histórica. Fuentes reguladoras. Estructura del sistema español de seguridad social", en García Ninet, J.I.; Vicente Palacio, A.; García Viña, J. (dirs.): *Manual básico de seguridad social*, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 23-40.
- Vogel Delgadillo, A.: *Reforma al sistema de pensiones en Nicaragua*, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Managua, 1998.