

Ensayos

POLITICA SOCIAL Y LEGISLACION DEL TRABAJO

I

Al referirnos a la política social lo hacemos necesariamente a una de las funciones específicas del Estado, entre las cuales está la de promover al bien común con el fin de asegurar los derechos naturales de la persona humana.

Pero antes de definir qué entendemos por política social trataremos de mostrar su ubicación en el cuadro de las ciencias con el propósito de precisar su concepto y contenido.

Según la clasificación aristotélica, las ciencias, atendiendo al fin a que están ordenadas, no a su especificación, se dividen en especulativas y prácticas. Si el fin perseguido es conocer, tendremos las ciencias especulativas; si el fin es el bien del hombre, tendremos las ciencias prácticas.

La ciencia práctica que tiende a procurar el bien puro y simple del hombre es la moral o ética. El hecho de no tener como objeto propio no la perfección de las obras elaboradas y producidas por el hombre, sino la bondad o la perfección misma del hombre que opera, o bien el libre uso que hace de sus facultades, hace que sea propiamente la ciencia del obrar como ciencia de los actos humanos (1).

De estas consideraciones se infiere que la política, en cuanto conocimiento que señala finalidades objetivas a la conducta humana, está subordinada a la ética y, por tanto, la Política Social, rama de la Política, es también ciencia práctica y, como tal, normativa (2).

Ahora bien: la circunstancia de tratarse de una disciplina nueva, junto con la disparidad de criterio observada entre los autores que se han ocu-

(1) MARITAIN JACQUES: *Introducción a la Filosofía*. Club de Lectores. Buenos Aires, 1944, pág. 229.

(2) LUDER ITALO: *La Política Social de la Constitución*. La Plata, 1951, pág. 17.

pado del estudio de esta materia, agrava la dificultad en precisar su concepto y contenido para poder adoptar una definición que especifique cuál es su objeto. Así, pues, para Legaz y Lacambra, «la política social es aquella rama de la actividad política que regula las situaciones y las relaciones de los individuos como miembros de una clase social o profesional, las de estas clases entre sí y las de unas y otras con el Estado, desde el punto de vista de la mejora de las situaciones y de la justicia de las relaciones (3). Según esta definición se trata de una disciplina que hace a los fines del Estado, en su función reguladora de las actividades de los individuos, dentro de la sociedad, en base a la justicia de sus actos, tendiente a preservar la dignidad de la persona humana y de asegurar la paz social.

Por tanto, para arribar a un concepto preciso de política social, es necesario recordar que la función reguladora del Estado alcanza a las acciones inter-humanas, que forman la trama del ordenamiento social, como una consecuencia de la idea de bien común, para promover un orden social justo (4).

Ahora bien, el desarrollo de la política social, en la época contemporánea, ha surgido como una consecuencia de los arduos problemas suscitados en las relaciones, entre el capital y el trabajo, que dan lugar a la denominada «cuestión social», que ha venido a constituir una de las cuestiones más debatidas en la realidad social de nuestro tiempo.

Así aparece, en el pensamiento contemporáneo, el concepto de justicia social, utilizado originariamente con intención polémica, frente a la estructura económico-social, intrínsecamente injusta que creó el capitalismo moderno. Incorporada luego a la clásica tripartición aristotélica, como una de las funciones del Estado, tiene un carácter específico, que consiste en regular las relaciones de los grupos sociales entre sí y con los deberes y derechos del individuo, de tal manera que se asegure a todos los miembros de la comunidad política una participación equitativa en la distribución de los bienes sociales, de orden material y cultural (5).

Por tanto, la política social del Estado, en la prosecución de tan loables fines, debe tratar de ajustar toda elaboración positiva del Derecho laboral, a principios normativos supremos, inspirados por los dictados de una específica justicia social y las posibilidades sociológicas dadas.

Política, por tanto, tiene aquí el significado de juicio de valores éticos sobre problemas colectivos, nada tiene que ver con el sentido sociológico de la lucha por el Poder. Política, consecuentemente, es sinónimo de «moral» o

(3) LUIS LEGAZ Y LACAMBRA: *Lecciones de Política Social*. Santiago de Compostela, s/d., pág. 6.

(4) LUDER ITALO: *Op. cit.*, pág. 18.

(5) LUDER ITALO: *Op. cit.*, pág. 19.

«ética». De esta manera, la política social trata de juicios de valores sobre la llamada cuestión social y determina las normas del recto proceder social-técnico para su solución y la buena marcha de la sociedad. Está determinada, pues, por un lado, por los imperativos que resultan de la justicia social y, por el otro, por las posibilidades que ofrece la situación sociológica e histórica.

Ahora bien, la política social para hallar la solución a los problemas socio-económicos, que se propone resolver, debe basarse en ciertos principios, como norma de acción, con el fin de alcanzar el resultado perseguido. Por tanto, los principios que informan la política social están dados por los fines que el gobernante se propone conseguir con su actuación en el orden social. Por consiguiente, el fin es la norma de acción política, dirigida a la consecución del objetivo que se pretende alcanzar. Acción que, lógicamente, debe estar subordinada al fin propuesto y, este a su vez, determina los medios adecuados para lograr la solución del problema social que el político se propone resolver. De este riguroso nexo lógico, entre la norma y la acción, surge un principio básico para toda la política social. El principio de la adecuación de los medios a los fines, y que, según Torres, puede formularse diciendo: «Los medios o medidas empleados por la política social deben ser adecuados para la consecución de los fines propuestos.» Y agrega el mismo autor: «El segundo principio de la política social deriva inmediatamente de éste, es más bien su corolario. Entre los diferentes medios alternativos para conseguir un mismo fin deben elegirse aquellos más eficaces, teniendo en cuenta el principio de economía en los medios (6).

En base a estas consideraciones, se pueden señalar dos momentos, en la construcción teórica de la política social, que son: 1.º La formulación de los fines concretos que se persiguen. 2.º La determinación de los medios técnicos adecuados para lograr los fines señalados.

La formulación de los fines, como norma de acción, es tarea reservada al político, la que, generalmente, se encuentra en concordancia con la ideología que informa el programa político, que lo llevó a la función de gobierno. En cambio, la determinación de los medios para obtener la consecución de los fines propuestos, es una tarea reservada al técnico, que es la persona idónea, encargada de indicar al gobernante cuáles serán las medidas más adecuadas para la obtención de los fines perseguidos. Como en la formulación de los fines, hemos dicho *ut supra*, que se trata de juicios de valores éticos, sobre problemas colectivos, ella se vincula, necesariamente, a la estimativa que informa a cada Estado en particular y se hallan históricamente condicionados, puesto que deben ser congruentes con los valores que cada comunidad po-

(6) MANUEL DE TORRES: *Teoría de la Política Social*. Madrid, 1954, pág. 4.

lítica postula. De tal manera, puntualiza Luder, un Estado que carga el acento sobre el valor libertad o sobre el valor individuo, tendrá una política social cuyos fines concretos no han de coincidir con la política social de un Estado que da prevalencia al valor igualdad o comunidad (7). Por tanto, según la concepción política que informe la actividad del Estado, éste será consecuente con su política social. De ahí difieren la política social de un Estado, de una concepción política totalitaria, de aquel que adopte una organización política democrática.

Ahora bien, en nuestro afán de una mayor elucidación, sobre qué entendemos por política social, definiremos sencillamente, la política social como la parte de la política que busca distribuir con justicia los bienes destinados a satisfacer las necesidades humanas, de orden material y cultural. Pero para alcanzar este loable propósito, es necesario, lógicamente, como veremos a continuación, promover el aumento de la productividad de trabajo suficiente como único medio de lograr que todos los miembros de la sociedad obtengan las condiciones de vida necesarias para desarrollarse plenamente, como seres racionales y espirituales. De aquí se infiere también que el concepto de política social ha evolucionado frente al desarrollo económico alcanzado en nuestro tiempo por el Estado moderno, a causa del progreso técnico operado, como una consecuencia de la revolución industrial. Esta nueva realidad ha venido a poner en evidencia la concepción ingenua de la política social, mentada por aquellos que consideraban que la solución del problema social debía basarse en una política distribucionista de los bienes existentes, sin atender a su productividad y, de ahí, propiciaran, muchas veces, una legislación del trabajo, cuya aplicación no respondía a la realidad socioeconómica, para la cual había sido sancionada.

Pero, ante todo, debemos recordar, para evitar equívocos, que la política del desarrollo económico, no debe olvidar que las generaciones presentes tienen derecho al bienestar, esto es, a ser objeto de la justicia. Por lo tanto, si bien se debe destinar el máximo posible del producto del trabajo social a crear instrumentos de producción, a fin de aumentar la productividad de bienes de consumo humano, no por eso debe dejar de destinarse de esta capacidad de trabajo social la parte necesaria para que los miembros de la comunidad gocen de un bienestar adecuado, en sus aspectos material y cultural, conforme a las posibilidades de la economía social.

Actualmente, en base a una nueva realidad, la política social debe ser considerada como integrante de una política de desarrollo económico. Consecuentemente, sin desarrollo económico no habría una solución justa al llamado

(7) LUDER ITALO: Op. cit., pág. 26.

problema de la cuestión social. Entendiendo por una política de desarrollo económico aquélla que trata de ordenar todos los recursos naturales, humanos y financieros, con el objeto de obtener una producción de bienes suficientes para satisfacer las necesidades humanas, a los fines de proporcionar a todos los miembros de la comunidad condiciones de vida dignas y decorosas, propia de nuestra civilización.

Para ello, lógicamente, en un plan político sobre desarrollo económico, debe comenzarse por la explotación de los recursos naturales básicos, para fabricar medios de producción, verbigracia: producción de energía eléctrica aprovechando las caídas de agua; producción de materias primas, de origen mineral, vegetal, animal, etc. La ordenación de los recursos humanos, atendiendo a la sanidad, educación e idoneidad técnica, vinculada con la producción. Y, finalmente, los recursos financieros, tratando de utilizar el ahorro social, conforme a planes de inversiones que obedezcan a las exigencias de un auténtico plan de desarrollo económico, destinado a modificar aquellas estructuras socioeconómicas que no están en concordancia con una política social como parte integrante de la política de desarrollo económico (8).

Se comprende, por bienes de producción, todos aquellos instrumentos modernos de trabajo, como son, herramientas, máquinas, etc. Indudablemente, los recursos destinados a producir estos bienes de producción son el resultado de una remanencia, puesto que la política tiene por finalidad primordial satisfacer las necesidades de diversa índole de la población. Esto significa, entonces, que la distribución entre los recursos sociales, destinados al consumo y la utilización de los recursos destinados a la fabricación de bienes de producción, no es una materia que rijan la justicia, sino que ello depende de un cálculo de posibilidades de los recursos disponibles. Si bien, en la medida que los recursos destinados al consumo de la población sean sobriamente utilizados, esto es, en la medida que se eviten despilfarros en los sectores públicos y privados, más recursos restarán para ser utilizados en el desarrollo económico y de esta manera se acelerará el proceso de aumento de la producción que es la base material del progreso social.

Esta somera explicación del mecanismo, para impulsar el desarrollo económico, sólo se propone dejar en claro la política social que debe realizarse durante este proceso. Pues en la realidad histórica contemporánea se han dado casos de Estados que se han propuesto restringir la producción de bienes de consumo en beneficio de los medios de producción, y lo han hecho, en función de objetivos militares, económicos y de hegemonía política.

(8) Las relaciones de la política económica, con la política social, la explanamos ampliamente en un libro en preparación, titulado: *Desarrollo Económico y Política Social*.

Ya dijimos que, en la medida que se restringe la producción de bienes de consumo, se crean más recursos para invertirlos en el desarrollo. Esta puede ser la cuestión más delicada de la política social en un período de desarrollo económico. Porque, a veces, los hombres que detentan el poder político, impulsados por una ideología de predominio, intentan realizar una política de hegemonía económica o militar, para lo cual tratan de sacrificar a las generaciones presentes, en aras del bienestar que gozarán las generaciones futuras. De aquí se infiere que la suerte de la política social a seguir depende de la concepción que se tenga de la persona humana. Si esta es considerada un instrumento al servicio del Estado, cuya actividad en su totalidad debe contribuir a su engrandecimiento a fin de lograr sus planes ocultos de hegemonía mundial, estaremos en presencia del Estado totalitario. Fácil es intuir, por consiguiente, cuál será la política social propiciada por el Estado totalitario, en un plan de desarrollo económico. Ante todo, se atenderá a un desarrollo acelerado, en cumplimiento de cuyo plan se utilizarán todos los recursos sociales necesarios y lo que resta se destinará a la producción y consumo de bienes humanos, no interesando ya de que éstos sean o no suficientes. En cambio, en una comunidad que reconozca la excelsa dignidad de la personalidad humana, nunca puede considerar a ésta como una pieza del *Leviatán*, sino, por el contrario, como un ser que tiene el derecho natural a disfrutar de la mayor felicidad posible. Y este derecho comprende el de gozar de las condiciones materiales necesarias para el desarrollo integral de su personalidad. Por tanto, en un Estado democrático al servicio de la comunidad, primero se atiende a las necesidades de la población, y lo que resta se destina a incrementar el proceso de desarrollo económico y social. Consecuentemente, el aumento de las inversiones de desarrollo no deben hacerse a costa del sacrificio de la generación presente, si bien la comunidad debe evitar todo despilfarro público y privado, como así también, todo consumo prescindible o suntuario, para volcar esos ahorros a la política del desarrollo.

En síntesis, podemos decir que, para el Estado totalitario, los planes de política de desarrollo económico tienen prevalencia sobre la política social. En cambio, en un Estado que reconozca la excelsa dignidad de la persona humana, la política social tiene prevalencia sobre la política de desarrollo económico.

II

Ahora bien: al considerar la relación de la política social con la legislación del trabajo, con el propósito de dar solución al problema de la llamada «cuestión social», diremos que, en nuestra modesta opinión, la política social

propiciada por aquellos que entienden que la solución de la cuestión social reside en una mejor distribución de la riqueza, sin atender a un aumento de la productividad, nos parece actualmente equivocada. Porque si bien durante el siglo pasado, y parte del presente, fue esa la política social predominante en la promoción de la legislación del trabajo, actualmente, a consecuencia del progreso técnico ha quedado desvirtuada. Pues, de acuerdo con ella, los beneficios reconocidos a los trabajadores, verbigracia: en materia de accidentes de trabajo, limitación de la jornada laboral, vacaciones, indemnizaciones por enfermedad, despido, etc., debían de ser satisfechos por el empleador con una parte de las utilidades obtenidas en la explotación de su Empresa, sin atender para nada al aumento de la productividad. Vale decir que dicha política estaba inspirada en un criterio distribucionista.

Apuntamos al pasar, que durante el siglo pasado y comienzos del presente, los movimientos obreros de carácter reivindicatorio de justicia, es decir, tendientes a instaurar la justicia social, tenían también ese carácter ingenuo, meramente distribucionista. Pues se pensaba que distribuyendo los bienes de consumo con que contaba una comunidad determinada, todos y cada uno de sus miembros obtendrían lo que necesitaban para vivir decorosamente. La política del desarrollo económico ha venido a desvanecer esa ingenuidad, pues es evidente que, si se transfieren los bienes de consumo de los sectores pudientes de la sociedad, a los sectores de escaso consumo, siendo aquellos bienes insuficientes para satisfacer las necesidades de todos, en muy poco se elevaría el nivel de vida de toda la población. Justamente el progreso técnico operado a consecuencia de la revolución industrial mostraba que la Humanidad entraba en un período en que se podía aumentar extraordinariamente la producción de bienes de consumo y, de este modo, estar en condiciones de que la distribución general lograra elevar notablemente el nivel de vida de la población. El desarrollo económico crea, entonces, las condiciones materiales para hacer efectiva la justicia social. Siendo necesario para ello, lógicamente, que el Estado trate de utilizar todos los recursos destinados a aumentar la productividad. Por tanto, en primer lugar, su política social debe tender a transformar a la población en un productor moderno óptimo. Un productor moderno es quien sabe utilizar los medios técnicos de producir. Ello importa que la población debe ser capacitada profesionalmente, mediante una educación y enseñanza técnica adecuada. Estas disciplinas deben contribuir a la formación de un productor moderno, física e intelectualmente, para lo cual es necesario crear escuelas de capacitación profesional, Institutos científicos de investigación y Universidades tecnológicas. Además, el trabajador debe estar dotado de una salud física y psíquica vigorosa, para lo cual deberá disponer de los medios sanitarios adecuados a tal finalidad.

Como puede apreciarse, sin mayor esfuerzo, se trata de una nueva concepción de la política social que forma parte integrante de una política de desarrollo económico.

Por lo demás, es un hallazgo de los economistas y sociólogos, hecho una noción común en nuestros días, que no hay solución a la cuestión social, sin desarrollo económico. Estamos entonces en presencia de otro aspecto de la política: la política del desarrollo económico, elaborada en base a una nueva valoración del trabajo humano.

Como lo demuestra Max Pietsch, el principio básico del capitalismo, siempre mayor productividad, le hizo llegar a la conclusión de que el trabajo humano, como elemento de la productividad, debía ser revisado y enfocado desde unas perspectivas completamente nuevas para considerar al hombre como un ser original y radicalmente distinto de todos los elementos restantes de la producción industrial y económica (9).

Las nuevas perspectivas ponen de manifiesto que solamente es posible mejorar las condiciones del trabajo asalariado y elevar el nivel de vida de la población en base a un aumento de la productividad, al instaurar un régimen productivo, conforme a los adelantos de las ciencias naturales, aplicadas al trabajo social. Es decir, el desarrollo económico da a la cuestión social la adecuada solución al aumentar la producción de bienes modernos a un nivel suficiente para que cada uno de los miembros de la sociedad goce de los mismos, en la medida de sus necesidades vitales.

Por tanto, la productividad y su aumento son actualmente dos conceptos capitales de la economía, en el plano nacional y empresarial. Por otra parte, la ciencia y la economía tienen hoy sobre el particular ideas distintas que en los comienzos del capitalismo o durante su apogeo. También en este caso proyectar retrospectivamente los nuevos conocimientos adquiridos, revelará conexiones que en los comienzos de la revolución técnica no se podían sospechar. Entonces los aumentos de la productividad obtenidos con la mecanización no tenían las mismas repercusiones que hoy en el personal obrero. Los aumentos de rendimiento provocaban entonces el paro y una increíble compresión de los salarios. Ahora, en cambio, estamos acostumbrados a ver que por idéntico motivo se reclaman constantemente y se otorgan aumentos de salarios (10).

Este cambio en la política social se opera a consecuencia del progreso técnico, derivado de la revolución industrial, que hace posible el aumento de la productividad de los bienes de consumo humano, en la medida necesaria

(9) PIETSCH MAX: *La revolución industrial*, trad. esp., Barcelona, 1965, tomo I, página 78.

(10) PIETSCH MAX: Op. cit., pág. 78.

para satisfacer las necesidades de toda la población (11). En resumen, la revolución industrial consiste en utilizar las fuerzas contenidas en la Naturaleza para aplicarlas, en la producción de bienes humanos. Y, por otra parte, cuando se impongan mejoras técnicas o esfuerzos concentrados para aumentar la productividad, se hará necesario apelar a una indispensable colaboración con el personal ocupado en la Empresa (12). De tal suerte, el progreso incesante de la ciencia de la materia y su aplicación al aumento de la productividad del trabajo va operando, naturalmente, un cambio en las estructuras económicas «de tal manera que resulte menos difícil a los economistas desarrollar sus actividades en armonía con las exigencias de la justicia, dentro de la esfera del bien común» (13).

Por tanto, la política social que informe actualmente la obra del legislador, en la solución de los problemas sociales, debe ser distinta de aquella que le inspiró la legislación del trabajo, hasta poco antes de la segunda guerra mundial.

A simple título de ejemplo recordemos, con Fourastier, que «las clases obreras, sin darse cuenta que con ello reducían el nivel de vida en beneficio del género de vida y la duración de la escolaridad de los jóvenes, en beneficio del ocio de los adultos, han reivindicado una reducción general de la jornada de trabajo; en la mente de la mayoría de los obreros la reducción de la jornada de trabajo se les presentaba como una victoria obrera sobre la clase patronal, como si tal reducción llevase consigo una disminución de los beneficios y rentas. Por el contrario, la reducción general de la jornada, al disminuir la producción global de una nación, hace descender, necesariamente, la cuantía de los bienes disponibles y acrecienta los fenómenos de escasez y, por tanto, las rentas de coyuntura, los beneficios y los privilegios de la riqueza adquirida. A mayor abundamiento, y sea cual sea el sistema económico del país, colectivista o capitalista, la reducción de la jornada de trabajo actúa desde el punto de vista del consumo como una disminución de la productividad.» Y, en efecto, demostrada la reducción de la producción nacional, agrega el mismo autor: «Se comprende con ello lo infantil y peligroso que encierra la política seguida, sin duda con entera buena fe, por el Bureau International du Travail entre 1920 y 1939. Esta política iba dirigida a implantar por vía legislativa la igualdad de jornada de trabajo en todas las naciones del mundo; en el campo político y social la igualación se presen-

(11) PAUL MANTOUX: *La Révolution Industrielle au XVIII siècle*. París, 1959.
 H. PASDERMADJEAN: *La segunda revolución industrial*, trad. esp., Madrid, 1960.
 T. S. ASHTON: *La Revolución Industrial*, trad. esp., Méjico, 1950.

(12) EMILE GARRY: *La cuestión social*, trad. esp., Madrid, 1961.

(13) *Mater et Magistra*, 5. *Populorum Progressio*, 21.

taba como fácil y necesaria; pero el B. I. T. no se había dado cuenta de que es imposible o perjudicial debido a las diferencias de productividad existentes entre las naciones, puesto que tal igualdad lleva consigo para la clase obrera de los países de escasa productividad sacrificios invisibles, pero mucho mayores que las visibles ventajas del aumento de los períodos de ocio (14).

Por eso, un proceso de desarrollo económico para ser auténtico, debe ser integral y armónico. Integral al comprender a todos los hombres y armónico en el sentido de estar orientado de tal modo que los crecimientos globales no lleven a crear desequilibrios y hacer imposible la respuesta a las necesidades, lo cual es el primer problema del desarrollo. En estas perspectivas, el desarrollo se convierte esencialmente en un problema de civilización. Pues como lo señala Leuret (15) el problema de la civilización es, ante todo, un problema de la valoración de los hombres en un régimen generalizado de economía humana y de desarrollo integral armónico.

Dentro de ese proceso de desarrollo armónico la elevación constante de la productividad, propia de la era industrial, conduce al hombre a su liberación, porque al mismo tiempo que le proporciona los bienes necesarios para que pueda vivir decorosamente, reduce su jornada de trabajo, en la medida que le hace factible disponer del ocio, para cultivar su espíritu. De ahí que sostenga Pietsch, con todo fundamento: Durante todo el período de la revolución industrial la elevación de la productividad (unida a otras causas) aportó la verdadera redención material del proletariado, pues sin ella no hubiera sido posible durante las cinco últimas generaciones la elevación de los salarios y la reducción de las horas de trabajo (16).

Con gran satisfacción comprobamos que la teoría sobre política social que hemos enseñado durante años, en la cátedra de Política y Legislación Social a nuestro cargo en la Universidad del Salvador, de Buenos Aires, la veamos corroborada ahora por autores de la jerarquía intelectual de Max Pietsch.

En conclusión, una política social destinada actualmente a informar una política legislativa, debe estar en armonía con la evolución de la técnica, al servicio del hombre, cuyo progreso incesante debe orientarse en beneficio de la sociedad humana que vive bajo su influjo. Y, por este camino, se hallará la solución a los problemas sociales de nuestro tiempo, a fin de lograr relaciones de convivencia más justas y más humanas.

BENITO PÉREZ

(14) JEAN FOURASTIER: *Maquimismo y bienestar*, trad. esp. Barcelona, 1965, páginas 225 y sigs.

(15) LOUIS JOSEPH LEBRET: *Dynamique concrete du developement*. París, 1961, páginas 10 y sigs.

(16) PIETSCH MAX: Op. cit., tomo I, pág. 141.