

ASPECTOS ECONOMICO-FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU REGULACION EN LA NUEVA LEY DE BASES

1. ASPECTOS PRELIMINARES

Es conocida la frase de que «*la paz es la tranquilidad del orden*» y como se da la circunstancia de que la razón primordial de la Seguridad Social es garantizar la paz social, viene a ser el orden uno de sus supuestos esenciales. El orden y la unidad son condiciones necesarias para la vida; la desunión y el desorden constituyen un índice mórbido que si se agrava conduce a la destrucción.

En nuestro país ha existido siempre una honda preocupación por la Seguridad Social, y es patente que en los últimos veinticinco años las realizaciones han sido abundantemente copiosas. Esto, no obstante, ha conducido a una situación en cierto sentido paradójica, aun cuando justificable si se examina con ecuanimidad, tomando en consideración las circunstancias determinantes del proceso evolutivo de la vida nacional en los últimos lustros. Hay seguridad social sin existir «Seguridad Social», entendida ésta como un conjunto institucional coordinado y conexo con unidad respecto a la totalidad de sus fines y sus medios y que, propiamente, sin reparos científicos o doctrinales, pueda denominarse un sistema.

No es nueva la tarea de sistematizar con cohesión y coherencia el amplio campo de las realizaciones de la Seguridad Social en España. Hace años que reiteradamente han buscado diversas personas y por diferentes cauces el logro de este objetivo. La referencia a la «*planificación*» y «*reestructuración*» de nuestra Seguridad Social es abundante en la legislación específica del Ministerio de Trabajo promulgada en época reciente. En el último año, afortunadamente, se hicieron menos declaraciones de estos propósitos porque existía el decidido propósito —según se inducía y los hechos lo han confirmado— de que, iniciado el año 1963 con un marcado carácter social, tenía que culminar en sus finales con la feliz realidad de que pudiera denominársele, sin jactancia el Año Social de 1963.

La exposición de motivos de la nueva Ley de Bases justifica perfectamente la necesidad y directrices de la reforma. El Ministro de Trabajo ha aclarado en diversas ocasiones las finalidades de la Ley de Seguridad Social, y todos los componentes del equipo ministerial —especialmente el Director general de Previsión, en razón de su cargo— han puesto de relieve la trascendencia y significación del entonces Proyecto de Ley. Es innecesario comentar lo que tan acertada y persistentemente se ha manifestado por personas y medios tan autorizados y competentes. Por ello, sólo se va a destacar el aspecto esencial de la Ley: poner orden, coordinar y sistematizar una serie de Seguros Sociales que habían surgido en diversas épocas, con distinto ámbito y profundidad, y cuya gestión encargada a diferentes organismos administrativos ofrecía un intrincado y complicado *mare magnum* de derechos. Esto hubiera sido bastante; pero poco, ya que algo se había hecho en este sentido. Se trataba de hacer más: *crear un sistema*, que será complejo —que no es lo mismo que complicado— porque así lo requiere la vida moderna, pero que se tiende a que sea sencillo y, por tanto, fácilmente comprensible. Toda obra humana tiene defectos y puede y debe ser perfeccionada. En este caso, más que corregir deficiencias de unos Seguros Sociales, la motivación está ordenada a erigir un sistema de Seguridad Social consecuencia del proceso evolutivo de la Previsión Social, en su sentido estricto. Para ello, es preciso superar viejos conceptos, abrir nuevos cauces e instaurar nuevas teorías. Así se ha actuado y así se pretende avanzar. Extrañarán algunas innovadoras concepciones en determinados ambientes; se cuenta con ello. Pero no era razón suficiente para inmovilizar las disposiciones operativas nacidas de la urgencia y necesidad de la reforma. Se puede afirmar que no preside la acción un afán de novedad, sino la conciencia y el apremio de llevar al campo de la realidad un programa que aspira a no quedarse en el orden de las ideas o con una existencia virtual.

La sistemática expositiva de los puntos a considerar responde a tres aspectos fundamentales. El análisis de la actual estructura de nuestra Seguridad Social y la evolución de las variables socio-económicas sometidas a la dinámica operativa resultante de la influencia económica. En segundo lugar, la situación concreta —integrada por componentes demométricas, económicas y sociales— que aquéllas determinan. Y por último, la nueva ordenación estructural que, por la implantación de nuevos procesos, permita alcanzar resultados más eficientes al suavizarse la incidencia de los factores de naturaleza económica que tienen una acción más independiente en el nuevo sistema.

2. LAS VARIABLES SOCIALES Y SITUACION DE LA ESTRUCTURA SOCIAL EN EL MOMENTO ACTUAL

2.1. LAS VARIABLES SOCIALES

Se pueden considerar como variables primarias de la Seguridad Social las que determinan la composición de los diversos grupos de la población activa asegurada. La contemplación de estas variables: continuas —como la edad—, o discretas —como la profesión, sexo, estado civil, etc.—, permiten el establecimiento de relaciones funcionales dentro del campo de su variabilidad. Es posible una consideración de tipo secundario que surge de la clasificación territorial, por entidades encargadas del aseguramiento, etc.

Asimismo, las variables salariales, resultantes de considerar los diversos conceptos retributivos que constituyen la renta de trabajo, habilitan para establecer funciones o leyes de distribución de los fenómenos salariales, cuando se relacionan con otras variables.

Es incuestionable que la composición de un grupo poblacional, por lo que a su Seguridad Social se refiere, es causa de una estructura social que depende de las variables demométricas y de las salariales que pueden ser agrupadas en una denominación genérica de *variables sociales*. Existen otras variables que motivan la evolución de los grupos asegurados y, por tanto, de su estructura: mortalidad, natalidad, nupcialidad, etc., que tienen su razón de ser en factores biológicos y que es preferible agrupar bajo el título de *variables biométricas* (no se desconoce que su variabilidad está sujeta a dependencias sociales, económicas, sanitarias, morales, etc.).

Se examinarán brevemente las *variables sociales* y la estructura social en el momento actual.

2.1.1 Estructura demométrica de la población asegurada

Al finalizar el año 1963 se puede afirmar que toda la población activa española está amparada, de una u otra manera, por un sistema de seguros sociales (1).

(1) El proceso iniciado a partir de 1940 de ampliar paulatinamente el campo de aplicación de los Seguros Sociales tuvo su epílogo en el último quinquenio con la creación de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, las Mutualidades Laborales de Autónomos y la incorporación al Mutualismo Laboral de algunos grupos dispersos cons-

Aun cuando es muy amplia la base demométrica, supuesto fundamental para la sustentación técnica de un sistema de Seguridad Social, se observa una extraordinaria fragmentación en grupos y, además, el que éstos adolecen de una falta de homogeneidad (2).

Las estimaciones del Instituto de Estadística (tabla 1) permiten suponer que la población activa está constituída actualmente por unos doce millones de personas (representa un 40 por 100, aproximadamente, sobre la población total). El examen de la composición de aquélla por ocupaciones evidencia la densidad del ámbito de protección — a través de los diversos cuadros legislativos de Previsión Social— a que se ha llegado, lo que habilita, desde el punto de vista técnico, para operar la creación de un sistema de Seguridad Social con suficiente base demométrica.

Por otra parte, la estructura biométrica de la población activa: composición por edades, sexos y estados civiles, es conocida a través de los diversos censos laborales que periódicamente se confeccionan, lo que faculta para efectuar las correspondientes previsiones de evolución demográfica, consecuentes de aplicar a los colectivos asegurados tasas de mortalidad, invalidez y morbilidad *deducidas de la propia experiencia*.

2.1.2. Estructura salarial

La Seguridad Social pretende, para ser eficaz, sustituir los ingresos de la renta de trabajo por una prestación, económica o en especie, adecuada al nivel de vida habitual del trabajador o de su familia, cuando aquéllos faltan. Pues bien, desde este punto de vista el salario constituye una *variable social* (aunque por las interrelaciones socio-económicas también tenga el carácter de una variable económica que posteriormente examinaremos), cuya estructura es básica para todo seguro social.

La complejidad de la vida moderna nos ha llevado a una extraordinaria profusión de conceptos retributivos del trabajo, que no es del caso analizar, que constituyen un antecedente digno de ser tomado en consideración por las consecuencias que pueden derivarse de computar todos o sólo algunos en la Seguridad Social. Así, por ejemplo, la tónica dominante a partir del Decreto

tituidos fundamentalmente por personal no funcionario dependiente de los Departamentos ministeriales.

(2) Esta deficiencia principalmente se aprecia, tras un análisis histórico-jurídico, en el Mutualismo Laboral, donde se han integrado, en algunos casos, sectores laborales que no guardan afinidad ni desde el punto de vista de la actividad económica ni desde el de su estructura demográfica o social.

T A B L A 1

Población activa clasificada por ocupación

O C U P A C I O N E S	Censo de 1960	Organismo que ampara su Seguridad Social
Profesionales, técnicos y asimilados ...	480.133 (1)	Mutualidades laborales.
Administradores, gerentes y directores.	120.852 (2)	Mutualidades laborales.
Empleados de oficina	672.087	Mutualidades laborales.
Vendedores	715.483	Mutualidades de autónomos.
Agricultores, ganaderos, pescadores, trabajadores forestales y asimilados	4.630.528	Mutualidad agraria y Mutualidad de pescadores.
Mineros, canteros y asimilados	182.719	Mutualidades laborales.
Trabajadores de los transportes y comunicaciones	471.494	Mutualidades laborales.
Artesanos ocupados en los diversos procesos de la producción	3.070.468	Mutualidades laborales y Mutualidades de autónomos.
Trabajadores de los servicios, los deportes y las diversiones	967.813 (3)	Mutualidades laborales.
Miembros de las Fuerzas Armadas	149.849	Clases pasivas.
No consta o no está bien especificada la ocupación	172.788	
TOTAL	11.634.214	

(1) No amparados totalmente por la Seguridad social del Ministerio de Trabajo 134.656 personas pertenecientes a profesiones liberales.

(2) Excepto 68.023 empleadores de la industria y el comercio (grandes y medianas empresas).

(3) Excepto funcionarios públicos amparados por las Clases pasivas.

Fuente: Avance del censo de 1960 del I. N. E.

de 29 de diciembre del año 1948 fué la de identificar —en la medida de lo posible— los salarios reales con los salarios de cotización y de prestaciones. Sin embargo, imperativos de origen económico dieron lugar a la aparición de pluses no sujetos a detracción para los seguros sociales y, posteriormente, las dis-

posiciones sobre «mejoras voluntarias» y el mecanismo de los Convenios colectivos distanciaron cuantitativamente las rentas de trabajo de las bases de cotización y de prestaciones. El Decreto 56/1963, por el que se implanta la tarifa de cotización representó una acertada medida para paliar los efectos de tal distanciamiento. La nueva concepción jurídica se basa en el fundamento técnico de que la categoría profesional del trabajador es la determinante de sus aportaciones a la Seguridad Social y la definidora del nivel de las prestaciones (3). Por tanto, la estructura contributiva actual es la que se deduce de la distribución por grupos de categorías profesionales (4).

2.2. ESTRUCTURA LEGAL

Se integra en este apartado la exposición de las variables que fundamentalmente determinan el equilibrio financiero de la Seguridad Social: los recursos para la financiación, el montante de las prestaciones y las reservas técnicas. Estas variables pueden ser estudiadas también desde el punto de vista económico y oportunamente se hará alusión a este aspecto, pero de momento se analizarán desde el punto de vista social.

Aun cuando las instituciones encargadas de la gestión no son, bajo ningún concepto, variables de tipo social respecto a la Seguridad Social, examinaremos, previamente, la estructura institucional de las entidades como antecedente que condiciona la reforma que en este orden opera la Ley de Bases.

2.2.1. Estructura de la Seguridad Social española respecto a las entidades gestoras

La situación estructural de la Seguridad Social respecto a las entidades gestoras está caracterizada por una nota: *profusión*. Por ello, la labor legislativa de varios años ha estado dedicada, en una de sus vertientes, a buscar la coordinación y delimitar competencias entre los diversos órganos gestores. Si

(3) Las prestaciones pueden ser mejoradas por las empresas para el conjunto de sus trabajadores o para los comprendidos en un mismo convenio sindical, o incluir salarios adicionales de cotización (núms. 1 y 2, respectivamente, del art. 6.º del Decreto 56/1963). Este aspecto se ha recogido en la nueva Ley de Bases.

(4) En ella tienen fuerte predominio los oficiales de 1.ª, 2.ª, 3.ª y especialistas y peones (categorías 8, 9, 10 del Decreto de Tarifas), que representan algo más del 60 por 100 de la población activa en los sectores de la industria y servicios, y superior porcentaje en el sector agrícola y trabajadores del mar.

en el orden funcional puede ser aconsejable una atomización y descentralización de la gestión para llegar eficazmente a los beneficiarios, hay que tener en cuenta que es necesario buscar la unidad respecto a la gestión económica, a fin de uniformar resultados y compensar las inevitables diferencias que se producen como consecuencia de las oscilaciones de la siniestralidad en los diversos grupos amparados. La coordinación funcional ha sido laboriosa y su ausencia era fuente de malestar de los beneficiarios, de sus reclamaciones y desconfianza, en algunos casos, en el sistema vigente. Por otra parte, la anómala situación que se deriva de la compartimentación de la gestión en tan elevado número de entidades, con asignación a cada una de determinados recursos para atender a las prestaciones, motiva que en las situaciones deficitarias se implore la ayuda de otros organismos o medios para cubrir los resultados económicos adversos, pero que en los casos de superávit se dé a éstos una consideración patrimonial o se dediquen a fines de previsión que —ante la generalidad de la situación de la Seguridad Social en el país— tienen un carácter secundario. Ambos factores evidencian que una nueva ordenación de las instituciones y la unificación patrimonial, hasta donde sea posible, es necesaria.

2.2.2. Recursos económicos

Los recursos económicos para la Seguridad Social están estructurados en nuestro país, como en casi todos, por cuotas dependientes de un nivel de las rentas de trabajo al que se aplican diversos tipos o tasas de cotización en forma de porcentaje. Las aportaciones son, en principio, unas deducciones de los salarios (5). El montante de las cotizaciones es función de las bases de cotización y de las tasas. Ambas constituyen unas variables paramétricas de tipo social que estructuran la Seguridad Social, que es lo que, de momento, interesa analizar.

2.2.2.1. Bases de cotización

Las bases de cotización quedaron sistematizadas y uniformadas como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto 56/1963. No obstante, constituye excepción el Seguro de Accidentes del Trabajo, singularidad carente de

(5) Desde el punto de vista estrictamente económico estas deducciones se trasladan a los costes de producción y de aquí se transfieren al consumidor. En el caso del comercio internacional pueden incidir al consumidor extranjero, ser reductores de la propensión a la exportación o soportarlas el país productor si se prima la salida de productos.

motivo, que, al romper la unidad, sólo sirve para complicar los trámites administrativos en las empresas —que operan con rectas intenciones respecto a este Seguro— o ser medio de fraude en las que no tengan hacia él buenas disposiciones. No caben espejismos: la cuota es una cantidad absoluta que se obtiene como resultado de aplicar el tipo de cotización a la base de cotización; y el mismo resultado puede obtenerse si se rectifica la base, con tal de variar proporcionalmente la tasa de cotización y ello, es evidente, sin alterar los costes.

El criterio en este sentido es claro: interesa una uniformidad de base de cotización que simplifique las liquidaciones, que sea sencilla y, por tanto, fácilmente comprensible por todos. Un paso muy importante para conseguir plenamente este objetivo lo constituye el referido Decreto 56/1963. El paso decisivo es la unificación establecida en la nueva Ley.

2.2.2.2. *Tasas de cotización*

En cuanto a tipos de cotización, existe bastante uniformidad, ya que, salvo las actividades de minería del carbón, en que las empresas aportan un canon por tonelada, o algunas empresas de panadería, que cotizan por quintal métrico de harina elaborada, o los casos especiales de concierto en actividades de resina, envasado de frutos cítricos, etc., en el resto, se sigue el criterio de aplicar porcentajes a la base de cotización. No obstante, es preciso hacer una distinción, ya que si bien existe unidad de porcentaje en los tipos que se aplican para determinar las cuotas del Instituto Nacional de Previsión, en el Mutualismo Laboral las variedades son muy apreciables, pues se registran tipos del 8 al 11 por 100 para la aportación conjunta de empresas y trabajadores. Las distribuciones entre éstos son, respectivamente, en la proporción de 7 a 4, 6 a 5, 5 a 5, 5 a 4, 5 a 3, etc. Tal variedad carece de sentido si se tiene en cuenta que estas cotizaciones repercuten en los costes de producción y el gravamen revierte sobre los consumidores, que son los que en realidad sufragan la Seguridad Social.

2.2.2.3. *Aportaciones del Estado*

La Seguridad Social española ha tenido diversas ayudas de las finanzas públicas. Unas de carácter esporádico, otras en forma de subvenciones periódicas, que pueden ser calificadas de módicas, dado el volumen de los recursos o de los pagos (6).

(6) Por ejemplo, el Seguro de Vejez fué dotado por D. L. de 2 de septiembre de

Desde hace años se preconiza una real y efectiva participación del Estado en el coste de nuestra Seguridad Social, a fin de que ésta pueda cumplir uno de sus objetivos: la redistribución de la renta nacional. Es necesario el incremento sustancial del capítulo de subvenciones para que se pueda decir que tal finalidad queda lograda.

2.2.3. Prestaciones

Las prestaciones que otorga a sus beneficiarios la Seguridad Social son el *quid* de su razón de ser. La Seguridad Social no es un mecanismo útil si no cumple una de sus finalidades esenciales: facilitar unas compensaciones suficientes y adecuadas a las necesidades de la protección que es preciso garantizar.

La forma de las prestaciones es muy variada: va desde los servicios de asistencia sanitaria y la entrega de productos en especie a la indemnización económica. Esta repara ciertos acontecimientos en la vida del trabajador en la modalidad de cantidades fijas, o más o menos dependientes de su nivel salarial y, también, garantiza parcialmente la renta de trabajo en la ausencia de ésta por determinadas circunstancias adversas, otorgando pensiones periódicas, temporales o vitalicias.

Se examinarán brevemente las prestaciones económicas, que son las más generalizadas. No obstante, es conveniente señalar que en las «prestaciones en especie» y en las asistenciales, se ha de procurar la coordinación entre el coste y la eficacia, dando preferencia a ésta cuando se trata de la recuperación del trabajador accidentado o enfermo. Este aspecto está suficientemente atendido en el cuadro vigente y sólo es preciso la perfección de métodos sanitarios y la simplificación administrativa.

2.2.3.1. Prestaciones de cuantía única

En el momento actual existe duplicidad de indemnizaciones por un mismo evento: Subsidio por defunción con cargo a una Mutualidad Laboral e indemnización con cargo al Seguro de Enfermedad, Premios de Nupcialidad en el I. N. P. y en el Mutualismo, etc.

La prestación por cuantía única, es decir, de devengo no periódico, tiene su razón de ser en paliar los efectos de ciertos acontecimientos que afectan

1955 con una subvención equivalente a 200 millones de pesetas, que permanece invariable desde entonces y de la que se transfieren 150 millones a la Mutualidad Agraria por D. L. 18/1960 de 15 de diciembre.

a la economía familiar del trabajador: boda, nacimientos, sepelios, etc. Lo que se trata de compensar son unos gastos extraordinarios que serán dependientes del coste de vida. Si se cifran en una cantidad constante y el nivel de precios aumenta se produce el correspondiente distanciamiento y la finalidad de protección social queda incumplida. Es evidente que puede rectificarse la legislación, pero estos procesos —lo demuestra la experiencia— son lentos. En el cuadro vigente hay muchas prestaciones de esta clase que se encuentran en la referida situación.

El problema ha sido resuelto desde hace años, aunque parcialmente, en el Mutualismo Laboral al otorgar ciertas indemnizaciones en función de un salario regulador que experimenta —normalmente— parecidas variaciones a las del nivel de precios.

Implantada la *tarifa de cotización*, es preciso que las prestaciones sean dependientes de la propia tarifa o de un salario regulador resultante de evaluar el nivel de la renta de trabajo del causante, a fin de que casi automáticamente se vayan actualizando con la evolución económica. Si no se adoptan estas medidas, por otra parte sencillas, la Seguridad Social puede no cumplir sus fines ante la subida de precios (7).

2.2.3.1. Pensiones

La estructura legal de las pensiones es muy variada en la organización actual. Existen duplicidades de régimen de pensión (vejez en el I. N. P. y jubilación en el Mutualismo, etc.); unas se otorgan en función de las rentas de trabajo, otras por cuantía que no dependen del nivel de vida del trabajador.

Las deficiencias estructurales están en el orden cuantitativo, ya que en el cualitativo es completo el cuadro de pensiones: invalidez, enfermedad (aunque sea de larga duración), jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares.

2.2.4. Las reservas técnicas y otros fondos de reserva

El juego de las variables anteriormente examinadas: recursos y prestaciones, o, en un sentido más general, ingresos y gastos, produce unas diferencias:

(7) Es oportuno señalar que los acontecimientos que originan estas prestaciones se pueden valorar por tasas de siniestralidad anual (la experiencia de que se dispone es abundante a este respecto) y que no existe objeción técnica para seguir tal criterio.

superávits o déficits. Se puede hacer una distinción dicotómica de cada una de las referidas diferencias :

— Los superávits pueden ser técnicos; o sea, fondos de reserva que resultan del sistema de equilibrio adoptado para el financiamiento; y superávits propiamente dichos, es decir, excedentes (por ser mayores los ingresos reales que los previstos o menor la siniestralidad real que la calculada, o ambas cosas a la vez).

— Los déficits pueden ser, asimismo, técnicos o de tesorería. Los primeros evidencian un desajuste del sistema financiero, y los segundos, además de esto, requieren la adopción de medidas urgentes para restablecer el equilibrio. Es incuestionable que, cualquiera que sea la manifestación de una situación deficitaria, se impone siempre una revisión financiero-actuarial del sistema de financiamiento.

2.2.4.1. *Las Reservas técnicas*

En el campo del Seguro se entiende por *Reservas técnicas* aquellas cantidades que percibe el asegurador y que, por no constituir en esos momentos una contraprestación inmediata del contrato suscrito, debe retener en su poder. El asegurador considerará estas cantidades como un Pasivo a su cargo, en tanto y cuanto no se vayan extinguiendo sus obligaciones y responsabilidades, y deberá tener materializado su importe en el Activo mediante las correspondientes inversiones. Cabe distinguir :

a) Las que en el Seguro ordinario de vida se denominan *Reservas matemáticas*; o sea, la cifra que representa el exceso del valor actual de los compromisos que haya contraído el asegurador sobre el valor actual de las primas que tengan que satisfacer los asegurados.

b) En todo tipo de seguros es menester considerar las cantidades que constituyen *obligaciones pendientes de pago*. Es norma general constituir la correspondiente reserva de todas estas obligaciones.

c) Asimismo, es usual computar las cantidades que constituyen los *riesgos en curso* y, determinado su importe, materializar la oportuna Reserva.

En resumen, las *Reservas técnicas* constituyen un concepto genérico comprensivo de las diversas sumas que, por la consideración específica de los diferentes riesgos, deben ser retenidas e invertidas convenientemente por el asegurador como *garantía* del cumplimiento de sus obligaciones.

En el Seguro social, ya haya sido gestionado en sus modalidades de Seguro público o de Seguro privado, se ha venido concretando, en las diversas disposiciones, la cuantía y alcance de cada una de las Reservas que garantizaban el cumplimiento de determinadas obligaciones de cada especie de Seguro Social.

2.2.4.2. *Finalidad de Reservas técnicas*

Tanto en el Seguro mercantil como en el Seguro social, las Reservas técnicas tienen la finalidad de garantizar a los asegurados el disfrute de las obligaciones que con ellos se tienen contraídas.

En el Seguro social las Reservas técnicas están plenamente justificadas cuando se dan las circunstancias de que los organismos aseguradores comprenden colectivos no muy numerosos y al propio tiempo amparan diversidad de riesgos. Es lógico que si existe una gran atomización de entidades que practican un determinado Seguro social, el legislador haya procurado que estas instituciones gocen de la suficiente solvencia y ofrezcan la garantía de que cumplirán las obligaciones que hayan asumido. Este aspecto interesa tanto a los poderes públicos como a los aseguradores y sus beneficiarios.

No parece sea otra la causa de que en las diversas leyes y disposiciones sobre Seguros sociales se haya incluido la obligatoriedad de constituir Reservas técnicas por parte de los organismos aseguradores y gestores.

3. LAS VARIABLES SOCIALES Y LAS ECONOMICAS, SUS INTERDEPENDENCIAS E INFLUENCIA DE LA DINAMICA ECONOMICA SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como variables determinantes de una situación social, examinada desde el punto de vista de su Seguridad, hemos hecho referencia a la población asegurada que configura una determinada función de distribución según edades, sexo, estado civil, profesiones, etc. La población activa puede considerarse, en su conjunto, como una variable social dependiente del grado de desarrollo económico o de la situación de empleo. Es incuestionable que, en este sentido, existe una interdependencia de lo económico y de lo social, y de que este último factor mantiene una relación directa con la Seguridad Social.

También puede analizarse la función de distribución de las rentas de trabajo, que nos manifestará el aspecto social de éstas, el cual a su vez es interdependiente con la estructura y situación económica.

Ahora bien, si en una situación estática aparece clara la interdependencia

de las variables y de las funciones de distribución, en el momento en que entran en juego los fenómenos de evolución social y económica, las interrelaciones son más acusadas, por las acciones y reacciones que entre ambos aspectos se operan. Pierre Larroque, presidente del Consejo de Administración de la Caja Nacional de la Seguridad Social, en Francia, ha expuesto con maestría este particular en un artículo bajo el título «Seguridad Social y Economía» (8). Primero estudia la influencia de la Economía sobre la Seguridad Social y, al estimar ésta como una redistribución de la renta nacional, examina los diversos supuestos de situación y evolución de la renta del país y su correlativa influencia sobre el grado de Seguridad Social. En segundo lugar analiza la acción de la Seguridad Social sobre la Economía, a través de las deducciones para financiar los ingresos, las inversiones y su ligazón con la propensión al ahorro y, por último, el papel de las distribuciones respecto a la propensión al trabajo, la orientación de la producción, la propensión al consumo y su influencia sobre el crecimiento demográfico, así como el mejor estado sanitario de la población.

Además de dichos aspectos, es oportuno investigar cómo la evolución demográfica originada por causas económicas influye en la Seguridad Social y la incidencia que sobre ésta tienen las distintas fases de la coyuntura económica.

3.1. VARIABLES DEMOMÉTRICAS Y SU EVOLUCIÓN

El planteamiento general para financiar un sistema de Seguridad Social consiste en la contribución de la población activa (aunque ésta revierte su aportación sobre la población consumidora) al pago de las prestaciones de la población beneficiaria. Lo más deseable es implantar un coeficiente de aportación estable en el tiempo, es decir, un tipo de cuota constante. Para ello, se han ideado diversas soluciones actuariales basadas en sistemas de equilibrio financiero que se asientan en la hipótesis de estabilidad monetaria ante la imposibilidad de predecir el futuro de ésta. Sólo cuando la «tasa anual de inflación» se ha mantenido en niveles inferiores al 2 por 100 se han obtenido buenos resultados.

La teoría de la justicia distributiva y equidad entre las generaciones computa, actualmente, que el grado de progreso y bienestar de las generaciones activas se debe, en parte, al esfuerzo y a la inversión de las generaciones anteriores. Como, además, la evolución monetaria ha presentado, en casi todos los países, elevados índices de inflación, el único camino (para conseguir una tasa

(8) *Revista de Seguridad Social*, núm. 10, julio-agosto 1961, págs. 41-54, México, D. F.

de cotización lo más nivelada posible) hay que buscarlo a través de los cauces de la evolución demométrica, ya que se da la circunstancia favorable de que, en casi todos los países, los sistemas de Seguridad Social tienen varios lustros de vigencia.

Si existe una gran fragmentación de la población asegurada en grupos que pretenden autofinanciarse, es dudoso que puedan alcanzar este objetivo, ya que lo probable es que algunos de estos compartimientos presenten síntomas de decrecimiento en la masa activa, en tanto que su correspondiente contingente pasivo aumenta, lo que llega a plantear insolubles situaciones de financiamiento, salvo recibir subvenciones o ayudas extrañas al grupo que se encuentre en estas circunstancias. En cambio, cuando los grupos activos presentan perspectivas de un continuo crecimiento se derivan extraordinarias ventajas, tanto en orden al financiamiento como a la posible ampliación de beneficios a los pasivos, si se configuran sobre grupos cerrados a extinguir.

Por lo tanto, desde el punto de vista económico es de notable interés examinar y prever la evolución demométrica de la población asegurada, máxime cuando se da la circunstancia de que la estructura legal, social y política establece cierta fragmentación de la población activa en varios grupos socio-económicos. Aspecto que se ofrece en nuestro país, tanto en la situación anterior a la Ley de Bases de la Seguridad Social como en la que ésta contempla.

3.1.1. Agricultura

La población activa está experimentando hondas transformaciones en su composición. Las causas fundamentales son:

— El *absentismo* de la población agrícola hacia las ciudades, promovido por el mejor nivel de vida que en estas últimas existe en relación con el medio rural.

— La *mecanización* de las faenas agrícolas, ya que mediante este proceso se emplea menos mano de obra, con desplazamiento del peonaje en favor de la promoción de algunos pocos puestos de trabajo cualificados o de especialistas.

Estas causas motivan que, en conjunto, la población activa agrícola vaya descendiendo, tanto en cifras absolutas como relativas. Cuestión que, de momento, presenta un horizonte halagüeño, ya que el porcentaje de la población ocupada en las actividades agrícolas en nuestro país es muy superior al de las naciones más desarrolladas del occidente europeo y es conveniente su dis-

minución. Sin embargo, tiene un inconveniente respecto a la Seguridad Social, en tanto exista una parcelación por sectores, y es el del envejecimiento progresivo del colectivo causado por la no creación de puestos de trabajo para los jóvenes y el que sean éstos los que en mayor proporción ocasionen las migraciones interiores hacia las capitales.

En esta situación es axiomático que, de mantenerse la parcelación sectorial, la Seguridad Social en el agro español ha de estar dotada de subvenciones provenientes de otros sectores, si se quiere que tenga efectividad real el principio de *solidaridad nacional*.

3.1.2. *Industria*

La expansión industrial en nuestro país ha sido notoria y los índices de actividad son bastante representativos a este respecto. El porvenir a corto plazo presenta perspectivas de un prudente y equilibrado desarrollo.

La población activa industrial ha experimentado, en el decenio de 1951-1960, un aumento neto de unos 600.000 trabajadores, lo que representa un promedio de creación de unos 60.000 nuevos puestos de trabajo cada año. Se puede estimar que las personas empleadas en actividades industriales son próximas a los cuatro millones. Este incremento no ha sido uniforme. Los dos años de mayor expansión son los anteriores a 1958; los posteriores a éste hasta 1962, de estancamiento; luego se inicia una fase de reactivación. Esta ha sido la evolución global. Pero si efectuamos un análisis sectorial, mediante la correspondiente fragmentación del complejo económico, es decir, división de la actividad industrial en un determinado número de sectores, encontramos actividades industriales con notables incrementos, otras estacionarias y, por último, otras que acusan un claro matiz degresivo.

La posibilidad de estudiar y comparar sectores la ofrece el Mutualismo Laboral gracias a la parcelación del amplio sector industrial en un crecido número de Mutualidades. Es más, de algunos sectores: metalúrgico, químico, maderero, etc., incluso se puede analizar la migración regional como consecuencia de existir unas Mutualidades interprovinciales, o mediante desglose y agrupamiento de datos provinciales estudiar la evolución regional de otros sectores. No obstante, se expone solamente la evolución de la mano de obra nacional (tablas 2 y 3) por actividades económicas.

Los sectores degresivos son la minería y la industria textil, con unas tasas promedias anuales de decrecimiento del 3 por 100 y del 1,4 por 100, respectivamente. Permanecen estacionarios los sectores de la industria de la madera, harinera, panadería y aceite (con fuertes oscilaciones cíclicas). En auge la si-

T A B L A 2

Industria. Sectores degesivos o estacionarios

SECTOR	EXTRACTIVAS	TEXTIL	MADERA	AUXILIARES ALIMENTACION
Actividades que comprende	Minería en general. Minas metálicas. Minas de plomo. Minas de carbón.	Hilados. Toda clase de tejidos de lana y algodón.	Madera. Corcho. Aglomerados.	Industria harinera. Panadería. Aceite y grasas.
Mano de obra :				
Promedio 1958	186.141	352.381	135.503	95.080
Promedio 1962	161.511	328.899	141.411	101.251
Indice base 1958	86 %	93 %	104 %	106 %
Tasa promedio anual...	- 3 %	- 1,4 %	+ 0,8 %	+ 1,2 %
Causas de la evolución...	Carácter coyuntural de las industrias metálicas y sustitución del carbón por otras fuentes energéticas.	Racionalización y modernización de esta industria con mecanización más eficiente.	Estacionamiento derivado de la sustitución de la madera por plásticos o metales.	La industria harinera estacionaria por mecanización, ligero incremento en panadería y fuertes oscilaciones en aceite por el carácter cíclico de las cosechas.
Previsión a corto plazo.	Continuará el descenso con una tasa anual menor que la del último quinquenio.	Disminución ligera de la mano de obra por reconversión de industrias.	Ligero auge.	Ligero auge.

100

ANTONIO REDECIILLAS LOPEZ DE SARBANDO

T A B L A 3

Industria. Sectores en auge

SECTOR	CONSTRUCCION	SIDEROMETALURGICO	QUIMICO	INDUSTRIAS VARIAS
Actividades que comprende	Construcción. Obras públicas. Cemento.	Metalurgia. Industrias mecánicas.	Industrias químicas y de la alimentación.	Artes gráficas. Papelera. Agua, gas y electricidad. Piel, confección. Vinícola, etc.
Mano de obra :				
Promedio 1958	699.558	608.786	230.777	299.447
Promedio 1962	741.914	733.789	257.305	331.348
Indice base 1958	106 %	120 %	112 %	111 %
Tasa promedio anual...	+1,2 %	+4 %	+2,4 %	+2,2 %
Causas de la evolución...	Expansión del Sector, minorada respecto a mano de obra por me- canización.	Impulso ascendente por expansión y creación nuevas factorías.	Expansión de la indus- tria química. Ligero incremento en indus- trias de la alimenta- ción.	Incremento general, siendo los elementos dinámicos de este gru- po la industria de confección y la vi- nicola.
Previsión a corto plazo.	Incremento (planes de carreteras y de vivien- das) moderado por la mecanización.	Continuación del au- ge a igual ritmo que en el último quinquenio.	Proseguirá la expansión por ampliación de la industria química.	Continuación del incre- mento a un ritmo pro- medio.

TABLA 4

Servicios. Análisis sectorial de la mano de obra

SECTOR	COMERCIO Y OFICINAS	HOSTELERIA	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	FINANZAS (Banca, Ahorro y Seguros)	ACTIVIDADES DIVERSAS
Mano de obra :					
Promedio 1958... ..	287.041	88.475	109.148	145.052	106.640
Promedio 1962... ..	375.922	108.161	135.262	156.880	178.680
Índice base 1958 ...	130 %	130 %	124 %	108 %	167 %
Tasa promedio anual	+6 %	+6 %	+4,8 %	+1,6 %	+13,4 %
Causas de la evolu- ción	Expansión general del comercio y del personal de oficinas.	Desarrollo del tu- rismo nacional y extranjero.	Incremento de los medios de trans- porte.	Expansión del sector, moderado el incre- mento de emplea- dos por mecaniza- ción.	Implantación de nuevos servicios.
Previsión a corto plazo	Continuación del incremento a rit- mo más acele- rado.	Auge general.	Desarrollo a un ritmo similar.	Ligera expansión.	Incremento gene- ral por aumen- to del nivel de vida.

derurgia (sector de más acusada expansión), la industria química, la construcción y obras públicas, las industrias del vestido, industrias vinícolas y de bebidas carbónicas, papelera, artes gráficas, etc.

3.1.3. Servicios

La población activa de servicios es la que ha experimentado mayor incremento. El análisis sectorial (tabla 4) refleja el incremento absoluto del último quinquenio que ha sido más importante en el comercio y oficinas con la creación de más de ochenta mil puestos de trabajo, seguido del sector de transportes y comunicaciones con veintiséis mil, y de la actividad hotelera con veinticinco mil. Sin embargo, el incremento relativo es más acusado en esta última, sin duda por el notable desarrollo del turismo en nuestro país. Una previsión prudente del porvenir permite pronosticar un incremento general de la mano de obra empleada en todos los servicios.

3.1.4. Trabajadores del mar

El grupo de trabajadores del mar estaba integrado en 1962, según promedio de cotizantes, de la siguiente forma:

ACTIVIDADES	Promedio de cotizantes
Pescadores de bajura	67.966
Pescadores de arrastre	13.542
Pescadores de altura	23.424
<i>Suma</i>	104.932
En compañías navieras	22.683
Tráfico interior de puertos	1.344
Personal vario	2.426
TOTAL	131.375

En el grupo de pescadores de bajura y de arrastre se observa un continuo decrecimiento, ya que el promedio en 1958 era de 92.324, que ha disminuído hasta 81.508 en 1963. La causa de este descenso de mano de obra se produce en las categorías de tripulantes menos especializados, mientras que en el grupo de técnicos se produce un incremento, aunque muy ligero. Los grupos de pescadores de altura y actividades navieras permanecen bastante estables.

3.2. VARIABLES ECONÓMICAS Y SU EVOLUCIÓN

Larroque afirma: «Si intentáramos definir cómo la Seguridad se presenta desde el punto de vista económico, surge inmediatamente que, en esencia, ella es, desde este punto de vista, *una redistribución de rentas*», y más adelante añade: «la existencia y la redistribución en la cual se expresa la Seguridad Social son directamente funciones importantes de la renta nacional; cuanto mayor es la renta nacional, más fácil será redistribuir de ella una fracción elevada mediante el juego de los mecanismos de la Seguridad Social». Ahora bien, la renta nacional —según Kutzens— es el valor neto de todos los bienes y servicios económicos que son producidos por la nación. Por tanto, son factores determinantes de la renta nacional el volumen de la producción y los precios, que permiten la evaluación de aquélla en moneda corriente. Pero las variables que determinan un volumen de producción nacional son los precios, los salarios y la productividad en una situación de pleno empleo (como ha sido el caso de nuestro país, que es el que interesa, fundamentalmente, analizar.)

Por ello, se van a examinar los precios, los salarios y la productividad, con reducción —en lo posible— al marco e influencia en la Seguridad Social.

3.2.1. *Los precios*

Los movimientos de los precios causan el distinto grado de actividad económica. Las oscilaciones de trascendencia originan variaciones de actividad sustanciales. En general, el precio de los productos agrícolas depende más del volumen de las cosechas que de otros factores, mientras que las fluctuaciones de los precios de las primeras materias son función de situaciones coyunturales de origen cíclico, ya que las oscilaciones de importancia de los precios son promovidas por cambios en la actividad económico-industrial y, por tanto, en la demanda de primeras materias.

En nuestro país los índices generales de precios al por mayor acusan una fuerte tasa de incremento (corregida, en parte, en los años siguientes a la estabilización). Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (tabla 5) manifiestan una moderada inflación hasta el año 1959, seguida de una fase de estabilidad y previsión de ligeros incrementos en la próxima fase de desarrollo.

Ante estas corrientes alcistas se desactualizan todas las prestaciones. El desfase es mayor en las que se otorgan en cuantía fija. Las que varían automáti-

T A B L A 5

España. Índices de precios al por mayor

A Ñ O S	BASE: 1953=100	
	Índices	Porcentaje de incremento
1950	72,1	—
1951	92,6	28,43
1952	93,1	0,54
1953	100,—	7,41
1954	100,50	0,50
1955	104,4	3,88
1956	113,9	9,10
1957	133,1	16,85
1958	146,0	9,69
1959	149,2	2,19
1960	152,2	2,01
1961	156,2	2,62
1962	164,2	5,12

Fuente: *Boletín Estadístico del Banco de España*. (Enlace de índice del I. N. E. anteriores y posteriores al cambio de base.)

camente con las variaciones salariales subsiguientes a la elevación de precios experimentan el reajuste con cierto retraso y las pensiones periódicas sufren una fuerte pérdida de poder adquisitivo.

3.2.2. Los salarios

Cuando la política económica no consigue una adecuada coordinación entre precios y salarios se promueve un proceso inflacionista.

El objetivo óptimo de una política salarial es permitir que las retribuciones aumenten en la medida en que se incrementa la productividad, manteniendo estabilizado el nivel general de los precios.

Si existe equivalencia entre los salarios reales y los salarios de cotización y los determinantes de las prestaciones, éstas siguen el curso de la evolución salarial, pero si no hay tal equivalencia la Seguridad Social se minimiza y no cumple sus fines.

La política de otorgar pluses de carestía de vida exentos de cotización para la Seguridad Social, que se implantó en nuestro país a partir de 1955, las me-

mejoras voluntarias excluidas de cotización y el mecanismo de mejoras consecuente de la contratación por convenios colectivos han creado serios problemas a nuestro sistema de Seguros Sociales y han mermado su eficacia.

Con independencia de estas cuestiones, la dispersión entre los salarios de las distintas categorías profesionales era muy amplia en nuestra nación. En este sentido, los intervalos de la estructura salarial a efectos del disfrute de prestaciones han sido corregidos mediante el Decreto de Tarifas. Esto junto con la implantación de un salario mínimo nacional e interprofesional ha concentrado el promedio de las rentas de trabajo, creando las bases para un futuro reajuste y concentración de la estructura escalar de los salarios.

En el futuro se prevén incrementos en la evolución salarial, consecuentes del aumento de la renta nacional y originados por el crecimiento de la productividad, lo que permitirá —de llevarse a efecto— la realización de la expansión equilibrada que se ha programado.

3.2.3. *La productividad*

La eficacia en la utilización de los recursos productivos da lugar a la ocupación y la productividad. El nivel de ocupación, es decir, de empleo de mano de obra, ha sido muy alto en nuestro país, y prácticamente el paro puede decirse que no ha tenido significación. Respecto a la productividad se han logrado notables avances. La Comisión Nacional de Productividad y la iniciativa privada han despertado la urgente necesidad de estimular la eficiencia de todos los medios productivos: mejora de métodos, innovación de procesos, modernización de instalaciones, etc. La aplicación práctica de estas medidas ha promovido la mejora de nuestra productividad, con más adecuado aprovechamiento de los recursos y estímulo del fructífero empleo de otras fuentes de fecunda actividad económica.

Los tangibles resultados obtenidos han permitido la elevación general del nivel de vida, que ha gozado en mayor cuantía la población activa y que, a través de la Seguridad Social, es de justicia revierta en la población pasiva o beneficiaria.

3.3. LA COYUNTURA ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL

3.3.1. Desarrollo económico no equilibrado

En toda la Europa occidental, al finalizar la última contienda, todas las economías nacionales entraron en una fase de desarrollo, pero los desajustes ocasionados por la conflagración y la existencia de diversas restricciones en el comercio internacional determinaron un crecimiento que no guardaba el correspondiente equilibrio y ponderación entre todos sus componentes.

Esta situación originó la necesidad de restablecer el equilibrio, y aparece así la política de estabilización, abundantemente tratada en la literatura anglosajona bajo el título de *package Deal*. Esta política económica fué adoptada por diversos países: Inglaterra, 1957; Turquía, 1958; Francia, 1958; Argentina, 1958; Chile, 1959; etc.

En nuestro país el crecimiento económico, operado a partir de 1945, estuvo condicionado por una situación autárquica, dependiente de la época bélica y del aislacionismo económico de la política seguida hacia España por las potencias vencedoras. Si el desarrollo económico fué inarmónico —no cabía otra alternativa—, la política social siguió una pauta parecida. Durante esta época los Seguros Sociales se desarrollan y amplían extraordinariamente, llegando a su plenitud hacia fines de 1960. La ausencia de una programación fué paliada por una labor coordinadora, aunque no produjo totalmente los efectos deseables.

En esta fase, las fuertes corrientes inflacionistas y el creciente aumento de la masa trabajadora activa crearon un clima de optimismo respecto a la Seguridad Social, porque era relativamente pequeño el número de los pensionistas y, por tanto, poca la carga económica, lo que animó para que se acometiese con ímpetu la política de expansión social.

3.3.2. Estabilización

El Decreto-ley sobre Ordenación Económica de 20 de julio de 1959, por el que se adopta en nuestro país la política estabilizadora, incidió en su aplicación sobre el conjunto de los Seguros Sociales de la siguiente forma:

1.º Restricción de la actividad económica y, por tanto, del nivel de ocupación. No se produjo un fenómeno de paro, ya que en la mayor parte de las empresas productivas era frecuente una prolongación de la jornada laboral. Dicha prolongación fué la que se suprimió como

consecuencia de la política estabilizadora. No obstante lo anterior, se observó una crisis en algunos sectores industriales, con las consiguientes suspensiones de pagos e incluso quiebra de empresas marginales.

2.º Diminución del ritmo de crecimiento del fondo general de salarios y de los ingresos de cuotas para los Seguros Sociales y Mutualismo Laboral.

3.º Los trabajadores eventuales de edad avanzada, ante la situación laboral, buscaron acogerse a los beneficios de la Seguridad Social, máxime ante las perspectivas de una moneda estable, de lo que se derivó:

— Fomento de la jubilación y de los retiros por Vejez.

— Anticipo de la jubilación. Porque algunas empresas al reducir sus plantillas, eliminan a los trabajadores de más de sesenta años mediante el pago de complementos a la pensión de jubilación, que compensan con la supresión de sus aportaciones de cuotas a la Seguridad Social.

— Incremento de la permanencia en situación de invalidez o de larga enfermedad de los trabajadores inactivos. En la fase anterior pedían voluntariamente el alta médica para reanudar el trabajo porque sus pensiones les resultaban insuficientes ante la carestía de la vida y porque en la nueva coyuntura dilatan el alta por las dificultades de encontrar empleo.

De lo ocurrido en nuestro país, se puede extraer la conclusión general de que en las fases críticas de la economía, caracterizadas por un descenso en la actividad laboral, se produce un doble efecto sobre la Seguridad Social: aumento de pagos por prestaciones y disminución de las cotizaciones. Para suavizar la influencia de estas causas de naturaleza exógena a la Seguridad Social, es preciso dotar a ésta de unos fondos de reserva o de garantía, o como quiera llamárseles, que actúen como mantenedores del equilibrio financiero del sistema. La experiencia internacional es también abundante a este respecto, y como indica Ernest Kaiser (9), entre el juego de la Economía y de la Seguridad Social «*el jugador que da la tónica es, por la índole misma de las cosas, la economía*».

(9) Informe sobre los sistemas financieros del Seguro de Vejez bajo la influencia de la evolución económica. *Revista Internacional de la A. I. S. S.*, núm. 7, 1961, pág. 235.

3.3.3. Crecimiento equilibrado

Uno de los objetivos de la política económica es el desarrollo económico. Para conseguirlo, sin exigir muchos sacrificios a una generación, debe plantearse dentro de un esquema lógico que permita alcanzar el desarrollo con la menor abnegación posible. La programación se impone como exigencia inexcusable. Un crecimiento equilibrado de la economía sólo es posible con una ordenación del aprovechamiento de los recursos, un planteamiento adecuado en el tiempo y una armonía entre todos los factores principales.

Cuando se da el supuesto de una economía en fase de crecimiento equilibrado, la Seguridad Social goza de una gran estabilidad en el orden económico-financiero. La única preocupación, de índole más bien social, debe consistir en actualizar las prestaciones económicas para atemperarlas a la nueva situación, y para conseguir que la población pensionista también mantenga un nivel de consumo similar al de la activa, lo que coadyuva al estímulo de las inversiones.

3.4. LA DEPRECIACIÓN MONETARIA

El poder adquisitivo de la moneda ha experimentado notables pérdidas en nuestro país como consecuencia de la tendencia alcista del nivel de los precios. Los índices de precios al por mayor constituyen el indicador más utilizado a este respecto. Los datos (tabla 5) manifiestan un crecimiento progresivo hasta el año 1959, en que actúan las medidas estabilizadoras, suavizándose la tasa de incremento interanual. Si utilizamos los índices de coste de vida se llega a conclusiones paralelas.

Este fenómeno de la depreciación monetaria se ha manifestado también de forma acusada en diversos países del extranjero (10). Es conveniente estudiar su impacto sobre la Seguridad Social a fin de, en lo posible, paliar sus efectos perniciosos.

(10) Vid. HUERTA Y PEÑA, J.: *Cómo resolver algunos de los problemas más fundamentales de la Seguridad Social*, Madrid, 1962. En nota aclaratoria (págs. 165 y 166) se compara el poder adquisitivo en un período de veinte años (Fuente: *International Financial Statics*. Fondo Monetario Internacional), cuyo resumen es el siguiente:

Estados Unidos, 100 dólares de 1937 equivalen a 194 de 1957; Gran Bretaña, 100 libras de 1937 equivalen a 261 de 1957; Francia, 100 francos de 1937 equivalen a 2.480 de 1957; Italia, 100 liras de 1937 equivalen a 6.700 de 1957; España, 100 pesetas de 1937 equivalen a 720 de 1957. Según índices de coste de vida.

3.4.1. *Influencia de la depreciación monetaria sobre las prestaciones*

La depreciación monetaria motiva unos ajustes de la cuantía de las prestaciones que requieren unas decisiones que serán adoptadas después de un estudio pormenorizado de la cuestión, lo que supone un aplazamiento, más o menos largo, para implantar la adaptación.

Respecto a las prestaciones de pago único, ya se analizó este problema en 2.2.3.1. y la forma de resolverlo. En cuanto a las pensiones de pago periódico, no cabe otra solución que sucesivas revalorizaciones o actualizaciones al nivel de los costos de vida, o a los índices de aumento de salarios, o por los incrementos de renta *per capita* o cualquier otro sistema o fórmula mixta de los mencionados indicadores.

Los postulados de justicia social y distributiva, que constituyen uno de los fundamentos esenciales de la Seguridad Social, exigen la actualización de las pensiones cuando su poder adquisitivo queda minorado por la depreciación monetaria. Este aspecto es sustancial en una moderna concepción de la Seguridad Social.

3.4.2. *Influencia de la depreciación monetaria sobre los sistemas financieros de la Seguridad Social*

Bajo el título «Identidad y realidad», el filósofo Emile Meyerson expone la tesis de que las ciencias experimentales tienden a condensar la realidad en una identidad, en una ecuación. La matemática de la Seguridad Social no ha estado ajena a este proceso, y para ello se valió, como antecedente más próximo, del *postulado de equivalencia de las operaciones financieras*, que establece la igualdad de valor actual entre los compromisos contraídos por los sujetos al principio de toda operación. Pues bien, un sistema financiero-actuarial es una equivalencia entre los recursos a obtener y las prestaciones a satisfacer (incluidos gastos de administración) valorados ambos factores financieramente y estableciendo su equilibrio en un momento determinado. Las variaciones *sustanciales* de las aportaciones y la *forma* de distribución de los recursos en el tiempo son las *condiciones definitorias* de un sistema financiero-actuarial.

La naturaleza de las prestaciones a pagar y el momento en que se efectúe el cómputo de los pagos, permiten distinguir si su coste permanece constante o no —dentro de ciertos límites— en un período anual, o intervalo más amplio. Este aspecto puede sugerir la preferencia hacia determinado sistema financiero.

Así, por ejemplo, son susceptibles de un cómputo anual los costes del Seguro de Enfermedad, premios de natalidad, y nupcialidad, incapacidades temporales, etc., es decir, aquellas situaciones previsibles por tasas de frecuencia anual.

En cambio, los pagos de pensiones por jubilación, viudedad, etc., no permanecen constantes en los primeros años de implantación de los regímenes, pero el transcurso del tiempo motiva que se establezcan los importes de los pagos (con una estabilidad relativa, situación que se da cuando la relación por cociente entre la población asegurada y la beneficiaria permanece constante).

Los sistemas financieros utilizados recientemente por la Seguridad española han sido: el sistema de reparto simple, en el Seguro de Enfermedad (artículo 39, Ley de 14 de diciembre de 1942), los Subsidios Familiares (base 6,1 de la Ley de 18 de julio de 1938), etc.; el de «reparto reforzado con reservas que aumenten su estabilidad y solvencia» para el Seguro de Vejez (art. 22 de la O. M. de 2 de febrero de 1940); el de cobertura de capitales para el Seguro de Accidentes de Trabajo (art. 40 del Reglamento de 31 de enero de 1933) y para el Mutualismo Laboral (en aplicación del art. 166 del Reglamento General aprobado por O. M. de 10 de septiembre de 1954).

En síntesis: los sistemas financieros empleados han sido el de reparto simple y el de cobertura de capitales. Se enuncian sus características a fin de explicar más claramente la incidencia que sobre ellos ejerce la evolución económica.

En el sistema de reparto simple la equivalencia entre ingresos y pagos se establece anualmente. La cuantía de las cuotas resulta del reparto anual de los pagos, asimismo anuales, realizados a los beneficiarios de las prestaciones. Es de aplicación cuando los pagos tienen cierta regularidad en el ciclo anual.

En el sistema de cobertura de capitales, lo que se distribuye cada año son los valores actuales (reserva matemática) de las pensiones causadas en ese año. El equilibrio financiero promueve la constitución de reservas matemáticas (valor actual de los compromisos contraídos). Es de aplicación, desde el punto de vista técnico, cuando el volumen de los pagos no presenta cierta estabilidad.

La depreciación monetaria no influye sobre el sistema de reparto simple, porque la correlación existente entre ingresos y pagos hace que ambos experimenten, salvo la rigidez de uno de estos elementos derivados de la estructura legal, los mismos incrementos.

En cambio, en el sistema de cobertura de capitales, salvo una variación sustancial del tipo de cuota, la depreciación monetaria desvaloriza las reservas matemáticas. Al ser necesaria la revalorización de pensiones ante la pérdida de valor adquisitivo, se manifiesta impotente de constituir las reservas consecuentes a la actualización de pensiones con fondos provinientes del tipo de

cuota previsto. Se puede obviar este inconveniente financiando el coste de la revalorización por reparto, ya que se trata de un montante a extinguir, pero entonces lo que se ha hecho realmente es mixtificar el sistema y, a la larga, las sucesivas depreciaciones lo transformarán en un sistema muy próximo al de reparto. Se puede objetar que, para evitar esta desventaja, se prevea en el cálculo del tipo de cuota un recargo para compensar la revalorización automática del nominal de las inversiones, esto es, en esencia, lo mismo que operar con un sistema de reparto forzado por subvenciones estatales, procedimiento más acomodaticio a la situación económica y que simplifica mucho más las cosas.

4. LINEAS GENERALES DE LA REFORMA

Un aspecto muy importante de la reforma de la Seguridad Social española es considerar *cómo* tiene que hacerse la transformación. Pues bien, si se contempla el problema con toda generalidad, es inmediato que se trata de pasar de una situación actual dada a otra futura mejor. Es decir, perfeccionar —con las mutaciones precisas— una realidad existente. Este punto es de capital trascendencia, y su olvido conduce a teorizar y adoptar conclusiones erróneas, ya que no se trata de resolver la implantación, por primera vez en el país, de la Seguridad Social, sino de *cómo se puede reformar*, por tanto, las *directrices* y los *medios* para alcanzar los mejores objetivos que se persiguen, dependen de las condiciones de la realidad que se nos ofrece actualmente.

4.1. CONDICIONADO DE LA SITUACIÓN PRESENTE DE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL

Las condiciones que determinan toda Seguridad Social son: políticas, jurídicas, demográficas, económicas y sociales. Por estar circunscrito el examen que se viene realizando al aspecto económico-financiero, sólo se analiza, seguidamente, lo que se refiere a las tres últimas de tales condiciones.

4.1.1. Condiciones demométricas

El primer aspecto es que casi toda la población activa está acogida a uno o varios regímenes de aseguramiento. En segundo lugar, que estos regímenes tienen ya, en su mayoría, varios lustros de vigencia, por lo que se ofrecen grupos poblacionales bastante definidos, con plenitud de integración y ciertas ca-

racterísticas de evolución inferidas por la experiencia de varios años. Por ello, la acción protectora se amplía a «todos los españoles» (Exposición de motivos de la Ley de Bases de la Seguridad Social, II, 1, y Base II, núm. 5, del texto legal) (11).

Respecto a la población pasiva pensionista, los colectivos están, asimismo, perfectamente delimitados. Muchos grupos manifiestan ya cierta estabilidad técnica, como los pasivos del Seguro de Pensiones por Accidentes de Trabajo, o los del Seguro de Vejez, o están próximos a la estabilidad teórica, como los pensionistas por jubilación del Mutualismo Laboral y de la Agricultura.

Ambas consideraciones habilitan para unificar diversos grupos de población activa, haciéndolos responsables de financiar los pensionistas anteriores y los que en el futuro se originen, procedentes de los colectivos demográficos que se integran. Se consigue así una más amplia base demográfica que garantiza y atempera en el tiempo la relación activos-pasivos. La creación de un primer nivel de pensión de vejez (L. B. S. S., núm. 38) responde a este criterio.

Asimismo, para corregir la falta de afinidad y la parcelación de grupos poblacionales se ha previsto que «mediante fórmulas federativas y los reajustes que se estimen necesarios, y con objeto de conseguir una adecuada compensación profesional y nacional, se tenderá a la máxima homogeneización de los colectivos en las Mutualidades Laborales de los trabajadores por cuenta ajena, en las que se integrarán los de las Mutualidades y Cajas de Empresas...» (L. B. S. S., núm. 74), con lo que se subsanan otros defectos de estructuración demográfica.

Ciertos grupos tienen unas características específicas que aconsejan un tratamiento diferenciado «por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos» (L. S. S. S., núm. 10), constituyen los *regímenes y sistemas especiales* que serán objeto de una regulación particular lo más homogénea posible con el régimen general (E. M. B. S. S., II, 1, § 4).

Anteriormente se ha hecho alusión (3.1.1.) al trasvase de mano de obra de la agricultura a la industria y servicios, así como de la regresión demométrica del grupo de los trabajadores del mar (3.1.4.). Por ello, «se organizarán estos regímenes sobre la base de la solidaridad nacional, estableciéndose un adecuado sistema de compensación al que contribuirá el Estado...» (L. B. S. S., número 11).

(11) Por medio de las siglas E. M. B. S. S. y L. B. S. S. se significará en lo sucesivo la Exposición de motivos y el texto de la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, respectivamente.

4.1.2. *Condiciones económicas*

Las condiciones económicas vienen determinadas por las variables económicas y su evolución (aspectos examinados anteriormente, 3.2. y apartados correspondientes). Por tanto, sólo interesa destacar que «la revisión del sistema se ha concertado con el Plan de Desarrollo Económico» (E. M. B. S. S., IV, § 4), para lo cual se han previsto las consecuencias que se derivan de las variaciones de naturaleza estructural, así como las salariales y la incidencia económica en general sobre la Seguridad Social por «la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico y el social» (E. M. B. S. S., IV, § 4).

La evolución monetaria de la etapa económica anterior ha sido tomada en consideración al plantearse el problema de cómo tenía que ser el nuevo sistema de financiamiento y la determinación de los recursos, y se ha coordinado «en armonía con el desarrollo económico del país» (L. B. S. S., núm. 2).

En cuanto a la redistribución de la renta nacional, que constituye la razón de ser de la Seguridad Social (3.2.), se ha dotado al sistema de subvenciones *permanentes* y para atenciones *especiales* (L. B. S. S., núm. 78), con lo que al hacer intervenir el mecanismo fiscal se refuerza este principio consustancial.

4.1.3. *Condiciones sociales*

La actualización de los conceptos doctrinales sobre consideración conjunta de contingencias, accidente de trabajo y asistencia social (como más fundamentales) promueven el tránsito hacia nuevas situaciones que afectan fundamentalmente a la reestructuración funcional. La unificación de la Asistencia Sanitaria es una de tales consecuencias, así como la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo.

Respecto a este último, es oportuno llamar la atención sobre el hecho de que al introducirse la conjunta consideración de contingencias, el antiguo Seguro es fraccionado en dos partes: Asistencia Sanitaria con su correspondiente incapacidad laboral transitoria y el Seguro de Pensiones. La primera fracción será gestionada, lógicamente, por el Instituto Nacional de Previsión, con la colaboración de las empresas (L. B. S. S., núm. 72); en tanto que la segunda fracción será gestionada por las Mutualidades Laborales y las Mutuas Patronales (L. B. S. S., núm. 73) para conseguir un sistema de protección más perfecto, se definen la Asistencia Social y los Servicios Sociales (E. M. B. S. S., III) quedando estos últimos convenientemente delimitados (L. B. S. S., núm. 78).

Finalmente, una condición social, impuesta a la reforma, es la de acentuar

el grado de participación en el proceso distributivo de la renta nacional, para lo cual ya se ha expuesto que los medios con que se cuenta para lograr este objetivo son las subvenciones.

4.2. DIRECTRICES ECONÓMICO-FINANCIERAS

La directriz fundamental se refiere a la unidad (E. M. B. S. S., I, 3). La materia de la Seguridad Social es considerada como un todo que admite variedad de formas; ahora bien, cuando estas formas son susceptibles de una consideración genérica, se tratan con criterio uniforme (E. M. B. S. S., II, 2, § 3).

Una directriz de alcances insospechados es la declaración de unidad del patrimonio de la Seguridad Social (L. B. S. S., núm. 77). Su trascendencia definitiva podrá enjuiciarse a la vista del correspondiente desarrollo legal.

La eliminación del ánimo de lucro (E. M. B. S. S., I, 5, y L. B. S. S., 1) constituye otra directriz con repercusiones económicas, que más bien tiene una motivación social.

Seguidamente se exponen las tendencias que norman los recursos, los pagos, los fondos de reserva, así como la ordenación financiera y la finalidad de las inversiones.

4.2.1. Recursos

Fundamentalmente, los recursos financieros están constituidos por las cotizaciones de empresas y trabajadores, y por las subvenciones del Estado (L. B. S. S., núm. 78).

El criterio de unidad se reafirma al establecer con carácter único el tipo de cotización (L. B. S. S., núm. 57), salvo la excepción del Seguro de Accidentes del Trabajo.

Las bases de cotización se fundamentan en las categorías profesionales, dando lugar a una tarifa (E. M. B. S. S., II, 3, y L. B. S. S., núm. 58). Se identifica la base mínima de tarifa con el salario mínimo interprofesional (L. B. S. S., número 58).

Se articula, con la suficiente flexibilidad, un régimen de mejoras de las bases de cotización (L. B. S. S., núm. 59 a).

En el orden administrativo se establece la unidad recaudatoria (E. M. B. S. S., II, 3), encomendando el control unificado a un órgano gestor (L. B. S. S., número 61).

En cuanto a las subvenciones, se acentúa la participación del Estado en los

costes de la Seguridad Social (E. M. B. S. S., I, 2 y I, 8), especificando la procedencia y finalidad de algunas aportaciones (L. B. S. S., núm. 45).

Para los regímenes y sistemas especiales se tomarán en consideración sus circunstancias al normar la cotización (L. B. S. S., núm. 60).

4.2.2. Pagos de prestaciones

La directriz predominante es la unidad conceptual de las prestaciones (E. M. B. S. S., I, 6), basada en la conjunta consideración de situaciones o contingencias. Así, la pensión de Vejez es única (E. M. B. S. S., II, 2, § 4, y L. B. S. S., núm. 37), o la de muerte y supervivencia (E. M. B. S. S., II, 2, § 5, y L. B. S. S., núm. 41), etc.

Se unifican el actual Subsidio Familiar y el Plus de Cargas Familiares (E. M. B. S. S., II, 2, § 6), regulándose la entrada en vigor de esta medida de una forma progresiva y paulatina, con respecto de los derechos en disfrute (L. B. S. S., disposición transitoria 5.^a).

Las bases para determinar las cuantías de las prestaciones son las tarifas de cotización, salvo la invalidez absoluta y gran invalidez, en que el cálculo se efectúa por salarios reales (L. B. S. S., núm. 32), y los años de cotización (L. B. S. S., núm. 37) en las pensiones de Vejez, lo que determina el interés de los asegurados en la cotización y la posibilidad de eliminar algunos fraudes.

Se establece un sistema de mejoras de las prestaciones, por encima de las tarifas de cotización, a cargo de las empresas (L. B. S. S., núm. 59 b), lo que armoniza el criterio de unidad con el de variedad, cuando éste es aplicable.

En el orden económico-social constituye un extraordinario avance la declaración de establecerse «reglamentariamente un sistema que beneficie especialmente a las bases inferiores» (L. B. S. S., núm. 37).

En cuanto a la revalorización de pensiones, con independencia de las que con carácter general se establezcan, se pueden concertar cotizaciones adicionales para esta finalidad (L. B. S. S., núm. 59 c).

4.2.3. Sistema financiero

La experiencia adquirida sobre la forma en que incide la evolución económica sobre la Seguridad Social (aspecto expuesto en el apartado 3), las perspectivas de nuestro desarrollo económico, las reiteradas recomendaciones de la Organización Sindical española en pro de la adopción del sistema de repar-

to (12) y la opinión de diversos expertos en la materia —entre la que destaca la del Dr. A. Zelenka (13)— han determinado que el sistema financiero adoptado sea «el sistema de reparto de los pagos anuales en amplios períodos de tiempo» (E. M. B. S. S., I, 7). Es decir, un sistema de *reparto atenuado*, en el que el tipo de cuota media viene determinado por el reparto decenal o quinquenal de los pagos (es de suponer que el período de cómputo depende de la naturaleza de las prestaciones y de su evolución económico-demográfica). Por ello, «se constituirán los correspondientes fondos de nivelación mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista» (L. B. S. S., núm. 79), que se originan en el intervalo de tiempo definitivamente adoptado.

Este sistema «presenta ventajas indubitadas respecto a nuestra situación económica en el umbral del Plan de Desarrollo Económico, ya que, de una parte, no detrae anticipadamente de las empresas fondos que necesitan para un mejoramiento de sus medios de producción, y de otra, les permite conocer de antemano la cuantía de unos tipos que serán constantes en períodos conocidos de tiempo y que les permitirán programar la estabilidad de unos costes de producción» (14) (E. M. B. S. S., I, 7). De esta forma, se garantiza a las empresas un tipo uniforme en un amplio período de tiempo, garantía superior a la que tienen respecto a otros factores que también afectan a sus costes en mayor medida, como son los tipos de imposición fiscal, los precios de las primeras materias, la retribución salarial, etc.

No obstante, para los regímenes de Desempleo y Accidentes de Trabajo, por las especiales características del primero y por la forma de organizarse la gestión del seguro de rentas del segundo, será preciso seguir otro criterio de financiación, que no diferirá mucho del adoptado con carácter general.

(12) «Los sistemas financieros deberán ser de reparto de cargas, completados con la creación de fondos de estabilización y compensación que sirvan para mantener constantes las aportaciones fijadas en garantía contra posibles desviaciones.

Deben adaptarse inmediatamente a estas directrices los regímenes todavía basados en el sistema de capitalización.»

(II Pleno del Congreso Sindical. *Bases para un reajuste de la Seguridad Social* (IV conclusión), Madrid, 1962, pág. 194.)

(13) «Sistema de reparto a base de primas escalonadas», Primera Conferencia Internacional de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social, celebrada en Bruselas en 1956.

(14) El análisis histórico de los tipos de cotización para los Seguros Sociales españoles pone de manifiesto las sustanciales alteraciones que sufrieron en los quince últimos años, cuya variabilidad se trata de regular y controlar.

4.2.4. *Fondos de reserva*

Consecuencia de la cuantía de las cotizaciones y de los pagos por prestaciones, así como de la ordenación financiera resultante del sistema financiero adoptado, es la constitución de los fondos de reserva. Ahora bien, el enfoque técnico de este aspecto en la situación anterior es distinto del que contempla la nueva estructuración. La razón estriba en que de una situación de «microseguro» se ha pasado a una de «macroseguro» (se emplean estas denominaciones de reciente terminología). Este tránsito de la Seguridad Social fué brillantemente expuesto por el actuario belga M. R. Consael (15).

En efecto, mientras que el Seguro Social se desenvuelve en un país amparando colectivos parciales, con gran diversidad de organismos gestores, es condición ineludible la de constituir y materializar las correspondientes reservas técnicas (matemáticas, exceso de siniestralidad, etc.). Pero cuando el Seguro social se ha desarrollado ampliamente en una nación, y prácticamente toda la población activa se encuentra dentro del campo de protección, si además son pocos los organismos gestores, estamos en una situación de «macroseguro» en la que la colectividad nacional responde de los compromisos contraídos. Además, existen otras razones prácticas que son obvias, ya que si se tuviesen que constituir las reservas técnicas que garantizaran las obligaciones asumidas, se producirían perturbaciones económicas o imposibilidades de realización en la nación que pretendiera materializar tales reservas.

Estas realidades y la interrelación entre la economía y la seguridad social, han orientado la corriente internacional, respecto a los fondos de reservas, en el sentido de que más bien que responder de las obligaciones contraída (que esto lo garantiza el orden jurídico), deben actuar como niveladores del equilibrio financiero cuando se altere por causas económicas ajenas a la Seguridad Social. Son razones de naturaleza económica las que fundamentan la actual concepción que motiva la transformación de los tradicionales fondos de reserva en fondos de garantía.

Anteriormente se ha expuesto (3.3.) que en la vida económica de los países se producen diversas situaciones de coyuntura que la política económica procura resolver. Así, las oscilaciones cíclicas son suavizadas por la política anticíclica y se amortiguan los efectos del ciclo. Las depresiones parciales de un sector e inclusive las de tipo local, quedan compensadas en el conjunto de la

(15) M. R. CONSAEL: *Considerations sur les modes de financement de l'Assurance Invalidité-Vieillesse-Décès*. XIII Congreso Internacional de Actuarios. Scheveningen, Holanda, 1951.

colectividad nacional. Pero lo que interesa, para la estabilidad de la «macroseguridad», es mitigar los efectos de las depresiones, ya sean cíclicas o generales, tengan su origen en el propio país o sean consecuentes de la propagación de otras depresiones internacionales. Y esta es la *finalidad* esencial de los *fondos de garantía*, que secundariamente pueden servir para abaratar el tipo de cuota.

La expresada concepción está recogida en la nueva Ley: «En el plan financiero se ha previsto la necesidad de que esté dotado de unos fondos de reserva, que *garantizarán el funcionamiento del sistema* ante las diversas *situaciones que la coyuntura económica pueda plantear*, actuando así de correctores respecto a las oscilaciones que puedan presentarse» (E. M. B. S. S., I, 7). «Se constituirán, asimismo, *Fondos de garantía* para suplir posibles déficits de cotización o excesos anormales de siniestralidad» (L. B. S. S., núm. 79), situación que preferentemente se da en las depresiones coyunturales. A mayor abundamiento se ha previsto la dotación de subvenciones estatales que «resulten precisas por exigencias de la coyuntura» (L. B. S. S., núm. 78).

4.2.5. *Inversiones*

La transformación operada por la adopción del sistema financiero de Reparto atenuado con cuotas revisables y la significación que se atribuye a los fondos de reserva, motivan un cambio de orientación en la política de inversiones. Hasta ahora, la preferencia en el momento de invertir ha estado determinada por la solvencia y la rentabilidad. En lo sucesivo, sin olvidar estos aspectos fundamentales de sana administración, tendrá también preferencia la *liquidez* (L. B. S. S., núm. 80), sobre todo de las inversiones que se refieran a los Fondos de nivelación (L. B. S. S., núm. 79) y a los Fondos de garantía que tengan por finalidad suplir posibles déficits coyunturales de la cotización.

5. CONCLUSION

La nueva Ley de Bases de la Seguridad Social contempla a ésta con un criterio de unidad y crea un auténtico sistema, al que se han incorporado las modernas concepciones de todo orden que afectan a la referida materia. Desde el punto de vista económico-financiero se han tenido presentes las interrelaciones entre la Seguridad Social y la Economía, aspecto que por primera vez

en España queda plasmado en la ley. Los imperativos de naturaleza económica y su decisiva incidencia sobre los sistemas de Seguridad Social son controlados a través de diversas medidas, que atemperan sus efectos. Por último, los factores estructurales de la población activa y pensionista, ya sean de naturaleza social o económica, son tomados en consideración, así como la transformación que probablemente experimentarán por la evolución del país en su nueva fase de desarrollo.

ANTONIO REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO