

## EN TORNO A LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL<sup>(\*)</sup>

**E**L Derecho del trabajo, que comienza como protección para quien realiza trabajo subordinado dependiente, trabajo asalariado, y que, en ampliación de la esfera del nuevo Derecho, alcanza en ocasiones al trabajador autónomo, venia regulando las relaciones de trabajo entre empresarios y trabajadores, ya mediante disposiciones legislativas o gubernamentales, limitadoras de la autonomía de la voluntad de las partes integrantes de la relación laboral, ya mediante normas establecidas en los llamados convenios colectivos de trabajo, ya en las reglamentaciones gubernativas de éste en las diversas ramas industriales, ha traspasado los límites exactos de la legislación referente al trabajo para entrar plenamente en el campo del llamado, más o menos propiamente, Derecho social, con estudio de la previsión en sus diversos grados, con la evolución de la previsión del primer grado individual a la colectiva en la esfera privada, a la organización pública de ella mediante los seguros sociales; finalmente, a la protección general contra riesgos en la vida social, tanto en lo referente al individuo como trabajador, como en su condición de hombre. La política de seguridad social constituye su manifestación contemporánea, que comprende no sólo la protección

(\*) Notas relativas a la conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Previsión, el 19 de enero de 1950.

de los económicamente débiles, sino la protección general a todos, dado el riesgo en que pueden hallarse, en un momento determinado, de carecer de recursos para hacer frente a circunstancias extraordinarias más o menos anormales en la vida.

En los países latinos, como hacen resaltar Tratados recientes de Derecho del trabajo, se trató de estimular la iniciativa privada; pero ya Bismarck, en 1883, trató de atraerse a la masa obrera, de ligar el proletariado, no exclusivamente a su asociación profesional, al Sindicato, sino al Estado, estableciendo el Seguro de Enfermedad. En la Gran Bretaña, en 1911, Lloyd George, mediante la ley de Seguro nacional, aplicable a los obreros manuales de dieciséis a setenta años de edad y a los no manuales de ingresos mínimos por su trabajo, con que contribuía el Estado a seguros de enfermedad, invalidez y de maternidad, sin dejar de reconocer a las sociedades benéficas que, sobre base distinta no obligatoria, venían proporcionando atenciones semejantes. Esa ley era ya ley de seguro, puesto que tenían la categoría contributiva por deber abonar cantidad semanal el obrero retenida en su salario, otra cuota el empresario y otra el propio Tesoro público. Buscábase no tan sólo dignificar el trabajo, sino hacer frente a determinadas campañas de clase o de orden partidista.

El llamado Derecho del trabajo implicaba modificaciones importantes en las normas jurídicas encuadradas en el campo del llamado Derecho civil. La doctrina del riesgo profesional aparece como un elemento transformador de las normas jurídicas y de la idea de responsabilidad. La ley de Accidentes de trabajo, las de enfermedades profesionales, los seguros de carácter social, inspíranse en el nuevo criterio, y la participación conjunta de obreros, empresarios y Administración pública supone transformación fundamental en las medidas de

protección, en la índole de los seguros, que adquieren carácter obligatorio, y en la irrenunciabilidad de los derechos y de las ventajas que la ley atribuía a la clase trabajadora.

El conjunto de disposiciones legales reguladoras del trabajo, limitadoras de la autonomía de la libertad de las partes contratantes para el mismo, se estimaba como un elemento eficaz de paz. Ello se desprende del contenido de la célebre Encíclica *Rerum Novarum*, de la actuación de la Comisión de la Paz, que preparó el Tratado de Versalles, suscrito en 28 de junio de 1919, haciendo constar como preámbulo a la parte XIII, lo referente a trabajo en dicho Tratado, la declaración de que la Sociedad de Naciones tenía por objeto establecer la paz universal, y que una tal paz no podía fundarse sino sobre la base de la justicia social; que si existían condiciones de trabajo, implicando para un gran número de personas injusticia y miseria y privaciones, engendraba tal descontento, que se ponía en peligro la paz y la armonía universales y que era urgente mejorar esas condiciones, por ejemplo, en la reglamentación de las horas de trabajo, fijación de jornada máxima y de duración en la semana, reclutamiento de mano de obra, lucha contra el paro, garantía de salario, asegurando condiciones convenientes de existencia, protección de los trabajadores contra enfermedades generales o profesionales y accidentes de trabajo, protección de niños, adolescentes y mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, defensa de los intereses de los obreros ocupados en el extranjero, afirmación del principio de la libertad sindical y organización de la enseñanza profesional y técnica, considerando que la no adopción por una cualquiera nación de un régimen de trabajo realmente humano, constituiría un obstáculo a los esfuerzos de las otras, deseados de mejorar la suerte de los trabajado-

res en sus propios países. Este preámbulo, en la enunciación indicada, señala el contenido de la legislación del trabajo, afirmación política del principio de libertad sindical, afirmación social de organización de enseñanza profesional y técnica, reglamentación del trabajo, fundamentalmente jornada y salario, y protección contra riesgos, unos netamente de trabajo y otros generales de carácter social. Funda esa parte XIII del Tratado de Versalles una organización plenamente encargada de realizar el programa expuesto en el preámbulo, organización que comprendía las Conferencias generales que desde 1919 en Wáshington se han venido celebrando, incluso durante el período de la última guerra, y una Oficina Internacional del Trabajo, bajo la dirección de su Consejo de Administración.

El Derecho del trabajo progresa desde 1919. Son importantes las disposiciones en virtud de las cuales se regula la jornada; se atiende a la cuantía y modo de hacer efectivos los salarios; se protege mediante derecho especial al niño, adolescente y mujer; hay Reglamentos especiales para ciertas categorías de trabajo; se estimula la previsión de primer grado, las mutualidades y los seguros, unos no contributivos, como el de accidentes de trabajo, al que no contribuye económicamente el obrero, y otros contributivos, extendiéndose los seguros sociales a la vejez, a la invalidez, a la enfermedad profesional y a las cargas de familia. En ese período tiene importancia considerable la afirmación que con caracteres de orden constitucional netamente en unos Estados, de normas fundamentales de política en otros, representa la Carta di Lavoro en Italia o los Códigos de concurrencia desleal, pieza importante de la actuación política del Presidente Roosevelt en Estados Unidos. Se acentúa la organización oficial de la pre-

visión, surgen los problemas de seguridad social y las leyes que traducen las normas obligatorias, principios fundamentales de tal política; viene cerrándose el ciclo que se inicia con el ejercicio de la caridad, con el de la acción benéfica oficial, con la protección y auxilios a la iniciativa privada, para llegar a la organización oficial de los seguros sociales obligatorios y al programa contemporáneo denominado de seguridad social. La relación de trabajo no es una relación de Derecho privado: entra de lleno en el campo del Derecho público y acentúa el carácter esencialmente social del Derecho.

Nuestro Vives, en el siglo XVI, aborda el problema del socorro a los pobres en su magnífico *Tratado*, publicado en el año 1526, y en el que, en el aviso al lector, se dice ser asunto que interesa a los pobres y a los ricos, a niños y ancianos, hombres y mujeres, particulares y repúblicas, vasallos y príncipes, economistas y seculares, sin que los jurepublicistas pudieran desdeñar se les atribuyera sólo un papel en Derecho, puesto que comprende con perfección los de los particulares y los dirige al público en beneficio de ellos, aludiéndose a los justicias, a los jurados y síndicos de las ciudades en general, exhortándose a los Magistrados a que no perdonasen la expansión para la obra de buena educación. No es nuevo —dice— que en una ciudad rica el Magistrado tolere que ciudadano alguno sea maltratado de hambre y miseria. Ante los hechos de la existencia de pobres, que unos mendigan y otros sufren como pueden sus necesidades —escribía—, sepan los que gobiernan la ciudad que todo esto pertenece a su cuidado. Entraba en el campo de la acción pública lo que antes estaba reservado al ejercicio de la caridad, a la acción benéfica.

En este período entre las dos guerras mundiales, se ofrece el fenómeno jurídico de la aspiración de los nuevos Có-

digos civiles de factura y contenido de inspiración distinta de la calcada en el tipo napoleónico. Conocida es la aspiración alemana en el nacionalsocialismo, a sustituir el Código civil por un verdadero Código del pueblo y la promulgación en Italia, en el último período del régimen fascista, de un nuevo Código civil en el cual un Libro del mismo, el V, está dedicado al trabajo, al examen de la actuación de las empresas en sus diversas clases y categorías, trasplantando al nuevo Código instituciones jurídicas que estaban reguladas antes en el Código mercantil, y considerando como portada jurídica de la nueva obra los principios fundamentales de la Carta de trabajo, la evolución del Derecho privado, la necesidad, sin abandonar Italia, como pueblo latino, los principios del Derecho romano adaptados a las exigencias y necesidades de su época.

Otro aspecto importante en la evolución ha sido el de intensificar la índole y naturaleza públicas de las normas jurídicas del Derecho de trabajo, elevándolas en sus principios a preceptos de rango constitucional. Ya en Francia, en la Constitución de 1848, se afirmaba que la República tenía por base la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público; que debían ponerse al alcance de cada uno las instrucciones indispensables; que se debía, por existencia fraterna, asegurar la existencia de los necesitados, ya procurando trabajo, ya socorriendo a los que no estaban en condiciones de trabajar. Se hablaba de las instituciones de previsión y de crédito, de la actuación del Estado, Departamentos y Comunes para emplear brazos inocupados; de la asistencia de los niños abandonados, ancianos y enfermos sin recursos, consignándose principios de seguridad social que aparecían omitidos en leyes constitucionales posteriores hasta la promulgación de la Constitución de Weimar, tras la guerra 1914-1918.

Italia elevó a rango de norma constitucional la Carta del Trabajo. En España, el Fuero del Trabajo, publicado por Decreto de 9 de marzo de 1938 y considerado como ley de rango constitucional por disposición posterior, contiene, en su apartado X, la declaración de que la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio y la obligación de incrementar los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total, atendiendo de modo primordial a dotar a los trabajadores ancianos de retiro suficiente.

La Constitución de Weimar aludía al deseo de servir la paz interior y exterior y fomentar el progreso social. En la parte relativa a derechos y deberes de los alemanes, el Título II estaba dedicado a la vida social, el Título IV a la educación y enseñanza, el V a la vida económica, declarándose que la mano de obra había de gozar de la protección del Reich; que habría un derecho obrero uniforme; que atender a la defensa y mejorar las condiciones de trabajo y economía; que se crearía un amplio sistema de seguros para, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y capacidad para trabajar, protegiéndose la maternidad y, mediante la previsión, las consecuencias económicas de la vejez, enfermedad y otras vicisitudes de la vida. Posteriormente, las leyes constitucionales que se han publicado después de 1945, contienen títulos, como la de Yugoslavia de 1946, dedicados a la organización social y económica; artículos referentes a salarios mínimos, seguros sociales, vacaciones, reducción de jornada, organizaciones sindicales y populares. En la Constitución de Nassau hay capítulos especiales dedicados a derechos y deberes sociales y políticos. En la

Constitución francesa de abril de 1946 existía un título referente a derechos sociales y económicos; se afirmaba el deber de trabajar y el derecho de obtener empleo; de que la duración y condiciones de trabajo no atacase la salud, ni la dignidad, ni la vida familiar; se insertaba el principio de justa remuneración según la calidad y cantidad del trabajo para vivir dignamente los trabajadores y sus familias; el incapacitado para trabajar tenía derecho a obtener de la colectividad medios convenientes de existencia, y aunque tal Constitución fué rechazada mediante referéndum, en la nueva ley constitucional, en su preámbulo, se proclaman principios políticos, económicos y sociales como los indicados.

En la nueva Constitución italiana, que empezó a regir en 1948, se dedican artículos a sentar las bases fundamentales del derecho a trabajar, retribución adecuada, regulación de la jornada, descanso semanal, vacaciones, igualdad de derechos para la mujer, protección del trabajo de menores, el derecho del incapaz para la asistencia social, el asegurar medios de vivir en casos de invalidez, accidente, enfermedad, vejez o paro involuntario. Análogamente en Cuba, la Constitución de 1940, dedica el Título VI a los derechos del trabajo y la propiedad; refiérese concretamente a los seguros sociales, estimados como derechos irrenunciables e imprescriptibles del trabajador, instaurándose con el concurso del Estado, empresarios y productores o trabajadores, mencionando los de invalidez, vejez, paro, jubilación por edad y pensión por muerte. La misma tendencia puede advertirse en otras Constituciones, como la de Guatemala de 11 de marzo de 1945, la del Brasil de 1946 y la japonesa del mismo año.

Como nueva era en la historia de la organización calificó el Director de la O. I. T. la reunión de la Conferencia de 1944



en Filadelfia, Conferencia considerada, dada su fecha, como una reunión de guerra, ansiando el asegurar una paz justa y durable cuando la victoria militar fuera alcanzada. Estimaba su principal característica la aceptación del principio de que la promoción del bienestar material y espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades debe constituir el objetivo esencial de la política nacional e internacional. Así se enlazaba la nueva actuación de lo O. I. T. con la seguida desde su iniciación en 1919. Se declaraba que el logro de la justicia social debía ser la consideración dominante en el mundo de la postguerra, que implicaba una reorientación y reorganización fundamental de la estructura mundial de la producción y distribución y se afirmaba la diferencia entre esta orientación y la preguerra, en la que a menudo, en su variedad de objetivos en conflicto, el factor de la necesidad humana aparecía con frecuencia perdido en lontananza. Había, pues, de acentuarse la construcción de una estructura económica que hiciera posible la elevación de niveles de vida y trabajo. La Conferencia, clausurada el 12 de mayo de 1944, aprobó el texto de la llamada Declaración de Filadelfia, referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo. En ella reafirmaba que el trabajo no era una mercancía; que la libertad de expresión y asociación eran esenciales para el progreso constante; que la pobreza constituía un peligro para la prosperidad en todas partes; que la lucha contra la necesidad debía emprenderse con energía dentro de cada nación mediante esfuerzo internacional continuo y acertado, en el que colaborasen, en pie de igualdad con los representantes del Gobierno, los trabajadores y empresarios; se insistía en que sólo podía establecerse una paz duradera cuando estaba basa-

da en la justicia social y reconocía la solemne obligación de la O. I. T., de fomentar en todas las naciones del mundo programas que permitieran alcanzar plenitud de empleo y elevación de niveles de vida, el dar posibilidad de formación profesional y transferencia de trabajadores; el asegurar la justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital; el reconocimiento del derecho al contrato colectivo, a la cooperación de empresas y trabajadores en el mejoramiento de la eficiencia de la producción y en la preparación y aplicación de medidas sociales económicas; la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico al que necesita tal protección y asistencia médica completa; protección de la vida y salud de los trabajadores, de la infancia y de la maternidad; suministro de alimentos, viviendas y facilidades de recreo y cultura y garantía de igual oportunidad educativa y profesional. Tales principios los estimaba plenamente aplicables a todos los pueblos, y aunque en las modalidades de su aplicación debiera tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación progresiva a todos los pueblos interesaba al conjunto del mundo civilizado. El programa de la Declaración de Filadelfia suponía amplitud en relación al de 1919, intensificación de actividad para lograr bienestar material y desarrollo espiritual. La afirmación del principio de seguridad social expresamente era una de las declaraciones interesantes de dicho programa.

La frase seguridad social, que se ha extendido por todo el mundo, puede ser expresión nueva, pero no de nueva política, puesto que en el fondo no hay novedad en los conceptos fundamentales que significa. En problemas que habían sido abordados en convenios y recomendaciones adoptados en Gi-

nebra en materia de seguros sociales, ya en 1938, en Nueva Zelanda, se publica la Ley de seguridad social, atendiendo a cubrir de riesgos las personas, y bien conocida es la actuación de Beveridge, como Presidente de la Comisión que redactó el denominado Plan, conocido por el nombre del Presidente de la Comisión, que lo estudió, que se inspiró en criterio de amplitud suma, lo mismo que fundamentalmente se expresaba en la Declaración de Santiago de Chile, de estimar la seguridad social como una autonomía auténtica y racional de los recursos del valor humano; estimar que la pobreza y la enfermedad previsible es tan intolerable como la esclavitud, y que la desidia de cualquier país en borrar tales males debía mirarse como escándalo internacional.

Ha variado en detalle el objetivo de los diversos planes de seguridad social, diferenciándose, en cuanto a las personas protegidas por los mismos, los riesgos que quieran ser cubiertos por la organización de la seguridad social, la que, si en determinadas legislaciones refleja casi exclusivamente finalidad de carácter puramente económico, tratando de evitar la miseria, en otros, como en el Programa de la Comisión Técnica Cubana, se ampliaba el bienestar, no solamente material, sino también de índole espiritual y político en cierto sentido.

Bien recientemente se ha advertido evolución de la mentalidad obrera norteamericana, rompiendo abiertamente con el criterio individualista, incluso en materia de responsabilidad. Entre las aspiraciones sindicales ha podido advertirse cómo hay una tendencia a declarar la obligación a cargo del empresario de asegurar pensiones a sus empleados; creación de caja de retiros; sus gastos deben ser considerados como gastos normales de una empresa; la seguridad social financiada por la empresa es un elemento del pensamiento americano moder-

no. No ha muchos días, el Presidente Truman, en su mensaje a los norteamericanos, estimaba como deber del Estado promover la seguridad económica, la salud y la educación de los ciudadanos, declarando ser preciso desarrollar el sistema de seguridad social, principalmente en materia de seguros de vejez, paro y enfermedad.

¿Quiénes han de ser los atendidos en los planes de seguridad social? Inicialmente los obreros, no solamente los obreros manuales, sino los dedicados a otras clases de trabajo remunerado y dependiente.

La Ley de Seguridad social, en Gran Bretaña, 1946. Ley que estableció amplio sistema nacional de seguros, unifica lo relativo a seguros sociales y amplía la aplicación de éstos para mayor carácter de generalidad. La nueva Ley considera la población en edad de trabajar de los dieciséis a los sesenta y cinco años, y las clasifica en personas con empleo, autoempleo o sin empleo; afirma el principio de cuota única mediante el pago de cantidad semanal que varía según la categoría, el sexo y la edad, aportando los patronos su contribución económica para la primera categoría y aportando el Estado cuota complementaria para las tres, siendo, naturalmente, en las otras dos categorías mayor la aportación del asegurado, ya que no hay contribución patronal. El riesgo cubierto no es sólo el de la persona asegurada, sino también el de su familia; el subsidio por paro puede alcanzar, se ha calculado, a veinte millones de trabajadores. ¿Qué riesgos son los que trata de atender la política de seguridad social? Los ha clasificado Severino Aznar en biológicos, patológicos y económicosociales. La tendencia es favorable a la mayor amplitud. En la Ley inglesa trata de atenderse al riesgo de paro, enfermedad, maternidad, vejez, viudez y muerte. La Ley reglamenta

el subsidio por desocupación, naturalmente requiriendo no haber sido despedido por mala conducta o no haberse negado a aceptar trabajo adecuado que se le ofrezca; el subsidio de enfermedad, el de maternidad, con asignación para asistencia; el de viudez; la pensión por retiro, reformando las antiguas Leyes de 1908 y 1925, aplicable a cualquier varón de más de sesenta y cinco años o mujer de más de sesenta años que hayan pagado tres años de cuotas y mantenido un promedio contributivo de cincuenta cuotas anuales, alcanzando pensión de 26 chelines semanales, pudiendo el varón casado, que se retira a los sesenta y cinco años, percibir 26 chelines semanales por él y 16 por su esposa, si viven juntos, la mantiene y ésta es menor de sesenta años, pero si hubiéra ésta pasado de los sesenta y el marido trabajado hasta los setenta, percibirán 36 chelines por él y 26 por la esposa. Es importante la evolución operada en materia de responsabilidad por accidentes de trabajo incrementando la cuantía de las indemnizaciones previstas.

Amplitud considerable alcanza el Servicio Nacional de Sanidad, no nuevo en determinados Estados, en Gran Bretaña existente desde 1911. Oficiosamente se ha indicado que en 1939 casi la mitad de la población tenía derecho a tal servicio. La nueva Ley de 1946 ha querido consolidar y mejorar los servicios existentes. Conocida es la discusión habida entre las autoridades gubernativas y la Asociación Médica Británica sobre las modalidades de prestación del servicio por los médicos. El servicio establecido por la nueva Ley amplía el existente, puesto que en principio alcanza a toda la población: a ricos y pobres, asegurados o sin asegurar, e intensifica la diversa índole de servicios, unificando todos ellos en un sistema, aunque se afirma que se ha querido dejar amplio margen para las iniciativas locales. Más médicos, enfermeras y servicios

sanitarios públicos y sistema de seguro médico que ofrezca a todos los norteamericanos buenos cuidados facultativos ha pedido el Presidente Truman en su mensaje al Congreso, y la Cámara de Representantes americana ha aprobado, en octubre de 1949, el proyecto que amplía el seguro de enfermedad y vejez, alcanzando ya el 80 por 100 de trabajadores remunerados, aumentándose las tarifas de cotización hasta el 1,5 por 100 en el año actual y el 3,25 previsto para 1970. Son importantes en esta Ley las concesiones federales extensivas a los diversos Estados para gastos de asistencia, personas necesitadas con incapacidad permanente total, a madres y adultos que tengan en tutela niños con derecho a subsidio. El nuevo programa se calcula en un costo de 265 millones de dólares y se autoriza una participación federal en el importe de las prestaciones de los residentes en instituciones médicas públicas y en los servicios que faciliten ayuda médica a los beneficiarios de asistencia pública, duplicándose los fondos para servicios de bienestar infantil.

La evolución de la política de seguridad social se ha orientado en el seguro a sobrepasar el sistema de seguro, no solamente el privado, sino el denominado seguro social. La existencia social complementaria que existe en los más recientes planes lo comprueba. Se había dicho que con anterioridad al Plan de seguridad social inglés, el limitar el seguro obligatorio a personas con contrato de trabajo que perciban remuneración hasta cierto límite era una grave laguna del sistema, porque hay personas que trabajando por su cuenta son más pobres y necesitan más el seguro social que los asalariados. El incluir como posibles beneficiarios de la nueva asistencia social los que no han cumplido condiciones de cotización o los descalificados de prestaciones de paro para rehusar un empleo conveniente, los que no han asistido a centros de formación pro-

fesional; los que por enfermedad no han sido capaces de obtener empleo remunerado y no están asegurados contra invalidez y otros en situación análoga, comprueba la importancia de la asistencia social complementaria de los beneficios del seguro público.

En la Gran Bretaña, la nueva, Ley de 1948, estimada como la más revolucionaria de las publicadas en orden a la seguridad social, es verdadero complemento de la Carta de ésta, ya que, además de los riesgos cubiertos por las leyes de Seguro nacional de accidentes de trabajo, de servicio nacional de Sanidad y de protección a la infancia, los campos que todavía quedaban por cubrir para asistir a infortunios de índole diversa para los que no pueden ganarse su propia subsistencia y ser atendidos por faltas de parientes o amigos se pretende esté atendido por la nueva Ley de asistencia nacional, modificando profundamente la antigua legislación de pobres a base del grado de necesidad, aspirándose a que los subsidios de asistencia no lleven consigo el estigma que se supone adscrito a los beneficios de la legislación de pobres, desapareciendo, por ejemplo, la incapacidad para ser elegido como candidato por percibir asistencia pública, modificando las mutuas relaciones de obligación entre padres e hijos, ha de mantenerse limitada para los hijos a los que no alcancen la de dieciséis años, y desapareciendo la obligación filial. En la nueva Ley hay referencias a los Centros de rehabilitación y a los Centros de recepción, para alojamiento y atención provisional de los que carecían de medios normales de subsistencia, procurando encaminar a los que viven abandonados hacia una existencia más normal. Dícese que se quiere humanizar al máximo la ayuda a los necesitados, lo que requerirá el convertir los Asilos en alo-

jamientos decorosos, no considerándolos meramente como hogares de la desgracia.

El aspecto financiero de la política de seguridad es interesantísimo. Es evidente que las nuevas atenciones suponen cuantiosos gastos que la dificultan hasta en señalar el límite de las prestaciones y el determinar el origen de los ingresos para cubrir los nuevos gastos. La nueva política no es pura y simplemente la del seguro, la determinación actuarial de las condiciones en que éste puede ser contraído, la fijación de las cuotas a abonar por el obrero y el empresario, las subvenciones o cuota fija por afiliado que abone la Administración, pues hay nuevos gastos como consecuencia de la nueva asistencia de carácter social. La distinción entre seguros contributivos y no contributivos es importante en este aspecto, no sólo el accidente de trabajo, no contributivo para el obrero, soportado por la empresa, sino las asignaciones para protección de la infancia, y la nueva orientación de la asistencia nacional se quiere que sea soportada únicamente por el Estado.

El gasto requerido para el plan establecido en la Gran Bretaña estaba calculado para el ejercicio económico 1948-1949 alrededor de 850 millones de libras esterlinas, de los que una mitad ha de recaer sobre el Tesoro y sólo unos diez millones de libras esterlinas están a cargo de las autoridades locales de momento, ya que la aplicación de las nuevas leyes de asistencia, tanto para la infancia como general, han de aumentar el gasto. De la suma total se ha dicho oficiosamente que 600 millones de libras se destinan a atender el pago del subsidio de seguro social, 150 millones a servicios sanitarios, 60 millones a subsidios familiares y 40 a atenciones de asistencia nacional, calculándose que en un período de treinta años el coste de los subsidios de seguros sociales sobrepasará los 900



millones de libras esterlinas, incremento que ha de pesar sobre el Erario público.

Se ha preguntado si esta dirección dada a la política económica en su aplicación social puede y debe ser mantenida. No faltan los que afirman que el problema no es el reducir subsidios y atenciones a cargo de la seguridad social, sino el de buscar y obtener los recursos para atender a ello. Puede recordarse, como Beveridge afirmó en sus conferencias en la Universidad de Madrid, que de igual manera que ante el hecho de la guerra lo que se hace es obtener los recursos para organizar debidamente las operaciones para obtener la victoria y no disminuir la acción bélica, del mismo modo había que pensar en relación a la seguridad social. Hoy es opinión generalizada que el aspecto financiero impone que en materia de política social debe llegarse hasta allí donde no se perturbe gravemente la economía nacional.

La administración de los programas de Seguridad social puede inspirarse, como la diversa prestación de los servicios administrativos, en sistema centralizador o descentralizador. Dada la generalidad de los servicios, la dirección de éstos tiene que obedecer a un criterio de unidad de mando y dirección, que requiere una cierta centralización. Es natural que en los diversos Estados sean, ya el Ministerio de Seguridad Nacional, ya el Ministerio de Trabajo, los que tengan a su cargo esta función. Así se advierte cómo la Gran Bretaña establece el Ministerio del Seguro Nacional en 1944, aunque haya determinada intervención de las autoridades ministeriales de Sanidad y del Ministerio del Interior o Gobernación; pero ésta, que pudiéramos llamar centralización, de carácter más político que administrativo, no impide el que haya desconcentración, oficinas locales del Ministerio o utilización de organismos verda-

deramente descentralizados. Los órganos locales tienen importancia grande en el ejercicio de la política de seguridad social. En Francia, en el discurso de Mayer ante la Asamblea Nacional, manifestaba que el remedio para evitar críticas formuladas era la descentralización para humanizar las relaciones entre los asegurados y el personal de seguridad social; que la mutualidad, en su forma moderna, podía prestar servicios eminentes y armonizarse las relaciones entre los organismos de seguridad social y el Cuerpo médico, mediante convenios entre las Asociaciones o Corporaciones profesionales de éstos y la S. S. En los países federales, el ejemplo lo ofrecen los Estados Unidos: el Poder central actúa en la materia, y como interesa la intensificación de los servicios en los estados particulares, las subvenciones otorgadas a éstos suponen un mantenimiento del criterio descentralizador.

Dada la multiplicidad de servicios que los programas de Seguridad social requieren, es punto interesante el relativo a la fiscalización de la actuación de los órganos encargados de llevar a la práctica el programa. ¿Ha de irse simplemente a una fiscalización por los órganos encargados de revisar las cuentas generales del Estado? ¿Ha de haber un presupuesto anejo sobre el cual ejerza su fiscalización el Parlamento, o examinar, como se hace en las cuentas, los balances de organismos como en el Instituto Nacional de Previsión? Hay partidarios de este criterio, por señalar los inconvenientes que pudiera ofrecer una fiscalización más de carácter político que administrativo.

El aspecto internacional se destaca en orden a la Seguridad social. No es sólo el que antes se llegara por la Organización Internacional del Trabajo a formular el Código de los seguros sociales y que la propia organización haya definido

como una de sus finalidades principales la de facilitar la realización de los programas de seguridad social en la forma en que figura incluido este fin en la Declaración de Filadelfia de 1944, sino que del mismo modo que antes de la guerra se habían concertado ya Convenios internacionales en materia de Derecho del trabajo y de aplicación de normas legislativas de un Estado a cualquiera que trabajaba en el mismo; actualmente se han celebrado Convenios que implican acuerdos recíprocos en materia de enfermedad y maternidad entre Gran Bretaña e Irlanda, sobre situación de marinos en los seguros sociales; sobre los sistemas de indemnización en accidentes de trabajo y seguro de paro, estableciendo acuerdos financieros entre las Cajas británica e irlandesa, incluso sobre transferencias de fondos. En 1949, en 25 de febrero, se ha suscrito el Convenio entre Francia y el territorio del Sarre relacionado con la organización de los seguros sociales, sometiendo los asalariados a la legislación del lugar del trabajo con ciertas excepciones, señalando cómo las autoridades de los dos países deben solucionar las dificultades de aplicación, existiendo, caso de no llegar a un acuerdo, éstas a una Comisión mixta. Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia acordaron reciprocidad en cuestiones de vejez en agosto de 1949. Suiza e Italia, en el mismo año, han regulado lo relativo a pensiones de vejez, estableciendo modalidades del pago de pensiones, transferencia de cuotas y regulación de operaciones administrativas, estableciendo la obligación de comunicarse las autoridades competentes los cambios de legislación que se operen en cada Estado.

Los planes de Seguridad social requieren que, al lado de la política favorable a ella, exista una intensa política de producción. La paralización de ésta con excesiva frecuencia en

ciertos Estados, merced principalmente a huelgas que pueden calificarse de políticas por su finalidad, muestran la necesidad de, si se quieren tener los recursos precisos para intensificar la seguridad social, que la producción aumente la riqueza nacional. El Romano Pontífice, en la Encíclica *Rerum Novarum*, ya dijo que la riqueza de los pueblos se debe al trabajo de sus obreros, y se lamentaba como mal frecuente y grave la reiteración de huelgas y paros. Recientemente, en la Cámara francesa se decía que una política de libertad de salarios y de convenios colectivos no tenía probabilidades de conducir a una mejoría de la condición obrera si no se acompañaba de una política de producción y distribución.

Cuando hay exigencias de justicia social preciso es atender a ellas, pero preciso es también condicionar la vida social en forma que existan las posibilidades de carácter económico para implantar reformas que prácticamente mejoren la situación de los económicamente débiles.

JOSÉ GASCÓN Y MARÍN