

LOS POSTULADOS DE LA JUSTICIA SOCIAL

POLÍTICA SOCIAL

POLÍTICA social es la intervención del Estado en materia social. Esta intervención suele practicarse oportunísimamente por los órganos del poder a impulsos de las mismas necesidades que la política general. Pero los criterios de determinación y regulación de esta política los da siempre la *Política social* en cuanto conciencia de los fines a los que corresponde esta intervención.

Siempre ha existido una política social como ingerencia del Poder público en la estructura social que es su ámbito propio de dominación. Pero «lo social» adquiere últimamente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, caracteres que lo distinguen de las demás épocas históricas. La tecnología y el maquinismo, como últimas fases de la era industrial, se desarrollan y propagan con un ritmo de aceleración y progreso tan extraordinarios que imprimen su carácter a la estructura social de nuestra época; y lo característico de este desarrollo es que se manifiesta en clara desproporción entre el desarrollo político y el social que da origen al llamado «problema social». La evolución social no se acompasa a la evolución política, sino que la desborda en muchos aspectos, obligando al Estado a ampliar incesantemente sus facultades de intervención para que el desarrollo social no se resuelva en formas antagónicas a su propia concepción del ideal social. En su esencia, este fenómeno es nuevo en la vida del Estado y, tanto lógica como históricamente, genera la *Política social* en cuanto conocimiento o conciencia de lo social en sentido estricto y de los deberes del Estado frente a los problemas que origina el desenvolvimiento de la sociedad.

Teóricamente, la fase interventora del Estado en materia social surge con la clausura del ciclo liberal. Pero los ingredientes

reales de esta intervención están constituídos, de una parte, por la conciencia de clase del proletariado, que, a partir especialmente de la segunda mitad del siglo XIX, adquiere un vigor incomparable a ningún otro ciclo de la historia, y, de otra, por los inauditos progresos de la tecnología industrial, la cual, mediante la institución de la sociedad anónima y de las nuevas formas monopolizadoras del capitalismo nacional e internacional, trata de doblegar al Estado al servicio de sus propios intereses. De ahí que el Estado actual viva en tensión disociativa tan aguda de los componentes sociales que lo integran, y que, en todas partes, la necesidad de resolver los antagonismos sociales se presente como el problema más apremiantemente vital para la propia subsistencia del Estado.

Por estas razones, la Política social ha pasado a ser en todas partes el eje rector de la vida del Estado, no tan sólo, como antes acontecía, una más entre las actividades estatales. El período de aguda transformación que atraviesa el mundo reclama ahora de la Política social los criterios orientadores que abran el paso a una evolución sin fracturas ni convulsiones, con claras perspectivas de futuro. Todo lo cual ha implicado, a su vez, un inevitable desplazamiento y reversión del pensamiento jurídico y político al pensamiento social, como la necesidad de más agudo apremio de nuestros días.

QUÉ ES LO SOCIAL

Lo social es lo contrapuesto a lo individual. Es lo único que sabemos con evidencia plena. Lo social desborda lo individual, como la sociedad desborda la pura agregación numérica de los individuos que la integran. Estos, los individuos, se comunican entre sí a impulsos de una inclinación o necesidad congénitas a la que llamamos sociabilidad, y esta sociabilidad genera el fenómeno de las interacciones humanas en las que el fin de uno es considerado por los demás como medio, y viceversa, surgiendo en esta reciprocidad una conexión de fines en los que está inserto lo social.

¿Qué es, por tanto, lo social? ¿El puro desdoblamiento de lo individual, o una objetividad independiente? ¿Lo social, es puramente *sociabilidad* (interacciones humanas) o lo social es *sociedad* (ente o realidad sustantivo o determinante)? ¿Los hechos sociales son simples complejos de las relaciones interhumanas (Wie-

se) o su configuración depende de la estructura del grupo (Durkheim)? La tradición individualista de progeñie kantiana (Simmel, Wiese, Geiger, Plenge) cree que el individuo y las interacciones individuales determinan la fisonomía del grupo social; lo social, sería, por tanto, la unidad interindividual; al paso que los substancialistas u ontologistas de la sociedad (Durkheim-Bastide) piensan que lo determinante de las interrelaciones humanas es lo social, por ser un complejo independiente de los individuos e irreductible a ellos.

En la concepción de lo social, las doctrinas individualistas y las substancialistas están en contraposición lógica, pero tanto las unas como las otras excinden la realidad vital que se da, a la vez, como un complejo de acciones individuales y sociales en mutua e indisoluble correlación. La sociedad determina las acciones del individuo, pero el individuo —singularmente el individuo-persona en cuanto repertorio de acciones ejemplares— contrainfluye incesantemente en lo social. Hay, ciertamente, estratos de lo social insorbornables a la pura acción del individuo, como son el sistema de convicciones y creencias unánimes o casi unánimes de un grupo social; éstas no se modifican sino por evolución, y por una evolución muy lenta, por constituir el fondo último, la razón o motivo determinantes de la existencia de un grupo social en su especificidad más irreductible (1). Pero, a su vez, los hombres ejemplares, el hombre prudente, el hombre moral, el sabio y el héroe, el inventor, el artista o el político, influyen incesantemente en la sociedad, no sólo por imitación refleja de los individuos sometidos a su influencia, sino como creadores de nuevos pensamientos y formas, de nuevos módulos de conducta, de nuevos tipos de organización, etc. Lo social, en su más decisivo sentido, se inscribe precisamente en el ámbito de confluencia de estas dos formas radicales constitutivas del ser de la sociedad, la *estática* o estructural y la *dinámica* o renovadora. Considerado desde el punto de vista de esta integración, lo social no es en forma alguna reductible a lo individual como unidad indivisible ni como mera composición de las relaciones humanas interindividuales, sino que hay que retraerlo a una especial forma de *determinación objetiva* sustancialmente distinta a la realidad dimanante de las acciones

(1) Los fundamentos de esta especificidad de los grupos sociales pueden verse en mi libro *De las cosas que advienen* págs. 119-24, Méjico, ed. León, 1944.

individuales. Esta distinción es de la mayor importancia, no sólo metodológica, sino práctica, porque su reconocimiento posibilita un tratamiento adecuado de lo social que de otra forma tendría que ceñirse a la consideración de las realidades más inmediatas y menos relevantes, y, además, al no amputar el objeto de la investigación sociológica, permite abarcar a éste en la realidad de sus determinaciones efectivas, aunque nos sea desconocida la naturaleza de esta realidad, en forma semejante a la del físico que al investigar las determinaciones operantes de la electricidad o del átomo, aunque suponga un principio de determinación del uno o de la otra, no tiene por qué inquirir la naturaleza de tal principio determinativo (2).

IDEA E IDEAL SOCIAL

El análisis de lo social, como forma constitutiva de la realidad o como proyección de sus posibilidades lógicas o ideales, determina la «idea» o el «ideal social». Idea e ideal son términos correlativos en cuanto formas capitales de una total realidad: la estructural o física y la ideal. Pero aunque sean conceptos correlativos no son en modo alguno ni equivalentes ni reducibles uno al otro. Por el contrario, su diferenciación es no sólo una exigencia del orden conceptual, sino una necesidad del orden práctico. Por eso hay que separar tajantemente el ideal de la realidad social y política si no se quiere inficcionar el ideal por mediatiza-

(2) La elucidación previa de «lo social» como principio determinativo de toda posible fundamentación sociológica y política ha vuelto a situarse en el primer plano de la preocupación intelectual. Recientemente ORTEGA Y GASSET, en unas conferencias públicas en torno a «El hombre y la gente», ha reconocido en «el uso» la realidad primaria e irreductible de lo social. JAVIER CONDE, en una ponencia sobre «La relación social» —REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, número 43, 1949—, halla esta relación asumida en la categoría del «nosotros». El hombre queda inmerso en el nosotros por la reciprocidad que engendra la hábitud. Lo propio, pues, de lo social es la impersonalidad de la relación determinada por la trama de hábitudes, las cuales crean una textura objetiva en la que se disuelve lo propiamente personal. En el propio sentido de esta concepción LUIS LEGAZ LACAMBRA —«Supuestos conceptuales de la política social», en *Cuadernos de Política Social*, núm. 4— ve en la existencia de un precepto o mandato lo específicamente social. La vida social, por consiguiente, es un modo o forma de vivir impersonal impuesto por la convivencia.

ción de la realidad práctica y estabilidad a ésta por desconocimiento del ideal social.

La normatividad de la idea, como posibilidad de determinación independiente de la realidad, es lo que señala su contacto con la aptitud conformadora propia del ideal. Pero el ámbito del ideal, como reino de lo ilimitadamente posible en un orden de determinaciones conceptuales, nada tiene que ver con la idea en cuanto determinación de una realidad concreta y experimentable. La idea reclama rigor, claridad y objetividad. El ideal lo mueve el entusiasmo, es espíritu de realización.

El ideal social encarna prototípicamente en las *Utopías* como posibilidades de realización al margen de toda realidad positiva. Sin embargo, contra lo que generalmente se cree, las utopías no son quimeras que se diferencien de los demás ideales sociales por un orden peculiar de imposibilidades reales. Lo único que diferencia a las utopías de los demás ideales sociales es el supuesto de su propia posibilidad. La utopía parte de la existencia de una clase de hombres distintos de los que ofrece la experiencia histórica; supuesta esta clase de hombres, la organización social que proyecta es tan lógica y viable como las de los demás ideales sociales. También éstos suponen una nueva condición de la naturaleza humana, pero surgida como consecuencia de las nuevas instituciones. Por consiguiente, tanto la utopía como los ideales sociales aceptan el supuesto de la transformación humana; lo que los distingue es que, en la utopía, la transformación es el propio supuesto de su ideal, en tanto que, en los demás ideales sociales, la transformación del hombre es concebida como función de los nuevos módulos de organización social (3). Pero tanto en utopía como en el ideal social, cualquiera que éste sea, el supuesto de transformación humana implica una serie de problemas psicológicos, éticos y culturales que, en su acepción más estricta, desbordan el problema político y social.

(3) Para una nueva revalorización de la utopía véase especialmente KARL MANNHEIM, *Ideología y utopía* (trad. española, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1941). Entre la muy copiosa bibliografía utópica pueden citarse como las más representativas: TOMÁS MORO, *De optimo rei publicae statu deque nova insula Utopía*, año 1516; CAMPANELLA, *Civitas solis*, 1620; HARRINGTON, *Oceana*, 1656; VAIRASSE, *Histoire des Sevarambes*, 1677; CABET, *Voyage en Icarie*, 1840; BELLAMY, *Looking backwards 2000-1887*; HERTZKA, *Tierra libre*, año 1890.

LA JUSTICIA SOCIAL

La situación de aguda crisis del Estado actual es la que da un nuevo realce a la significación de la justicia social. Por consecuencia de esta situación, el criterio de determinación de lo «socialmente justo» no es ya un ideal social, sino un criterio de regulación de lo social constantemente sometido a las pruebas de su virtualidad en la resolución de los conflictos sociales. El hecho de que la justicia social no haya llegado a un estado de definición plena para la conciencia actual, explica, como su mejor exponente, la situación de crisis por que atraviesa el mundo y los antagonismos nacionales e internacionales que son consecuencia. La paz, una paz digna de este nombre, no será posible hasta la integración total de la sociedad dentro del Estado, lo que supone la resolución del problema de la justicia social. Y, una cierta equiparación en los módulos fundamentales de esta justicia, es forzoso considerarla, lo menos hasta cierto punto, esencial para una inteligencia sin reservas entre los distintos pueblos.

El problema de la justicia social trasciende, por tanto, la realidad social en todas sus dimensiones como el verdadero centro de sustentación de la paz social. La solución de este problema gravita hoy en la posibilidad de realización de dos concepciones fundamentales: o la solución totalitaria por subversión de las estructuras políticas al fin de readaptarlas a un nuevo régimen de justicia social, o una solución relativista, en la cual, sin implicaciones de la estructura política de un país, garantice un minimum de satisfacción a los postulados de solidaridad de un grupo social que son el supuesto de toda justicia social, considerando a ésta como un sistema de posibilidades técnicas, no de aspiraciones deseables, y cuyos términos de realización están fatalmente vinculados a la evolución social de un país o de una comunidad de países.

De aquí surgen dos formas de consideración de lo social: una consideración totalista por incorporación de todas las posibilidades de remoción de lo social, y una consideración relativista o relativizadora que, sin prejuzgar el ideal social, se limita a proyectar un sistema de ordenaciones congruentes con la justicia social. Como una de estas concepciones relativistas se ofrece la concepción que

considera la justicia social como seguridad social (4). Pero esta concepción no pretende ser más que la solución de la justicia social en uno de sus aspectos, el de la previsión. Es sólo una solución parcial del problema social considerado en su integridad. ¿Es todavía posible ir más allá en el tratamiento de lo social en forma de abarcar la justicia social en la integridad de sus aspectos fundamentales? Este tratamiento de lo social implica la consideración de lo social, no sólo en su aspecto «normativo», es decir, en el orden de los fundamentos de justicia aplicables a las relaciones interhumanas, sino en la consideración de sus posibilidades técnicas, cuya naturaleza es la de condicionar en todo caso la aplicación de los postulados de la justicia social.

EL PROBLEMA DE LA JUSTICIA SOCIAL

El problema de la justicia social no es, pues, tan sólo el de su consideración normativa. Definir los postulados de la justicia social insertándolos en el orbe de una ideología no resolvería el problema, porque «lo social», como hemos visto, es implicativo de un orden de exigencias que involucran su efectividad práctica. Es en este orden de realidades donde encuentra la justicia social su efectiva base de sustentación. Lo social no es una estructura amorfa, sino un proceso en constante curso de alteración igualmente apto para el avance que para el retroceso. La actividad social se emplaça precisamente en este dominio de realidades para alojar en ellas los estímulos que determinen las condiciones necesarias para su desarrollo en el sentido del ideal social.

Conceptualmente, la justicia social es un orden de atribuciones proporcionalmente adecuadas al fin de la convivencia. Lo que importa, en este orden de atribuciones, no es su enunciado abstracto, sino su contenido vital en el respecto de sus realizaciones posibles en una comunidad determinada. El contenido de estas atribuciones no puede ser determinado más que por las finalidades de la «convivencia», porque la convivencia no sólo es un hecho, sino la «condición» para el desarrollo social y el de las instituciones que son su so-

(4) Un sucinto resumen de esta concepción lo puede ver el lector en mi trabajo, «Síntesis de la doctrina de la seguridad social», *Revista de Trabajo*, julio-agosto 1949.

porte. Es, pues, la idea de convivencia la que determina las exigencias de la justicia social. Ahora bien; esta idea abarca dos aspectos o módulos fundamentales: el de su «realidad» como estructura de las relaciones sociales, y el de su «perfectibilidad» o aptitud para el cambio —comprobable por la experiencia histórica— en el sentido del ideal social. Estos dos aspectos o propiedades integran la idea de convivencia en cuanto expresión o «estática» o «dinámica» de lo social. Por consiguiente, los postulados de la justicia social tienen forzosamente que inscribirse bajo esta doble consideración: 1) Ordenar cuanto tienda a aglutinar los nexos de la convivencia, proscribiendo cuanto tienda a disolverlos; y 2) Promover un sistema de condiciones que potencien al máximo el desarrollo de la convivencia en el sentido del ideal social. Estos dos principios determinan el orden de atribuciones socialmente necesarias en las que tienen forzosamente que inscribirse los postulados de la justicia social.

La especificidad de las comunidades políticas como sistema de posibilidades limitadas en el campo de lo social, determina la restricción más decisiva que se opone a la aplicación pura y simple de los postulados de la justicia social. Porque es naturalmente claro que a un determinado grado de evolución social corresponda un orden paralelo de realizaciones posibles en el dominio de la justicia social. La relatividad de estas realizaciones en el dominio de la justicia social no se refiere, sin embargo, a la idea en sí misma que postula su necesidad independientemente de su adecuación a una sociedad determinada. El campo de lo socialmente reivindicable es absoluto para todas las sociedades; lo que las distingue, por razones inmediatamente obvias que derivan de la peculiaridad de su estructura, son las dimensiones de su aplicación. Pero desde el punto en que una colectividad cobra conciencia de la interdependencia de grupo le son inmediatamente aplicables los postulados de la justicia social como correlatos que derivan del hecho de una convivencia orgánica.

No obstante, el hecho de la solidaridad o de la interdependencia de un grupo social, no debe considerarse tan sólo como un principio normativo cuya finalidad se cifre en servir de principio idealmente fundamentador de la coexistencia, sino que es un hecho funcional o biológico, cuya auténtica significación es la de imprimir una realidad de sentido al desarrollo peculiar de una convivencia. La cooperación en el ámbito de la convivencia no es una coopera-

ción mecánica, sino una cooperación orgánica impuesta en primer término por la división técnica del trabajo y que genera una asociación económica; pero es además y primordialmente una cooperación para más altas finalidades religiosas, morales y culturales. Aun no considerándola más que en el primer aspecto, el individuo compone una unidad económica insubrogable, con propios derechos y obligación, y ésta, su condición de miembro de la economía de producción, impide que sea tomado como simple medio al servicio de las necesidades sociales. En los primeros estadios de la producción industrial, todavía el hombre podía ser considerado como unidad de fuerza o energía complementaria de la de la máquina, porque los rendimientos de ésta constituían simplemente una seriación de productos en los que la cantidad calificaba decisivamente la producción. Pero con el adelanto de la tecnología industrial la unidad hombre ha vuelto a recuperar su valor constituyente de la empresa de producción dejando de ser un subrogado de la máquina. La tecnología ha abierto todos los caminos a la iniciativa individual y los progresos en la producción van indisolublemente unidos al rango del factor hombre. De esta consideración derivan las razones de mayor apremio para la consagración de los derechos de la persona humana.

Los postulados de la justicia social se inscriben en este orden de consideraciones fundamentales que tratan de consagrar al individuo humano en su doble condición de hombre y de trabajador al servicio de la economía de producción de una comunidad. Como hombre inhiere en sí propio, por su condición humana, el respeto a su individualidad y al cumplimiento de los fines que le son inherentes, sobre los que reposa, en definitiva, el destino de la sociedad; como trabajador necesita del aseguramiento de las condiciones mínimas iniciales anejas a su posición de miembro indivisible de la economía de producción de una comunidad. Esta doble condición legitima la naturaleza de los ordenamientos que derivan de la justicia social como atribuciones socialmente necesarias para una cooperación plenamente orgánica de la convivencia. En cuanto ordenamientos enderezados a la regulación de la convivencia están naturalmente subordinados al grado de evolución social de un país o de una comunidad de países; así como el sentido de estos ordenamientos pueden también variar según los criterios de determinación que se adopten. Juzgamos posible, sin embargo, fijar un denominador común que abarque la totalidad de las exigencias de

la convivencia humana en los dos aspectos de las relaciones del individuo como trabajador y como hombre.

Tal es el sentido de los postulados de la justicia social de los que se habla a continuación.

EL DERECHO A LA SALUD

Las Constituciones del ciclo liberal consagraron en formas muy solemnes el derecho a la vida, a la integridad física, como máxima garantía de la libertad individual. Pero omitieron el derecho a la salud, lo mismo en su aspecto de preservación del equilibrio orgánico que en el de su restablecimiento funcional. Sólo en algunas de las Constituciones surgidas al término de la primera de las dos grandes guerras (Constitución de Weimar y las inspiradas en su tendencia socializante) se inician los primeros avances de una legislación que considera el mantenimiento de la salud como la garantía máxima para el desarrollo individual, pero sin que logre encarnar en previsiones efectivas. También se empieza a hablar, desde principios del siglo, del «delito» sanitario, y la eugenesia, como política de preservación y mejora de la especie, adquiere toda su relevancia. Pero todo este movimiento chocaba y sigue chocando con la tradición individualista que considera la preservación y restablecimiento de la salud como un deber individual, no como una necesidad social.

Considerada esta concepción individualista a la luz de las investigaciones sociales más recientes, representa un punto de vista absolutamente discordante con la realidad social. La salud es un bien que puede y debe conquistarse para todos y cuya conservación es la condición para el logro de los demás bienes de la existencia. Y, sin embargo, lo que la realidad nos demuestra es que el mantenimiento de la salud es un bien que pocos pueden costearse. El libre ejercicio de la Medicina, junto con el profesionalismo médico, han hecho de la salud un derecho para minorías privilegiadas. Esta anomalía es tanto menos admisible cuanto que las técnicas más avanzadas que practican los grandes profesionales de la Medicina son técnicas que ellos no han creado, que se deben al genio de los grandes investigadores, y que ellos, los profesionales, no hacen más que aplicarlas. El índice de enfermedades curables que hacen presa en las masas del pueblo de casi todas las nacio-

nes es todavía impresionante. Ni la política nacional de Asistencia ni las mutualidades corporativas o privadas son un remedio proporcionado para un mal de tan graves magnitudes. La Asistencia pública está todavía informada por el criterio de servir de recurso supletorio a la necesidad individual, y las mutualidades sanitarias están organizadas en beneficio del profesionalismo médico. Ni la una ni las otras están articuladas en el sentido de un riguroso servicio social que responsabilice sus funciones y las lleve a términos de la exigible eficiencia.

En este orden es necesario subvertir por entero la tabla de los deberes del Estado, anteponiendo el servicio de salubridad social a todos los demás servicios estatales. En nuestros tiempos en que tanto se habla de la estatificación de los servicios públicos todavía no se ha reparado en que la estatificación de la Medicina es el más importante. Hasta ahora sólo Rusia ha socializado integralmente los servicios médicos; pero en una dirección política contraria, Inglaterra, por la aplicación consecuyente de estos dos principios: gratuidad y universalidad del servicio médico, ha llegado igualmente al punto de su total estatificación (5). El eje para una nueva estructuración del servicio de salubridad está en considerarla, no como un recurso subsidiario o supletorio de la iniciativa individual, sino como una función insubrogable del Estado a la que puedan acogerse todos los ciudadanos con independencia plena de sus recursos.

La técnica de la salud, desde el punto de vista social o colectivo, comprende tan sólo el restablecimiento físico después de la enfermedad. Es una política de mayores dimensiones que abarca una profilaxis social tendente a prevenir primero las enfermedades, a curarlas después, y a instituir un servicio de convalecencia y restablecimiento físicos mediante un tratamiento que puede ser

(5) La estatificación del servicio de Salubridad, de hondas raíces en Inglaterra, se inició en 1911; pero ya en 1939 abarcaba a casi la mitad de la población inglesa. La ley de 1946, sobre seguros nacionales, que entró en vigor el 5 de julio de 1948, universaliza su aplicación tanto por lo que afecta a las personas como a su tratamiento, considerándola como un servicio nacional y gratuito, al que pueden acogerse pobres y ricos, asegurados y no asegurados. Esta misma idea de servicio nacional inspira la vigente legislación española sobre el Seguro de Enfermedad, cuyo ámbito de aplicación desde 1944 aumenta incessantemente, con el intento de asumir la protección de la totalidad de la población trabajadora y de sus familias, para lo cual se está desarrollando un plan de asistencia médica nacional en todas sus formas y grados.

médico y postmédico. Es una política que tiende, no sólo al equilibrio orgánico, sino a la plena recuperación de la capacidad del trabajo y del fortalecimiento físico. Esta política interfiere, no sólo la acción del departamento de salubridad, sino del Ministerio del Trabajo, porque el período de convalecencia requiere el concurso de unas vacaciones, las cuales, para ser posibles, tendrían que ser en la mayoría de los casos remuneradas, lo que implica nuevas previsiones legislativas. El período de convalecencia, médico o postmédico, es un nuevo campo todavía inexplorado de la actividad curativa de posibilidades insospechadas para la recuperación y el fortalecimiento del equilibrio orgánico.

Para la realización de una política de tales dimensiones la acción del individuo es insuficiente. Aún contando con medios económicos suficientes no dispondría en todos los casos del tiempo requerido para llevarla a pleno cumplimiento. La estructura del trabajo en nuestras sociedades es férrea, no exime a nadie de la ocupación constante ni le importa que el trabajo se realice por individuos enfermos o físicamente disminuídos. Sólo los pueblos económicamente adultos dan más importancia a la organización de una estructura que a su funcionamiento. Una estructura orgánica, basada en la organización científica o simplemente reflexiva del trabajo, no necesita del agotamiento físico de los que la sirven para llegar a plenitud de rendimiento; está vertebrada de acuerdo con su función y puede permitirse la libertad de no pedir de sus trabajadores sino aquel grado de esfuerzo compatible con sus individuales energías; no tiene necesidad en ningún caso de restarles, por la exigencia de esfuerzos inmoderados, la alegría de vivir.

Es, por tanto, al Estado, como suprema expresión de la solidaridad social, a quien incumbe organizar con toda su eficiencia el derecho a la salud, como el derecho más esencial e importante para una comunidad. De la efectividad de este derecho depende la realidad de la consagración de los demás derechos políticos y sociales. El hecho, sin embargo, es que en casi todos los Estados los servicios de salubridad pública son relegados a una función secundaria. En algunos ni siquiera se vertebran, dentro de la organización política, con la autonomía y las atribuciones de un Ministerio o Secretaría de Estado. Persiste una tradición nefasta: la de pensar que la preservación y el mantenimiento de la salud son un deber individual, no una necesidad social.

Sin embargo, tanto económicamente como desde el punto de vista de la Previsión social, el mantenimiento y vigorización de la salud pública es un corolario lógico del pago de pensiones altas por incapacidad e invalidez, a cuyo constante aumento tienden, por exigencia natural, todos los sistemas de protegibilidad. Una y otra, lo mismo la invalidez o incapacidad profesional que la invalidez estricta o incapacidad no profesional para el trabajo, determinan en el Estado la necesidad de reducir lo más posible los casos de subsidio. Así que, aún dentro del punto de vista del Seguro de Estado, surge para éste la necesidad de prevenir o aminorar los efectos de la enfermedad en el mismo momento en que se produce; de otra forma lo que no pague en profilaxis preventiva o curativa tendrá que pagarlo en disminución de la capacidad de trabajo o en subsidios por enfermedad o incapacidad.

EL DERECHO AL TRABAJO

Dentro de la cooperación económica que surge del hecho de la convivencia humana, el derecho al trabajo es correlativo del deber del trabajo. Uno y otro corresponden a los dos arranques capitales de la economía de producción: la del individuo y la de la sociedad. Si el deber del trabajo es una exigencia de la sociedad para con el individuo, el derecho al trabajo es la pretensión que el individuo alza frente a la sociedad; si el deber del trabajo es una necesidad para la economía colectiva, el derecho al trabajo lo es para la economía individual. Propiamente, sin embargo, el derecho al trabajo no surge por oposición entre dos diversas economías, sino por integración de la única e indivisible economía social, la cual es una resultante de la integración de todos los individuos que la componen y de la que deriva, como su natural corolario, el deber de la comunidad para con el individuo.

El deber del trabajo se afirma primero en la evolución social en detrimento y agravio de la personalidad individual, como se refleja en la institución de la esclavitud y en la de la servidumbre en todas sus formas. Sólo con el pleno reconocimiento de la individualidad con valor propio e independiente que consagra el cristianismo, se configura virtualmente el derecho al trabajo. Virtualmente, pero no efectivamente, en todo el transcurso del ciclo liberal, mientras la vigencia del *Estado policía* se limita a presidir, pero no a

solventar los conflictos entre los hombres. Fué necesario que la igualdad ante la ley se revelara en su pura inanidad formal para que esta igualdad pugnara por transformarse en un sistema de condiciones iguales para la iniciativa y el esfuerzo humano. El derecho al trabajo no postula todavía esta igualdad de licitación para el esfuerzo humano que requiere un complejo de condiciones que afectan a la misma naturaleza de la estructura social y a un nuevo sistema de valores, pero sí consagra la primera de las condiciones para el reconocimiento del individuo como unidad de protección indivisible.

Para la conciencia social del presente, el derecho al trabajo no tiene contradictores (6). Hasta los menos avisados comprenden el peligro del paro forzoso o en masa. Por tanto, el problema no consiste ya propiamente en el reconocimiento del derecho al trabajo, sino en la forma de prevenir y regular el fenómeno del paro.

En su dimensión última y más decisiva la contracción de la mano de obra es reflejo de la situación internacional (7). El enrarecimiento del mercado mundial determina, a la postre, la contracción de la demanda de trabajo por el hecho cada día más visible de la interdependencia de las economías nacionales. Las autarquías económicas que concibiera Fichte en su *Estado comercial cerrado*, se han mostrado como empeños de imposible realización ante el proceso económico. Este ha aportado dos nuevos factores de imposible conjugación con una economía estrictamente nacionalista: el crecimiento inusitado de la población mundial a partir del siglo XIX (8) y el ascenso incontenible del nivel de vida de las grandes masas de población. Estos dos factores han impuesto una demanda creciente de bienes de consumo de imposible satisfacción en los límites de una economía territorial, lo que unido al hecho del desigual repartimiento de las primeras y mas insusti-

(6) «Todos los españoles tienen derecho al trabajo. La satisfacción de este derecho es misión primordial del Estado», *Fuero del Trabajo*, I, 8.

(7) En definitiva ésta es la conclusión del famoso libro de BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society (Ocupación plena en una sociedad libre*, Allen and Unwin Ltd., London, 1944), y que completa con aportaciones nuevas su anterior libro, *Unemployment. A Problem of Industry* (Longmans Green and Co., Londres y Nueva York, 1909; nueva ed., 1930), universalmente reconocido como uno de los análisis más penetrantes del fenómeno del paro.

(8) Como punto de referencia al lector le bastará considerar que en los comienzos del siglo XIX España contaba con 10 millones de habitantes y Francia con 26.

tuibles materias han tejido la trama de un mercado mundial al que necesariamente tienen que acoplarse las economías nacionales. Este desarrollo económico ha llegado al punto en que una ordenación económica universal es todavía más apremiante que una ordenación política. Por fuera de esta ordenación, lo único observable en el mundo es una situación de pueblos *dominadores* y *dominados* por el imperio de la economía; pueblos con un *standard* de vida de señores y pueblos con un nivel de vida de siervos. La *Herrschaft* política se ha trocado en dominación económica, una dominación menos hiriente y visible, pero más útil y efectiva.

El derecho al trabajo, a un trabajo plenamente útil y humano, depende, por tanto, en su íntima y definitiva instancia, de una inteligencia económica a base de la igualdad entre los pueblos. Así se reconoció paladinamente en los enunciados de las cuatro libertades fundamentales y así es fácilmente contrastable por la situación económica universal.

En el ámbito exclusivamente nacional, la regulación de la cesación del trabajo se ofrece como perspectiva de posibilidades muy limitadas para los recursos normales de un Estado. Ni siquiera Inglaterra ni el cantón suizo de Saint Gallé —los dos Estados que han proyectado un sistema general de seguro contra el paro— han podido resolver eficientemente este problema. Los ciclos de aguda depresión económica a los que va unido el fenómeno del paro no pueden ser conjurados con los recursos nacionales. En los pueblos de muy fuerte estructura capitalista, como Inglaterra y Norteamérica, todavía cabe enjugar en una gran parte el fenómeno del paro por procedimientos que engloban una verdadera destrucción del capital nacional. Pero aniquilarlo no es empresa posible. Por eso se ha dicho del paro que es el verdadero talón de Aquiles de la economía capitalista.

No por estas razones de incontrarrestable objetividad se configura con menos apremio, ante la conciencia social del presente, el derecho al trabajo. Todas las comunidades políticas están en el deber de consagrar en su plena efectividad el derecho al trabajo, tratando a los individuos como miembros de la producción de la colectividad con propios fines (9). Para ello les será forzoso ensa-

(9) «El trabajo constituye uno de los más nobles atributos de jerarquía y de honor y es título suficiente para exigir la asistencia y tutela del Estado», *Fuero del Trabajo*, I, 6.

yar nuevos métodos de planificación económica combinados con sistemas más eficientes de seguridad social. Pero al cumplimiento de esta finalidad serán fatalmente llevados los Estados, no sólo por imperativos de la justicia social, sino por implicaciones cada vez más apremiantes de la producción económica.

EL DERECHO AL MÍNIMUM NECESARIO

El derecho al *mínimum necesario* es la consagración efectiva del derecho a la vida. Implica, por tanto, la cobertura de las necesidades vitales del individuo cualquiera que sea su posición ante la comunidad, bien como agente activo al servicio de la producción, ya como miembro pasivo por incapacidad congénita o adquirida.

En cuanto miembro activo de la economía de producción, los ordenamientos de las Leyes del Trabajo proveen generalmente a esta necesidad mediante la fijación del *salario mínimo*. El problema de si el salario mínimo, *salarium vitae*, debe equipararse al *salarium otii*, al salario decoroso, en el orden, no sólo de la magnitud de la prestación, sino del estipendio, no es rigurosamente un problema de Política social, sino de Economía social. La técnica de la producción económica posibilitará unas veces en un determinado país, y otras no, la fijación de un salario por cima del índice de subsistencia. Nadie duda que la suficiencia del salario está en relación directa con la dignidad humana y con la misma eficiencia del trabajo. Pero es este un problema de posibilidades técnicas, es decir, de adecuación de las prestaciones a su rendimiento útil en el ámbito de una economía, como así lo demuestra plenamente la evolución histórica del salario. Es un hecho demasiado escandaloso que la retribución por hora de un obrero calificado en Norteamérica sea superior a la retribución por jornada de este mismo obrero en la mayor parte de los demás países para no fijar la atención en la desigualdad, por ahora insuperable, de las distintas economías de producción. La cuantía del salario depende, por consiguiente, en última y definitiva instancia, de la mecánica de la producción y no de los avances de una Política social; ésta tiene que constreñirse fatalmente al rendimiento de una economía y acompasarse con ella. Por otra parte, como este salario mínimo está previsto y graduado en fun-

ción de las necesidades *medias* del individuo, sin consideración a las circunstancias que puedan concurrir en él por razón de una familia numerosa, ya por exceso de hijos o por supervivencia de los ascendientes o de otros familiares obligados a vivir a sus expensas, en tales casos el Estado tiene el deber de subvenir a su complemento mediante previsiones legislativas que ya se han abierto paso en forma de socorro a familias numerosas, bonificaciones infantiles y por personas dependientes (10). Estas previsiones representan, en el aspecto de su justicia fundamental, el complemento indispensable de un salario para cuya computación no se toma en cuenta las necesidades del asalariado.

En los demás casos, cuando se trata de individuos que no pueden bastarse a sí mismos, como son los incapaces o disminuidos en su normalidad funcional, ya por nacimiento o por enfermedad adquirida, la protección que dispensa el Estado reviste la forma tradicional de la Asistencia. La condición universalmente exigible para una protección de esta clase es la comprobación del llamado «estado de necesidad», el cual es implicativo de que el peticionario no cuenta con recursos propios o éstos son insuficientes. Verificada esta comprobación, cuya necesidad se justifica por sí misma, la misión del Estado es otorgar la Asistencia, no con carácter discrecional u optativo, sino de pleno derecho y en la cuantía y bajo las garantías requeridas por el *mínimum* de la subsistencia. La transformación de la Asistencia en un servicio nacional complementario del Seguro Social y articulado con las propias condiciones exigibles a éste, es decir, como un derecho incondicional a la protección necesaria, se va abriendo paso en los nuevos planes de seguridad social (11). Dentro de esta tendencia,

(10) La legislación española es notoriamente ejemplar en el aspecto de la protección familiar, por considerar a la familia como célula natural y social y como institución moral con derecho anterior y superior a toda ley positiva (Fuero del Trabajo, XII, 3). De ahí que el riesgo familiar, a los efectos de su protegibilidad, haya sido abarcado en todos sus aspectos, al objeto de cubrir todas aquellas eventualidades que pudieran aparejar menoscabo a la familia, considerada como una totalidad con propios fines o como una individualidad en la de los miembros que la integran.

(11) V. mi ensayo «Génesis y significación actual de la Asistencia pública», en *Revista de Trabajo*, enero 1950.

la Asistencia nacional se configura como el coronamiento y remate de un sistema de seguridad, como la protección más humana hacia todos aquellos que por causas independientes de su voluntad no puedan bastarse a sí mismos.

EL DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

De entre los postulados máximos de la justicia social este es el que se presenta en términos de mayor complejidad. Lo que con expresión muy sumaria se significa como «igualdad de oportunidades» interfiere los problemas de más difícil determinación de la justicia social.

La igualdad de oportunidades significa, en primer término, un sistema de condiciones políticas, sociales, económicas y hasta morales que posibiliten en todo caso el triunfo de los más aptos. Implica un sistema de organización social en el que las oligarquías de toda clase, lo mismo las de la sangre que las de la riqueza o del poder, no gocen de privilegio alguno dentro del Estado. Supone, por último, en su forma más decisiva, una estructuración tan orgánica y justa de la convivencia que todos los valores humanos encuentran su consagración natural en la medida en que concuerden con la escala de los valores sociales. Fué el designio que animó a Platón al trazar el ideal de su República, y es, en definitiva, la ambición que inspira la vida y la obra de los grandes reformadores políticos y sociales. Los ingleses resumen esta inveterada aspiración humana con las palabras *The right man in the right place*.

En su consecuencia, el problema de justicia social que implica la expresión «igualdad de oportunidades» está supeditado al desarrollo de la evolución social. Las sociedades van acercándose a la resolución de este problema en la medida en que funden los antagonismos sociales, se sobreponen a los intereses de clase y subordinan al interés general las apetencias individuales.

Pero en un plano más inmediato de realidades, ante la consideración de que la Política social en su función más decisiva y dinámica dirige predominantemente su atención a las clases tradicionalmente desheredadas, las cuales constituyen propiamente el objeto de toda Política social, en tal caso, el problema se redu-

ce a inquirir el sistema de condiciones bajo las cuales se les brinde la posibilidad de acceso a aquellos puestos a los que tengan derecho por sus merecimientos personales. Esto quiere igualmente decir, considerado bajo otro aspecto, que este sistema de condiciones, en su función más positiva, debe tender a crear aquellos estímulos aptos para la revelación de las aptitudes individuales. La condición universalmente aceptada para la consecución de esta finalidad es la implantación de la enseñanza obligatoria en sus dos grados capitales, la primera y secundaria o superior, que englobe a toda la masa de población, desde la infancia hasta la pubertad. El período escolar obligatorio, como ya se practica en casi todos los países, debe prorrogarse, cuando menos, hasta los dieciséis años del educando, porque es precisamente en los años adultos cuando la enseñanza primaria o alfabetización comienza, no sólo a dar frutos, sino a revelarse con su matiz específico en el alma del alumno. Es en estos años cuando es oportuno practicar los métodos pedagógicos de selección y graduación de capacidades en la masa escolar y cuando un sistema de becas generosamente orientado puede incorporar definitivamente a los mejor dotados al campo de la cultura profesional o investigativa. Los métodos de examen y selección de capacidades no son todavía perfectos, pero la enseñanza obligatoria de los adultos sí produce los máximos efectos deseables por el valor instrumental que posee para la orientación del hombre en la vida. La organización de la enseñanza postescolar o ampliatoria para adultos y jóvenes, bien su fase puramente cultural, bien profesional o por oficios, tiene una misión complementaria, y para una colectividad es más fácil de organizar y costear.

Lo fundamental en el respecto que comentamos es la organización de la enseñanza con carácter universal y gratuito hasta la plena pubertad del individuo. Esto requiere una política de protección escolar de grandes dimensiones que ampare económicamente todo el período de formación física y espiritual del individuo. De otra forma es imposible vertebrar, en la propia exigencia de su contenido, el derecho a la igualdad de oportunidades. Sin una previa formación física y espiritual, ni aun los superdotados pueden ponerse en condiciones de paridad en la lucha vital. Pero ni aun armado de esta primera defensa le será fácil al individuo recorrer el camino que le conduzca a la consagración

de sus aptitudes, porque no es cierto que en la lucha por la vida triunfen los más aptos, sino los más adaptables a un ambiente. Por eso el deber de los mejores no se cifra tan sólo en coronar la vida con el triunfo personal, sino en cooperar con su esfuerzo al advenimiento de la justicia para todos los hombres.

JOSÉ MINGARRO Y SAN MARTÍN