

EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(CONDICIONAMIENTOS SOCIOLÓGICOS Y POLÍTICOS)

SUMARIO:

Introducción.—*Noción de Seguridad Social:* a) Concepto amplio. b) Concepto restringido.—*Seguridad Social y Sociología:* A) Factores predominantemente internos: a) El factor demográfico. b) El factor económico. c) El factor de estructura social. d) El factor de grupos de presión. e) El factor de evolución institucional. B) Factores externos: a) El de difusión cultural. b) El de desarrollo técnico. c) La acción internacional. d) La cooperación internacional.—*Política de la Seguridad Social:* 1.º La opción en cuanto a la Seguridad Social. 2.º Los objetivos que persigue. 3.º La opción en cuanto a las prestaciones. 4.º Naturaleza de las prestaciones. 5.º Derecho a las prestaciones. 6.º Ambito de cobertura. 7.º Las contingencias. 8.º La financiación: A) Efectos redistribución rentas. B) La Seguridad Social y el consumo. C) Acción sobre la oferta de la mano de obra. 9.º Las repercusiones económicas en la financiación. 10. El sujeto obligado a contribuir. 11. El control de rendimiento. 12. El coste de la Seguridad Social: A) Aproximación al concepto del coste. B) El coste de la protección social. C) La utilidad colectiva. D) Costos sociales. E) Clasificación. 13. El presupuesto de la Seguridad Social. 14. Conclusión.

¿Qué es la Seguridad Social? Voltaire escribía ya en el siglo XVIII: «Estoy siempre a punto para ir a buscar primero, no el descanso, sino la seguridad.» La distinción —apostilla Getting (1) es no sólo sutil, sino justa. El descanso es un estado físico, la seguridad un estado de espíritu, el único que permite al individuo ser liberado de la incertidumbre del mañana.

El hombre primitivo no podía soñar en el futuro. La seguridad, para él, era desde luego la solidez de su caverna. Y era esta solidez lo que le daba el sentimiento de poder escapar, temporalmente, del rigor de los elementos, de la ferocidad de los animales y de la crueldad de los hombres.

Las amenazas que acechan hoy al hombre civilizado son más insidiosas, menos visibles. Sin embargo, el hombre se encuentra más solo que nunca ante la incertidumbre de la existencia.

Es que una nueva noción ha venido a amenazar a la humanidad. Se la

(1) A. GETTING: *La Sécurité Sociale*, 7.ª ed., París, 1966.

llama miseria. Tiene numerosas causas, de las que las más conocidas son la enfermedad, el accidente, la vejez, la muerte del sostén de la familia. Contra estos riesgos, aún agravados por la industrialización progresiva de la mayoría de las naciones y el nacimiento de un inmenso proletariado industrial, el hombre moderno está, de hecho, más aislado que sus antepasados en el seno de la tribu o del clan (2).

La necesidad de seguridad se manifiesta tanto en el plano individual como en el colectivo, en el que se encuentra el origen de toda sociedad política.

La lucha por la vida ha constituido el principal vínculo de los grupos sociales primitivos. Hoy la lucha contra los azotes sociales tiene una importancia transcendental. La solidaridad generalizada y organizada constituye la expresión contemporánea de la voluntad de lucha casi general contra los riesgos sociales (3).

El primero que habló de Seguridad Social fue Simón Bolívar, en 1819, en su discurso de Angostura :

«... El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política».

El término Seguridad Social aparece por primera vez en la terminología jurídica en una ley votada por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, el 14 de agosto de 1935: la «Social Security Act.»; se encuentra como Recomendación en la Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941.

La expresión, que ha ejercido un poder mágico de atracción, en frase de Cannella (4), recorre las recomendaciones y declaraciones de calificados Congresos Internacionales —Declaración de Santiago en 1942; Carta de Filadelfia en 1944; Conferencia Internacional de Bogotá en 1948—; mas encuentra su solemne y autorizada afirmación en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en cuyo artículo 22 se sanciona que «toda

(2) A. GETTING; Op. cit., Introducción.

(3) J. R. DEBRAY: *Sécurité Sociale: évolution ou révolution?* P. U. F., 1968, pág. 5.

(4) G. CANNELLA: *Corso di Diritto de la Previdenza Sociale*. Ed. Giuffrè, Milán, 1910, página 11. En opinión del profesor L. E. DE LA VILLA la concepción actual de la Seguridad Social arranca de los informes (1942-1944) de BEVERIDGE y no de la inicial mención atribuida a Simón Bolívar y ni siquiera de la Social Security Act. de 1935. («Previsión, Seguros Sociales y Seguridad Social». Conf.* en Ciclo de Problemas Fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social, Madrid, 1967.)

persona, en tanto que, miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social».

En España, la expresión Seguridad Social fue utilizada por primera vez en un discurso pronunciado por el Jefe del Estado el día 29 de marzo de 1947.

«Nuestra libertad se asienta y nuestra igualdad reposa en la Seguridad Social. Existe un derecho natural y una moral que están por encima de las leyes escritas: el derecho de los seres humanos a la Seguridad Social a lograr y disponer de lo necesario para la vida por naturaleza anterior y superior a otros derechos y conceptos políticos hasta hoy reconocidos.»

El término de Seguridad Social es introducido en nuestro ordenamiento positivo por el Decreto de reforma del I. N. P., de 14 de julio de 1950. Se confirma después en el Decreto de 1957, pasa a la Ley Fundamental del Reino con los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, culminando en la titulación de la Ley de Bases que hoy regula nuestro sistema: Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963.

Frente a esta aparente unidad de criterio en el Derecho internacional y en el interno, la doctrina no ha aceptado unánimemente la expresión «Seguridad Social». Unos autores por tradicionalismo; otros, por exotismo, o por sugestión del neologismo o por la mayor difusión de su uso, vienen empleando otras expresiones, consecuencia lógica de la incertidumbre de la terminología y de la confusión en el uso de las diversas expresiones sinónimas (5).

NOCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

a) *Concepto amplio*

Las expresiones «seguro obligatorio o social», «asistencia obligatoria o social» y similares, son usadas, solas o condicionadas entre sí, para indicar todas aquellas prestaciones instituidas por Ley, a las que tienen derecho determinados sujetos en garantía de su capacidad de subsistencia, para sí y para sus familiares, en presencia de determinados eventos que disminuyen su capacidad (6).

(5) G. CANNELLA: *Corso di Diritto de la Previdenza Sociale*, op. cit., pág. 3.

(6) G. CANNELLA: *Corso di Diritto della Previdenza Sociale*, op. cit., pág. 3.

Como una reacción ante la secular inestabilidad del mundo, el hombre se plantea y plantea a quienes lo rigen una exigencia de seguridad. También por la inestabilidad que esa misma exigencia provoca en la sociedad —formada por hombres inseguros— ésta exige a sus miembros estabilidad que muchas veces es conformidad. Esta doble vertiente —seguridad individual, seguridad de la sociedad— es la raíz del confucionismo doctrinal que ha precedido a la formulación de lo que en nuestro siglo se ha llamado «seguridad social». Porque, efectivamente, para unos, ésta es la seguridad de la sociedad; para otros, la Seguridad Social es la seguridad del individuo, precisamente, frente a los riesgos que su vida en la sociedad comporta.

Este anhelo colectivo de seguridad no puede por menos de desbordar el ámbito individual para abarcar el todo de la propia personalidad, en la familia y en el trabajo. Familia y profesionalidad son las dos proyecciones del hombre, a través de las cuales es plenamente hombre e incide en su medio que, por imperativo de su naturaleza, es la sociedad.

Lo cual supone la entrada en un campo jurídico, ya que el Derecho es el supremo regulador del hombre social y en cuanto éste realiza una actividad económica o profesional es enmarcado en las normas de la justicia social.

Cabría precisar algo más sobre la esencia y concepto de la Seguridad Social, atendiendo a su fin: estricto, viendo sólo en ella la protección a las clases trabajadoras a través de las estructuras de la previsión y los seguros sociales; amplio, viendo una política de bienestar al servicio de todas las clases sociales. La primera acepción es notoriamente insuficiente; supondría definir la Seguridad Social por sus instrumentos que se han quedado cortos, ante el superior ámbito y la creciente extensión que va cobrando el ejercicio, los fines y el montaje de la Seguridad Social.

Un medio de nivelación económica a través de una redistribución de la riqueza o una lucha general contra la miseria, para una elevación del nivel de vida, el disfrute de medios de recreo y cultura a través de la plena ocupación, el pleno empleo y los salarios adecuados que exigen una más justa distribución de la riqueza sería, por tanto, una idea de la Seguridad Social, más aproximada al concepto moderno (7).

(7) J. JIMÉNEZ AGUIRRE: «Historia de la Seguridad Social en España». *Tiempo Nuevo*, Madrid, DNS, núm. 95, 15-VI-69. La ley de Seguridad Social española de 28 de diciembre de 1963 escoge este concepto cuando señala como finalidad de la Seguridad Social que el Estado garantice a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en su campo de aplicación, y a los familiares o asimilados que estuvieran a su cargo, protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta ley se definen y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural.

Las líneas de fuerza del informe Beveridge (8) delimitan muy claramente los principales aspectos de esta concepción moderna de la Seguridad Social; fundada sobre tres principios esenciales de universalidad, de unidad y de integración, constitutivos de la armadura de una organización sencilla, coherente y completa de defensa contra los factores sociales de la miseria, se propone mantener todos los miembros de la colectividad nacional por encima del umbral sociológico considerado como mínimo, en todas las eventualidades que vayan a afectar la garantía o la adaptación de los ingresos del grupo familiar (9).

b) *Concepto restringido*

De la Seguridad Social caben varias acepciones. En una concepción amplísima, dentro de la Seguridad Social, caben todas las medidas que tienden a garantizar una cobertura contra toda suerte de riesgos individuales emanados de la mera existencia y de la convivencia humana. En otras palabras, liberación de toda persona de cualquier estado de necesidad (10).

Una segunda dirección considera como seguridad social un conjunto de normas jurídicas (administrativas, laborales y económicas) que comprenden no sólo la previsión social, sino también medidas de asistencia y de política social.

Una última dirección liga la Seguridad Social con las medidas adoptadas para remediar las consecuencias económicas desfavorables procedentes de riesgos previsibles de naturaleza estrictamente laboral. Por una serie de precisiones sucesivas, escribe Cannella, se llega a la noción más concreta y limitada de garantía del trabajador y sus derecho-habientes contra determinados riesgos sociales (11).

(8) W. BEVERIDGE: *Social Insurance and Allied Services*, Londres, 1942, y *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944. Los profesores franceses ROUAST, LAROQUE y muy particularmente DUPEYROUX, proponen que la Seguridad Social sea denominada «Seguridad Económico-Social». Esta Seguridad Económico-Social lleva a reconocer al trabajador el derecho a las siguientes seguridades concretas y a organizarle la satisfacción de las mismas: Seguridad de encontrar trabajo; Seguridad de capacitarse para este trabajo; Seguridad de ganar en su trabajo una renta digna; Seguridad de permanencia en su trabajo; Seguridad de obtener una renta de reemplazo en los períodos de cesantía forzosa y de obtener otro empleo o el ser reaceptado a una actividad laboral diferente. (A. BOWEN: «Repercusiones sociales de la integración», en *R.I.S.S.*, 1969, núm. 3.)

(9) GUY PERRIN: «La Seguridad Social como ideología y como realidad», en *Rev. Seguridad Social*, Méjico, abril 1958. Reprod. en *R.I.S.S.*, núm. 1, 1969.

(10) G. CANNELLA: *Corso di Diritto della Previdenza Sociale*, op. cit., pág. 15.

(11) G. CANNELLA: *Ibid.*

Nuestra época es la época de la «seguridad ante todo». Cualquier ciudadano quiere asegurarse no sólo la comida del día siguiente, sino también la subsistencia durante el resto de sus días, así como la de todas las personas que de él dependen. Este anhelo, aunque muchas veces tácito, ha sido abrigado siempre. Sólo en fechas recientes la gente se ha dado cuenta de que tal aspiración podía cumplirse. Así se ha denominado la Seguridad Social, por la O. I. T., como una «nueva expresión para un antiguo anhelo».

Sir William Beveridge definió la Seguridad Social como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos, contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vive.

Al comentar este concepto, el profesor Alonso Olea estima que Seguridad Social es un mecanismo interpuesto entre una situación potencial siempre presente de riesgo y una situación corregible, y quizá evitable, de siniestro.

Relacionando la noción de riesgo y la de su mecánica de protección, el ilustre catedrático de la Universidad de Madrid considera la Seguridad Social «como conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos sociales de concreción individual, económicamente valuables, consistentes en exceso de gastos o defecto de ingresos» (12).

Para Rivero Lamas, el derecho de la Seguridad Social es el conjunto de normas relativas a la delimitación y cobertura de las contingencias sociales determinantes de una supresión o reducción de la actividad laboral o de la aparición de cargas adicionales (13).

M. Persiani definió la Seguridad Social como «aquel complejo sistema a través del cual la Administración pública y otros entes públicos realizan el fin público de la solidaridad por medio de la distribución de prestaciones de bienes (en dinero o en especie) y de servicios, a los ciudadanos que se encuentran en situaciones de necesidad por causa de la verificación de determinados riesgos» (14).

En esta misma línea, Sagardoy la considera como «conjunto sistemático de normas que regulan la actividad estatal y profesional para el remedio de situaciones de necesidad, previamente delimitadas, de los trabajadores por

(12) M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, Inst. Est. Pol., 2.^a ed., Madrid, página 22.

(13) J. RIVERO LAMAS: «Las transformaciones de la Seguridad Social ante el Der. del Trabajo», en *R.I.S.S.*, núm. 5, 1968.

(14) M. PERSIANI: *El sistema jurídico de la Previsión social*, ed. esp., pág. 64.

cuenta ajena, autónomos y asimilados, y de sus familiares que reúnan los requisitos establecidos, ya a modo general, como particular para cada contingencia, mediante prestaciones variables» (15).

SEGURIDAD SOCIAL Y SOCIOLOGÍA (16)

Sea cual fuere la definición que se dé de la Sociología, ciencia de las instituciones, estudio de los hechos sociales, de las estructuras sociales, de los comportamientos sociales, se trata siempre de describir de forma tan metódica y objetiva como posible el comportamiento de los hombres no en la autonomía de su persona, sino en las relaciones que tienen entre ellos, primero, y en los grupos que ellos constituyen después.

No es, pues, aventurado decir que la Sociología es el estudio de las diversas manifestaciones de la solidaridad entre los hombres.

La noción de solidaridad está en la base de la concepción moderna de la previsión contra los riesgos sociales que es la Seguridad Social. Esta evolución, consecuencia de la revolución industrial, corresponde a las ideas de Durkheim, en su tesis célebre: La división del trabajo social, por el tránsito de una solidaridad mecánica a una solidaridad orgánica.

En su ensayo sobre «las formas de sociabilidad», Gurvitch constata un reforzamiento de la solidaridad orgánica, al comienzo del actual siglo, por el

(15) J. A. SAGARDOY: «Sobre el concepto y autonomía de la Seguridad Social», en *R.I.S.S.*, núm. 6, 1970.

(16) T. CAPLOW: *Sociología industrial*, Ed. cast. Inst. Est. Pol. Madrid, 1958, página 1: «Del objeto de la sociología se dice a veces que consiste en la interacción colectiva, esto es, en el conjunto de fenómenos creados por el juego de los conjuntos sociales unos con otros y con sus miembros.»

En la misma línea, F. E. MERRILL: *Introducción a la Sociología*, Ed. Aguilar, Madrid, 1967, pág. 10: «El sociólogo se interesa por la forma en que los seres humanos se influyen recíprocamente, las costumbres que surgen de su interacción, las instituciones que cristalizan para satisfacer las necesidades humanas, los cambios que experimentan tales instituciones y la posibilidad de encauzar esos cambios en favor del bienestar humano.»

Desde otro ángulo, G. GURVITCH: *Traité de Sociologie*, P.U.F., París, 1967, pág. 27: «La sociología es una ciencia que estudia «les phénomènes sociaux totaux dans l'ensemble de leurs aspects et de leur mouvement en les captant dans les types dialectisés micro-sociaux, groupaux et globaux en train de se faire et de se défaire.» En otras palabras: «la ciencia de los fenómenos sociales totales a escala no sólo de las sociedades globales, sino igualmente de las clases sociales, de los grupos y de las 'sociabilidades'» (pág. 157).

Para el estado actual de la Teoría sociológica, vid: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, 1970, de FOESSA, Ed. Euramérica, Madrid, 1970, pág. 26 y ss.

desarrollo de grupos de actividad económica, tales como el sindicalismo, las cooperativas y los Seguros sociales. Mas si la especialización de las actividades hace a los hombres más solidarios, les deja igualmente más desarmados ante los riesgos sociales, acrecentados tanto que se quedan solos para hacerles frente. La Seguridad Social aparece entonces como la técnica apropiada para procurarles la seguridad a la que aspiran. Además, si uno se refiere a las concepciones de Beveridge, o a los autores del plan francés de Seguridad Social, escriben Doublet y Lavau (17), se constata que señalan como objetivos de esta institución el pleno empleo de la mano de obra, condición del progreso económico y una mejor distribución de las rentas, fuente del progreso social. Es entonces fácil de concluir que la Seguridad Social no es más que una nueva expresión para un antiguo anhelo: la necesidad de seguridad y el deseo de estar mejor.

En un país, antes de implantar cualquier sistema de Seguridad Social, hay que hacer un estudio previo y básico: el conocimiento de las condiciones en las cuales el sistema habrá de funcionar. De ahí la importancia de la Sociología, afirma Vladimir Rys.

Los factores sociológicos que determinan la estructura y evolución de los sistemas de Seguridad Social, a juicio de Rys, son de dos clases: Factores predominantes internos y factores predominantes externos (18).

(17) DOUBLET y LAVAU: *Sécurité Sociale*, P.U.F., París, 1961, pág. 565 y ss. A juicio de estos autores lo que importa es la aportación de la Seguridad Social a las diferentes ramas de la Sociología. A tal fin estudian las relaciones de la Seguridad Social con la Sociología familiar; estudios etnográficos; Sociología económica, Sociología histórica y periódica; educación y clases y masas.

(18) V. RYS: «La Sociología de la Seguridad Social», en R.I.S.S., núm. 5, 1965. Desde otro ángulo, J. E. BLANCO, en una clasificación de postulados previos a la Planificación de la Seguridad Social española (Barcelona, 1964, págs. 16 y ss.), establece lo que denomina «Realidades sociales»:

1. Distribución por regiones. 2. Distribución laboral. 3. Datos biodemográficos (natalidad, morbilidad, mortalidad). Empleo y paro forzoso. 1. Movilidad de la mano de obra. 2. Exodo rural. 3. Período de trabajo estacional. 4. Grado de formación profesional. Nivel medio educativo del trabajador. Encuesta sobre el nivel de vida de la familia. 1. Protección a la misma. 2. Familias numerosas. Salubridad de la población trabajadora. 1. Medicina preventiva. 2. Higiene industrial. 3. Tipos de morbilidad. Problema social de la vivienda.

«Puede decirse que la ciencia sociológica surge como una oscura percepción del problema de la Seguridad Social.» (FRANCO CRESPI: «A Sociología e o problema de Seguridade Social», art. en *Previdencia Social*, enero-febrero 1969. Brasil. Transcrito en R.I.S.S., 1969, núm. 6.)

A) *Factores predominantemente internos*

Los factores predominantes son aquellos que pueden ser completamente analizados con referencia a cualquier sociedad particular que haya establecido un sistema de Seguridad Social. Son sólo «predominantemente» internos, ya que sería difícil afirmar que estos factores se encuentran libres de cualquier influencia externa. La lista de factores sociológicos examinados no es exhaustiva.

a) *El factor demográfico.*—La estructura demográfica de la población, para cuyo beneficio ha sido creada una institución social, es una base evidente con la cual muchos problemas de la institución en cuestión deben estar relacionados de una manera u otra. En lo que concierne a la Seguridad Social, la base demográfica moldea su estructura institucional de varias maneras, más o menos directas.

Se percibe la influencia recíproca entre la situación demográfica de un país y el sistema de Seguridad Social adoptado.

La frecuencia de los casamientos y el porcentaje de nacimientos tendrán influencia directa en la preparación de sistemas para beneficios por maternidad y para asignaciones familiares; mientras que el porcentaje de muertes influiría en los sistemas de Seguridad Social con respecto a los beneficios para la vejez y para los familiares de los trabajadores fallecidos, como así también los gastos funerarios.

La Seguridad Social ha procurado, en sus inicios, la cobertura de los accidentes del trabajo y de los Seguros sociales, del asalariado, en su única calidad de trabajador (19). Pronto se percata de que la seguridad del trabajador no está cubierta si no se garantiza la de su familia, e incluso si la disminución de su nivel de vida, por el número de hijos, no era parcialmente compensado. Tal es el origen del desarrollo de las prestaciones familiares.

(19) «El grupo profesional surge inicialmente como módulo o vehículo para canalizar la acción protectora consecuente con la división de la sociedad por estamentos...; «Existía una 'compartimentación' de la agrupación social»... «Habían de ser, por tanto, los grupos sociales por sí mismos los que asumieran la previsión de contingencias que ocurrieran a sus elementos personales integrantes.» (J. E. BLANCO: *Planificación de la Seguridad Social Española*, Ed. Marte, Barcelona, 1964, pág. 21.) Tiene tal importancia la demografía, que SINGER, al contemplar la transcendencia de los factores sociales se concentra en la demografía y en algunos problemas de los hijos. (H. W. SINGER: «Factores Sociales no Desenvolvimiento: Visao geral com especial ênfase em Seguridade Social», en *R.I.S.S.*, 1969, núm. 3.)

La extensión de la Seguridad Social no deja de presentar dificultades no sólo por razones de administración práctica (lagunas del estado civil), sino también por razones etnográficas en relación con las costumbres de los habitantes. En ciertos casos, factores religiosos vienen a añadirse a las consideraciones propiamente demográficas y etnográficas, por ejemplo, control de natalidad (20).

b) *El factor económico*.—No nos tiene que extrañar la relación entre Seguridad Social y Economía política, si recordamos que, en su forma actual, fue concebida la Seguridad Social, en Estados Unidos y en Inglaterra, para luchar contra el paro forzoso. Igualmente, la relación es natural en una economía en la que el salario es la renta dominante y se convierte en la base para el cálculo de las cotizaciones a la Seguridad Social (21).

La situación económica de un país está, por definición, en relación con el sistema de Seguridad Social que adopta. Se considera la Seguridad Social como un factor de productividad, ya que proporciona a las personas protegidas un sentimiento de seguridad.

Los medios financieros necesarios para mantener un mínimo de ingresos para gente que se haya visto afectada por varios riesgos sociales pueden ser obtenidos solamente del producto de una masa de población activa, sana y con buenos empleos. De su productividad depende, a la larga, el número de beneficios sociales que el país pueda permitirse distribuir a aquellos que lo necesiten. En suma, la sabiduría del legislador consiste precisamente en lograr un equilibrio entre aspectos aparentemente contradictorios: la necesidad social, de un lado, y las posibilidades económicas, de otro (22).

De cualquier manera la norma de Seguridad Social tiene una valoración más allá del simple resultado económico (23). No obstante, una planificación

(20) DOUBLET y LAVAU: *Sécurité Sociale*, pág. 570. Una primera serie de problemas —escribe FRANCO CRESPI—, que deben ser confrontados con un análisis sociológico, está contenida en la situación de rápido cambio con que se encuentra hoy nuestra sociedad. (A Sociología e o Problema de Seguridade Social», en R.I.S.S., 1969, pág. 6.)

(21) DOUBLET y LAVAU: Op. cit., pág. 71.

(22) A. ZELENKA: «Palabras pronunciadas en la inauguración del Seminario del C.I.S.S.», en *Rev. Seguridad Social*, núm. 9, Méjico, 1954, págs. 28 y ss.

(23) M. GUILLÉN: «Las normas de Previsión social como rama independiente del Derecho», de R.E.S.S., año 1951, núms. 8-9. Cita a GINO PAPA (*Rev. de Prev. Sociale*, número 6, 1948), que cree poder resolver el problema de la Previsión y de los Seguros sociales dentro del campo económico en relación con la producción y la renta nacional, y a FISHER (*Progreso económico y Seguridad Social*), que considera que llevar la Seguridad Social a sus últimos extremos puede inducir al estancamiento del progreso económico.

de la Seguridad Social ha de cualificar las realidades económicas del país al que se intenta dar o reformar un sistema de Seguridad Social (24).

c) *El factor de estructura social* (25).—Las realidades demográficas y económicas están siempre fielmente reflejadas en la estructura social de la población de un país. De acuerdo con la condición económica general de un país, la población se divide en un número de grupos socio económicos. Una gran mayoría de los miembros de estos grupos socio económicos necesitarán de la Seguridad Social y apoyarán su establecimiento.

Es evidente que un país cuya población activa se encuentra en su mayoría comprendida dentro del grupo de los trabajadores asalariados, tendrá un tipo de Seguridad Social diferente a la de un país cuya población está dividida en varios bloques ocupacionales igualmente poderosos (agricultores, trabajadores industriales y artesanos independientes). Asimismo, un país eminentemente agrícola tendrá un sistema de Seguridad Social diferente al de un país altamente industrializado. Cuanto más homogéneo es un grupo mayoritario, mayor es la probabilidad de que este grupo obtenga un sistema de Seguridad Social uniforme y comprensivo.

Otro aspecto a considerar en este epígrafe es el de si las instituciones de la Seguridad Social tienen por objeto o como efecto, voluntario o no, mantener las estructuras sociales tradicionales, o, por el contrario, favorecer su lenta disgregación. Este aspecto está íntimamente relacionado con los efectos económicos de la Seguridad Social, y, sobre todo, los de redistribución de rentas. Lo que sí

(24) J. E. BLANCO: *Planificación de la Seguridad Social española*, op. cit., pág. 16: «Las Realidades Económicas» las enumera así:

1. Costo de la vida. 2. Salarios; Niveles de los mismos; protección existente; cargas tributarias.—Grado de industrialización del país: 1. Política existente. 2. Planes trazados y su desarrollo. 3. Estado de la industrialización del sector agrícola.—Coyuntura económica: 1. Depreciación monetaria. 2. Producción nacional media. 3. Análisis de la situación financiera.—Política fiscal.—Impacto de la Seg. Soc. en la producción y riqueza.

(25) La «estructura social» es uno de los conceptos centrales de la Sociología. Pero, tal como se emplea, no es ni coherente ni unívoco. T. B. BOTTOMORE considera la estructura social como el complejo de las principales instituciones y de los principales grupos de la sociedad. (*Introducción a la Sociología*, ed. Península, 2.^a ed., 1967, pág. 117.) Desde otro ángulo, F. E. MERRILL define la estratificación como «un sistema de categorías superpuestas de privilegios diferenciados». (*Introducción a la Sociología*, Aguilar, 1967, página 282.) El tránsito de una Sociedad de tipo rural a otra de tipo industrial, comporta una serie de problemas asistenciales que deben sustituir a lo que antes corría a cargo de la familia. La adecuación de las estructuras asistenciales y su capacidad de réplica y de pronta intervención en una situación del cambio social constituye uno de los problemas más urgentes del actual momento a los que la Sociología puede aportar una específica contribución. F. CRESPI: *A Sociología e o Problema da Seguridade Social*, op. cit.)

es cierto, es que la Seguridad Social tiende a la vez a suavizar la lucha de clases y a acelerar una evolución social en un sentido que es aún imposible de prever (26).

d) *El factor de grupos de presión.*—Los grupos de presión son de gran importancia para el afincamiento y evolución de las previsiones de Seguridad Social en vista del impacto directo de sus acciones sobre los cuerpos políticos existentes (27).

El estudio de los grupos de presión con relación a la legislación de Seguridad Social ya ha llamado la atención de los investigadores en ciertos países.

El nivel considerado como normal de las prestaciones de Seguridad Social corresponde menos a las posibilidades económicas que a la estimación psicológica que se desprende de la opinión pública espontánea o a consecuencia de campañas de reivindicaciones, sobre todo de las de los Sindicatos.

Entre los grupos de presión hay que contemplar la posición de los Sindicatos, tanto obreros como empresariales; las organizaciones mutualistas; ciertas profesiones afectadas, como médicos, practicantes, matronas, farmacéuticos, etc., agrupaciones de jubilados y, finalmente, la masa de usuarios de los servicios que proporciona la Seguridad Social (28).

e) *El factor de evolución institucional.*—Este factor se refiere a los efectos de experiencia práctica obtenidos al administrar un sistema de Seguridad Social sobre la evolución de la institución misma; esa experiencia, por lo general, lleva a un número de cambios en el montaje institucional inicial de un sistema.

En general, el grado hasta el cual una institución de Seguridad Social de-

(26) DOUBLET y LAVAU: *Sécurité Sociale*, op. cit., pág. 575.

(27) F. E. MERRIL: *Introducción a la Sociología*, op. cit., pág. 519: «Los grupos sociales en situación protegida dentro del orden de cosas existente se oponen sistemáticamente a toda alteración que amenace su situación, en defensa de sus intereses creados.» «Cierta número de planes presentados por los gobiernos o comisiones se estimaron demasiado costosos y chocaron con una gran resistencia por parte de intereses fuertemente atrincherados —sobre todo de la profesión médica— y de las instituciones de Seguros existentes.» (M. STAK: «Historia y evolución de la Seguridad Social», en A.I.S.S., Ginebra, 1952, pág. 14.)

(28) En todo Estado existen los grupos de intereses... Para hacer valer esos intereses en el terreno político se acude muchas veces a medios ocultos en lugar de recurrir a las vías legalmente previstas. En alguna ocasión se utilizan medios de presión manifiestos, como la huelga, el levantamiento de barricadas... La «Legislative Reorganisation Act» de los Estados Unidos, aprobada en 1946, dedica un capítulo especial al «régimen federal de los grupos de presión». GUNTER SCHMOLDERS: «Lo Irracional en la Hacienda Pública», en *Problemas de Psicología Financiera*, Ed. Der. Fin., Madrid, 1965, págs. 33 y 35.

termina su propia evolución, refleja la diferencia entre los objetivos que debían ser obtenidos y aquellos que fueron alcanzados.

Otro factor importante es la adaptabilidad de la institución a la administración de nuevos sistemas que habrán de comprender necesidades sociales diferentes de las ya cubiertas. Además, en países donde las instituciones de Seguridad Social disfrutaban de una cierta autonomía financiera, podrán hasta cierto punto, determinar su propio futuro mediante una consagración a las necesidades sociales de los recursos a su disposición.

El examen completo del factor institucional debe también tomar en cuenta el afecto que cualquier sistema particular de Seguridad Social puede tener sobre los factores sociales que ayudaron a crearlo, así como las relaciones entre entes gestores de la Seguridad Social y los beneficiarios de las prestaciones, como problema de comunicación y de participación en la gestión.

Los cambios de los factores mencionados pueden, con el correr del tiempo, ocasionar cambios en el armazón institucional de la Seguridad Social, produciendo así efectos que se podrían clasificar como la «dinámica indirecta» de la institución.

B) *Factores externos*

Estos factores son distintos de los ya estudiados en cuanto a que no pueden ser completamente atendidos únicamente con referencia a una sociedad particular. Corresponden a la clase de fenómenos sociales que se encuentran esparcidos por todos los países y se manifiestan en el ámbito internacional.

a) *El factor de difusión cultural.*—Hay varias tendencias en la difusión espontánea de las ideas y técnicas de Seguridad Social. En primer lugar, está el fenómeno del libre intercambio de ideas, promovido por individuos o por grupos de personas interesadas en un tema dado (29).

Otro grupo de personas que propagan este conocimiento son los líderes de las clases sociales interesadas en el desarrollo de medidas protectoras a través de la Seguridad Social. Sin ninguna duda, la presión internacional de ideologías

(29) El Comité de Mendicidad de la Revolución francesa estudió la ley de Pobres inglesa. BISMARCK estudió el ejemplo de Francia antes de decidir la protección a la vejez, y LLOYD GEORGE estudió el sistema alemán de Seguro Social antes de iniciar el sistema británico, en 1911. Por lo que se refiere a nuestra legislación, la ley de Subsidios familiares se inspira en la ley belga de 1930 y en la italiana de 1937, y la ley del Seguro de Enfermedad ha tenido en cuenta la legislación de más de veinte países.

representativas del interés del trabajador constantemente hace impacto en la evolución de la Seguridad Social.

La difusión de las técnicas de Seguridad Social puede también deberse a conflictos internacionales y a migraciones. Pensemos en que no puede dejar de producir sus efectos la presencia de trabajadores extranjeros, acostumbrados a determinados «standard» de protección de Seguridad Social, en el territorio de otro país. La actual tendencia a convenios recíprocos en cuestiones de Seguridad Social entre países y la tendencia a la armonización de la legislación social en los países del Mercado Común Europeo, son los mejores ejemplos.

b) *El factor de desarrollo técnico.*—El sistema de Seguridad en un país puede ser tan bueno como se lo permitan las técnicas de Seguridad Social de que se dispongan; aún el mejor plan de Seguridad Social será inútil si se carece de equipo técnico adecuado. Hay que tener en cuenta, asimismo, la formación profesional del personal de los entes gestores de la Seguridad Social.

Con respecto a las técnicas de asistencia social, el problema ha sido encontrar dinero o bienes para distribuirlos con justicia, seleccionando aquellos que se encuentran más necesitados de asistencia.

Los métodos de financiación dependen grandemente de las circunstancias socio-políticas de cada país. En los primeros años, las técnicas actuariales fueron el factor primordial en el desarrollo de los Seguros Sociales. Además, las técnicas administrativas de los sistemas existentes son de gran importancia y han hecho espectaculares progresos en los últimos años.

c) *La acción internacional.*—Intimamente relacionado con los dos factores ya mencionados, está la normalización internacional y el factor de asistencia técnica que pueden ser interpretados como una orientación de la acción nacional a desarrollar.

La Organización Internacional del Trabajo desde su misma fundación, consideró como una de sus primeras tareas el establecer normas internacionales en el campo de la Seguridad Social. En el mismo año 1919, trató los problemas del desempleo.

En 1952, el convenio núm. 102, estableció la norma mínima de Seguridad Social.

En la escena europea, el trabajo de la Comunidad Económica Europea tendente a armonizar los sistemas existentes de los seis países miembros del Mercado Común tiene y tendrá importantes consecuencias. Para el Tratado de Roma, la Seguridad Social se refiere sólo a la tutela del trabajador subordinado.

De la «Carta social de Europa» aprobada por el Consejo de Ministros del

Consejo de Europa en Estrasburgo en julio de 1961, ratificada en Turín el 18 de octubre de 1961 por los plenipotenciarios de las Naciones que forman el Consejo de Europa, puede obtenerse esta definición: la Seguridad Social es el ordenamiento que garantiza al trabajador y a sus derechos-habientes, la satisfacción de las necesidades causadas por los eventos previstos en el Convenio Internacional del trabajo número 102, con derecho a prestaciones al menos iguales a las del Convenio de referencia.

d) *El factor de cooperación internacional.*—Bajo este título es forzoso hablar de la Asociación Internacional de Seguridad Social (A.I.S.S.), fundada en 1927, en Bruselas, con el nombre de «Conferencia Internacional de Unidades Nacionales de Asociaciones de Beneficio Mutuo y Fondos de Seguro por Enfermedad», tenía como fin «coordinar e intensificar los esfuerzos hechos para la defensa, el desarrollo y el mejoramiento del Seguro Social particularmente el Seguro de Enfermedad».

Durante los primeros años de su existencia hasta la Segunda Guerra Mundial, las actividades de la Conferencia estaban prácticamente limitadas a Europa solamente.

En 1963, la Constitución de la Organización fue reformada para admitir también como miembros a instituciones que administraran otras ramas del Seguro social, y su nombre fue cambiado por «Conferencia Internacional de Seguro Social». Cuando los sistemas existentes fueron refundidos y se crearon nuevos sistemas en muchos países, la Conferencia se ajustó a las nuevas condiciones y se transformó en una Organización de alcance mundial.

La Asociación, constituye una organización «sui generis» entre los organismos internacionales.

La AISS está interesada en los aspectos administrativos de la Seguridad Social y actúa como una organización profesional de administradores de Seguridad Social. Las Asambleas Generales de la Asociación se celebran cada tres años.

Las acciones espontáneas bilaterales y multilaterales son frecuentemente emprendidas entre diferentes Administraciones, siendo su propósito asegurar reciprocidad de derechos en cuestiones de Seguridad Social, asistencia técnica y cooperación general en asuntos relacionados con la Seguridad Social (30).

(30) En 1947 la Asociación tenía miembros en quince países de Europa, cinco en América y uno en Asia, a fines de 1963, contaba con miembros en veintinueve países en Europa, veintidós en América, veintidós en África y dieciséis en Asia.

POLÍTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ya José Luis Vives se ocupó en «De Subventionem Pauperorum» de la miseria y del hambre en las ciudades (31).

Trasladándonos a los principios de nuestro siglo, al Estado le resultaba muy difícil ser «intervencionista». Por ello practicaba el único intervencionismo posible, el que Blanco Rodríguez ha calificado de «intelectual» o «progresista» (32), de acuerdo con las ideas liberales anti-intervencionistas que privaban en el campo político.

La primera gran guerra obligó a los Estados beligerantes a establecer una economía de guerra como único medio para la solución de agudas situaciones de necesidad. Después de 1919 tanto para vencedores como para vencidos se agudizó la intervención estatal en la economía, pasando el Estado a asumir la tarea adicional de procurar una redistribución del producto social (33).

En el año 1940, el ministro inglés Bevin declara: «Al final de esta guerra, así como durante la misma, aceptamos la seguridad social como motivo principal de nuestra vida nacional», y, un año más tarde, en 1941, el también ministro Eden, confirma: «La Seguridad social debe ser el primer objetivo de nuestra política interna después de la guerra.»

En el punto 5.º de la Carta Atlántica, firmada por Roosevelt y Churchill el 14 de agosto de 1941, se auspicia «la más completa colaboración en el cam-

(31) «A la verdad que así como es vergonzoso que un padre de familia deje a alguno de los suyos padecer hambre o desnudez en medio de la opulencia de su casa, no está bien que en una ciudad toleren los magistrados que ciudadano alguno sea maltratado de la miseria y el hambre.»

(32) «El estadista que, en las horas que corren de la Historia, no es convencidamente un intervencionista no es digno de regir ningún pueblo.» EDUARDO DATO, en San Sebastián, 1909. Cit. por J. E. BLANCO: *Antología del nacimiento de la Previsión Social española, 1908-1910*, Madrid, 1959, pág. 22.

(33) P. NEUMANN: «La Administración reguladora de la Economía», en E.N.A.P., Madrid, 1967, págs. 24-25. Lady BARBARA WARD JACKSON, ha escrito en la pasada década: «Para que la moral tenga alguna significación deberá implicar que los hambrientos sean alimentados, los desarrapados vestidos, los sin hogar cobijados y que todos los hijos de los hombres participen en algo en el gran patrimonio mundial del conocimiento y de las oportunidades, de la salud y de las esperanzas.» (Cit. por B. HIGGINS: *Desarrollo económico. Principios, Problemas, Políticas*, Ed. Gredos, Madrid, 1970, Vol. I, pág. 19.)

«Consideramos completamente superada la polémica doctrinal que todavía riñen algunos sectores liberales o neoliberales... contra la planificación estatal de los seguros sociales, contra la planificación de la Seguridad Social y su control y gestión por el Estado u organizaciones... paraestatales. (J. E. BLANCO: «Liberalismo y Neoliberalismo ante la Planificación de la Seguridad Social», en *Rev. Pol. Social*, núm. 66, Madrid, 1965.)

po económico entre todas las naciones, con el fin de garantizar a todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y Seguridad Social».

La Seguridad Social por sí sola no puede dar la batalla contra la penuria, sino que solamente es una parte de un programa político mucho más amplio: el desarrollo económico y social (34).

En última instancia la prosperidad de un país no puede lograrse sin paz social y la paz social depende invariablemente de la justicia social, la cual no puede existir sin la Seguridad Social (35).

«La Seguridad Social nace de un estado de preocupación por el porvenir, casi de angustia, frente a las consecuencias de una aguda post-guerra. Antes de que los teóricos de la Sociología y del Derecho hayan delimitado su concepto, el legislador capta el problema y trata apresuradamente de buscar remedio y paliativos que logran aclarar un poco el ensombrecido horizonte. La urgencia es el rasgo dominante, lo cual no significa otra cosa sino que el propio concepto de Seguridad Social está cambiando y reelaborándose con tal velocidad que el avance que hoy se considera como definitivo, puede representar mañana una posición de retaguardia», ha escrito el profesor Bayón (36).

La Seguridad Social nace del equilibrio y de la armonía. El problema que apareció como más urgente durante la segunda guerra mundial y a la vista de su terminación posible fue el garantizar a cada uno un trabajo remunerado y acudir con la protección estatal en remedio de quienes por cualquier circunstancia no pudieran obtenerlo o desempeñarlo.

El tremendo problema con que se encontrarán siempre los encargados de laborar por la Seguridad Social de su país será la dificultad de implantar, sin provocar agudas protestas, los cambios sociales básicos que procuren a la co-

(34) D. S. GERIG: «Los planes de Seguridad social en los países poco desarrollados», en *Seguridad Social*, núm. 10, Méjico, 1954: «Los planes de Seguridad Social no deberán hallarse en contradicción o en disonancia con los que se tracen y lleven a cabo en otros campos, si realmente quieren prosperar. Por tanto, cada país deberá integrar sus planes de Seguridad Social en estrecha relación con las reformas que se estudian y sirvan de base a los planes establecidos o que se establezcan, también en estos campos.»

(35) A. ZELENKA: «Palabras pronunciadas en Seminario C.I.S.S.», publ. en *Seguridad Social*, núm. 9, México, 1954: «La justicia social significa política de protección del individuo, en cuanto abarca la relación laboral (campo de la justicia conmutativa) y política de la distribución justa de bienes y beneficios (campo de la justicia distributiva), y tomando en ese sentido la justicia social no es otra cosa que la genérica idea de justicia, en cuanto restaura, por norma obligatoria, el imperio de la justicia conmutativa y distributiva.» (C. MARTÍ BUFILL: *Presente y futuro del Seguro Social*, Ed. Studium. Madrid, 1947, pág. 39.)

(36) G. BAYÓN: *Comentario al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social*, Madrid y Barcelona, 1951.

lectividad un sentimiento general de seguridad en la convivencia de las clases.

El primer procedimiento para vencer esta dificultad es crear un clima propicio a la Seguridad Social. En opinión de Bayón, la creación de clima favorable a la Seguridad Social ha de recorrer lógicamente tres etapas.

- 1.^a Preocupación por el problema y por sus consecuencias posibles.
- 2.^a Período de lucha entre aspiraciones máximas y conformidad mínima de los necesarios sacrificios.
- 3.^a Recepción general de un programa mutuamente aceptable.

Este fenómeno que señalamos es universal y, desde luego, peligroso, y si se quiere salvar sin detrimento la segunda etapa para llegar felizmente a la tercera, habrá que reflexionar seriamente sobre tres órdenes de problemas :

- a) La seguridad social es, sobre todo un problema técnico e implica, quizá en grado decisivo, una serie de problemas sociológicos que constituyen bases previas o concomitantes para la buena estructuración de su régimen.
- b) Conforme a lo que se resuelva en el apartado anterior. ¿Cuál ha de ser el contenido de programa de la Seguridad Social?
- c) ¿Qué medidas inmediatas pueden adoptarse para un desarrollo más eficaz de dicho programa?

El factor político representa el elemento «ambiental» más importante en la evolución de la Seguridad Social; los factores demográficos, económicos, psicológicos o de estructura social deben ser todos transportados al nivel político, en el cual se toman las decisiones legislativas y de gobierno. Bajo estas circunstancias, se justifica concebir el factor político como la suma total de todos los otros factores sociales involucrados, y considerar la Seguridad Social como un problema político antes que nada.

Los fines de la Seguridad Social pueden ser alcanzados en medida muy diversa; la medida en que se alcanzan depende de las decisiones políticas que se adopten en relación con una serie de opciones; presupuesta la decisión inicial en el sentido de que, en efecto, en alguna medida, el Estado va a aceptar la carga de velar por un mínimo de seguridad económico-social, consecuentemente, el propio Estado tiene que decidir sobre :

- 1.^o La naturaleza de la protección que se va a prestar y las condiciones que deben reunir los individuos, o las familias, para ser acreedores a esta protección.

2.º Los riesgos de interrupción de ganancia, o de aparición de gastos fuertes o impensados, que se van a aceptar como hechos causantes de las posibles prestaciones.

3.º Cómo se van a financiar las prestaciones mismas, esto es, cómo van a ser distribuidos los costos de la protección entre la población actual y la futura y entre los distintos sectores o clases de la población actual y los de la futura.

4.º La imputación concreta de la carga administrativa de la cobertura, o su distribución entre entes privados y públicos, y entre las diferentes especies de unos y de otros (37).

Juan Eugenio Blanco opina que en la clasificación de postulados previos a una reforma de la Seguridad Social hay que tener en cuenta, entre otras cosas, las que él denomina «realidades políticas»; los «Seguros existentes»; la «Seguridad Social que se intenta implantar» y la «Aplicación» (38).

Desde otro ángulo, el profesor Borrajo estudia como principios de la Segu-

(37) M. ALONSO OLEA: «La Política de Seguridad Social», en *Bol. Est. Económicos*, de la Univ. Com. de Deusto, enero-abril, 1965, Bilbao, reproducido en R.I.S.S., núm. 5, Madrid, 1965. Este esquema que plantea el profesor ALONSO OLEA sirve para desarrollar las diferentes alternativas entre los que tienen que decidir una política de Seguridad Social.

(38) *Realidades políticas*: 1. Relación con la Organización Sindical. 2. Relación con organismos y departamentos autónomos o ministeriales. 3. Duplicidad de órganos gestores, administrativos, delegados, etc. 4. Agrupación y estudios de entidades y organismos de aconsejable absorción o desaparición con motivo de la implantación de un Plan Nacional de Seguridad Social.—Ambiente favorable al Plan Nacional de Seguridad Social: 1. Opinión pública. 2. Factores y peligros a salvar. 3. Propaganda. 4. Predisposición de órganos estatales. 5. Psicología sectores «perjudicados». 6. Encuesta interés de las fuerzas vivas.

Seguros Sociales existentes: 1. Examen de los diferentes regímenes de Seguridad Social existentes. Aspectos administrativos, económicos, estadísticos, territoriales, riesgos cubiertos, prestaciones, financiamiento, etc. Estado en que se encuentran en base a los últimos informes, balances, etc. 2. Examen de la dispersa legislación sobre temas conexos y afines a la Seguridad Social, Problemas técnicos existentes. 3. Estudio de los proyectos existentes sobre reforma de la Seguridad Social sobre la misma base instituida.

Seguridad Social que se proyecta implantar: 1. Esbozo del plan que se proyecta. Principios orientadores, objetivos, bases técnicas. 2. Delineamiento completo por riesgos a cubrir, campo de aplicación, prestaciones, limitaciones y condiciones para la percepción de las mismas, financiamiento coste previsto, gestión, instituciones, etc. 3. Confrontación para un examen de conjunto, especialmente actuarial y técnico de los datos obtenidos en los estudios anteriores y preparación definitiva y completa del proyecto.

Aplicación: 1. Gradual o progresiva. 2. Total. 3. Ventajas e inconvenientes de ambas. 4. Medidas transitorias. 5. Elección del tiempo. (J. E. BLANCO: *Planificación de la Seguridad Social Española*, op. cit., págs. 17 y ss.)

ridad Social los tres siguientes: «en primer lugar, el principio de la consideración conjunta de las contingencias; en segundo lugar, la alternativa entre la uniformidad o la proporcionalidad de las prestaciones económicas; en tercer lugar, el principio de la participación creciente del Estado en la financiación del sistema (39).

1.º *La opción en cuanto a la Seguridad Social (40)*

El Estado asume hoy, en la gran mayoría de países del mundo, responsabilidad en cuanto a la Seguridad Social se refiere (41).

En los textos constitucionales de nuestro país, Fuero del Trabajo (Declaración X, 1 y 2, y Decl. III, 2), Fuero de los Españoles (art. 28), Ley de Principios de 17 de mayo de 1958 (a. IX) se programa el alcance de esta responsabilidad estatal.

2.º *Los objetivos que persigue la Seguridad Social*

La Seguridad Social es empleada como instrumento del equilibrio económico. La teoría del pleno empleo fue una de las bases del plan de Seguridad Social británico. Según esta teoría, la estabilidad económica debe ser buscada por

(39) E. BORRAJO DACRUZ: «Los principios de la Seguridad Social y sus realizaciones en el sistema español vigente», conf. 27-II-1970, en *R.I.S.S.*, núm. 2, 1970.

(40) L. JORDANA DE POZAS: Prólogo a *Los Seguros Sociales*, de S. AZNAR (Inst. Estudios Políticos, Madrid, 1947): Por la trascendencia que tiene para la paz social, por ser de justicia, por exigirlo así el bien común y por corresponderle la función tuitiva de estímulo y de coacción, el Estado debe proteger, fomentar e imponer los Seguros Sociales. Tres son las posturas que puede adoptar el Estado ante la Seguridad Social: «Estado-Asistencia», en el que la protección está fundada sobre el estado de necesidad comprobado; el «Estado-Seguro», en el que se deriva de calificaciones ligadas a las cotizaciones o a los períodos de actividad profesional, y al «Estado-Providencia», en la que es resultado de la sola realización de la eventualidad que independientemente de otras calificaciones vale como presunción de la necesidad. (G. PERRIN: «La Seguridad Social como ideología y como realidad», en *R.I.S.S.*, 1969, núm. 3.)

(41) «Para posibilitar una protección jurídica frente a la Administración aportadora de prestaciones», FORSTHOFF acuña un concepto nuevo, la «procura asistencial» (Daseinvorsorge). La aparición de esta función «se patentiza ya en el hecho de que el Estado es caracterizado y denominado como Estado distribuidor, Estado social o Estado de la procura existencial», y añade: «la evolución social moderna permite dar todavía un paso más y preguntarse si aún es pertinente, en definitiva, limitar el concepto de procura existencial al Estado, si la estructura total de la organización social moderna no está orientada a la procura existencial». (E. FORSTHOFF: «Sociedad Industrial y Administración Pública», en *E.N.A.P.*, Madrid, 1967, págs. 27-28.)

medio del desarrollo. Se trata, para remediar a las depresiones económicas y al paro, de conseguir un equilibrio entre el consumo y la inversión (42).

No hay ninguna duda, pues, que la Seguridad Social permite a los poderes públicos ejercer influencia sobre la economía, figurando entre los elementos que como instrumento puede manejar la política económica y financiera de un país (43).

Al estudiar este aspecto, Consael se pregunta: ¿Puede considerarse la Seguridad Social igualmente como un instrumento de la política económica y financiera?

Las decisiones en materia de Seguridad Social, en cuanto instrumento de la política económica y financiera, deberían ser tomadas en el sentido de una mejora de las prestaciones y de una reducción de las cotizaciones en período de depresión, de una redistribución y de un aumento de los descuentos sobre salarios en períodos de alza coyuntural (44).

Para Lord Beveridge, varios principios deben constituir la base de un verdadero plan de Seguridad Social.

— Preparar el futuro sin tener en cuenta las limitaciones del pasado, es decir, suprimir las condiciones restrictivas puestas a la concesión de las prestaciones.

— Organizar los seguros sociales como una parte de una política de conjunto del progreso social, persiguiendo el objetivo de la abolición

(42) Las políticas de pleno empleo se proponen, actuar sobre el consumo y sobre la inversión. En materia de consumo, se puede orientar, bien a controlar los precios, bien a elevar los salarios, bien a actuar, por medio del impuesto sobre las rentas del capital, bien a rebajar el peso de las deudas de los individuos o a elevar los precios, medidas que implican una transferencia de los acreedores hacia los deudores. Todas esas medidas efectúan una redistribución de la renta nacional.

La acción sobre las inversiones públicas pueden conducir a políticas de grandes obras, a la existencia sistemática durante un período dado de un desequilibrio presupuestario para financiarlas, o bien, en materia de inversiones privadas, a rebajar los tipos de interés, la tasa de descuento, y a permitir un alza moderada de precios, mediante las perspectivas de beneficios de los empresarios, incitándoles a invertir. La Seguridad Social puede ser utilizada en forma indirecta, en una política anti-inflacionista. Las cotizaciones pueden, como los impuestos, operar una función de las rentas y un ahorro forzoso queda así establecido.

(43) DOUBLET Y LAVAU: «Sécurité Sociale», en P.U.F., pág. 49 y ss.

(44) R. CONSAEL: «Algunos aspectos económicos y financieros de la Seguridad Social», en R.I.S.S., núm. 4, 1966, cit. a V. M. RIDDER: *Signification de la Sécurité Sociale pour le circuit économique et la conjuncture*.

de la necesidad por un mecanismo redistribuidor de una parte de la renta nacional, por la institución de una medicina gratuita para todos, por una política de pleno empleo.

Las ideas de Beveridge condujeron, en gran medida, a los textos ingleses sobre la Seguridad Social, textos racionales que establecían la universalidad de la protección tanto en los riesgos cubiertos como en los beneficiarios, la unidad en cuanto a la organización administrativa y financiera, el reagrupamiento de las cargas en dos presupuestos: el de la Seguridad Social y el del Servicio Nacional de la Salud.

La noción de Seguridad Social, en el espíritu de Beveridge, no se define sólo por sus vastos objetivos: abolir la necesidad para todos los ciudadanos y garantizar a todos los individuos contra todos los riesgos. La Seguridad Social es igualmente un elemento de una política general destinada a garantizar el equilibrio económico. En este espíritu las rentas distribuidas deberían actuar sobre los fenómenos económicos en previsión, atenuando las crisis, e incluso hacerlas desaparecer. Este aspecto, que distingue muy claramente la Seguridad Social de los Seguros Sociales, supone, pues, una intervención creciente del Estado para determinar las amenazas susceptibles de lucha estimada eficaz contra esas amenazas.

Los gastos de Seguridad Social aparecen, desde este momento, no sólo como una inversión puramente humana, sino como un factor primordial del equilibrio económico (45).

No pretende la Seguridad Social otorgar garantía colectiva para reducir el esfuerzo y la iniciativa personales.

El objetivo es más preciso, se trata de prevenir y de controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción, vital para los individuos, es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

Así, puntualiza Stein, ningún país ha alcanzado a cubrir el conjunto de los riesgos comunes de la vida moderna ni a organizar la lucha contra todas las causas de la inseguridad social. Esta es, pues, la primera limitación que se impone a los planes de Seguridad Social (46).

(45) S. R. DEBRAY: «Sécurité Sociale. Evolution ou révolution», en P.U.F., 1968, páginas 16-17. Para conocer la relación entre Seguridad Social y Desarrollo económico, vid., H. W. SINGER: *Factores Sociales no Desenvolvimiento*, op. cit.

(46) O. STEIN: «Hacia la Seguridad Social», en *Rev. Int. de Trabajo*, vol. XXIV, número 3, 1943.

3.º *La opción en cuanto a las prestaciones*

Las opciones que se abren en cuanto a las prestaciones son :

- a) Un sistema puro de prestaciones en metálico o un sistema mixto de prestaciones en metálico y prestaciones en especie.
- b) Un sistema de prestaciones respecto de las que se predique el derecho estricto a su obtención por los beneficiarios que reúnan las condiciones legales o reglamentarias; o un sistema que exija una prueba individualizada de necesidad o de indigencia por parte del solicitante.
- c) Un sistema extendido a toda o gran parte de la población del país, o un sistema en cuyo ámbito entren sólo grupos o categorías seleccionadas de personas.

Aun cuando la política de prestaciones en efectivo sea la adoptada con mayor generalidad, aún quedan, según Burns (47), varios puntos a dilucidar. ¿En cuáles de los diferentes principios vigentes deben basarse las indemnizaciones?

Los pagos se pueden basar en :

- 1) La necesidad real y comprobada de los casos individuales.
- 2) En cálculo del promedio de las necesidades.
- 3) Los principios del Seguro privado, en el cual el pago guarda relación con las aportaciones de la persona asegurada.
- 4) Los salarios anteriores o el nivel de vida del beneficiario.

De entre las diversas alternativas apuntadas, el sistema de indemnización relacionado con el salario está especialmente concebido para aplicar en las comunidades grandes heterogéneas, puesto que les permite aplicar un principio uniforme a todos los ciudadanos, y, al mismo tiempo, mantener la diferencia deseada entre el beneficio y los salarios normales, así como las diferencias según las profesiones.

(47) E. M. BURNS: *Seguridad Social y Acción pública*, Méjico, 1965, págs. 51 y 83. Tratándose de prestaciones en dinero a corto plazo, el salario garantizado representa el término ideal de las medidas tendentes al mantenimiento de los medios de existencia de los trabajadores. En materia de pensiones, se ha manifestado una tendencia análoga. (G. PERRIN: *La Seg. Soc. como ideología y como realidad*, op. cit.)

4.º *Sobre la naturaleza de las prestaciones*

Desde hace ya tiempo la opción está decidida hacia un sistema mixto de prestaciones en metálico y prestaciones en especie.

La Ley de Bases de la Seguridad Social española de 28 de diciembre de 1963 sigue en la línea de opción apuntada. Así, las prestaciones por incapacidad temporal transitoria, por vejez, por muerte y supervivencia, de protección a la familia y por desempleo, son fundamentalmente prestaciones en dinero; todo el régimen sanitario de protección está compuesto por un conjunto de prestaciones en especie.

La Ley que comentamos incluso insiste y refuerza las prestaciones en especie en los tratamientos de la invalidez y en los de rehabilitación y readaptación.

Es interesante anticipar aquí que también son prestaciones en especie las complementarias por desempleo, la asistencia a los huérfanos y, sobre todo, los denominados Servicios Sociales.

El ilustre catedrático señor Alonso Olea, estima que las opciones que en el futuro se hayan de seguir realizando caminarán más y más por la senda de las prestaciones en especie y por la correlativa de la colectivización de las necesidades.

Inclina la balanza hacia la alternativa de la prestación en especie dos consideraciones. La primera, consecución de costos más bajos «per capita», con lo que, supuesta la asignación global fija, se pueden conceder a más beneficiarios, o mejorar las prestaciones. La segunda, de que está demostrado que el beneficiario no destina las cantidades dinerarias que se le facilitan a los fines previstos por el legislador.

Dentro de las prestaciones económicas hay que contemplar la uniformidad o proporcionalidad.

La tesis de las prestaciones de cuantía uniforme fue consagrada en el informe Beveridge, que veía en la seguridad social un sistema de garantía del mínimo vital; y en base a su autoridad, fue recogido en la legislación inglesa y se extendió después a otros países, en especial a los del norte de Europa. La segunda tesis, contrariamente, quería permanecer fiel a la teoría llamada del propio estado, según la cual las necesidades a satisfacer varían de un hombre a otro en proporción a su nivel de vida; en consecuencia, las prestaciones sustitutivas del salario deberían ser equivalentes, al menos en cierto grado, a la cuantía de éste (48).

(48) E. BORRAJO: *Los principios de la Seguridad Social y sus realizaciones en el sis-*

5.º *Sobre el derecho a las prestaciones*

Al respecto hay que considerar dos clases de prestaciones: 1.ª Las que en terminología normal podemos llamar reglamentarias; y 2.ª Las que podríamos considerar como extrarreglamentarias o graciabiles. Estas últimas han quedado englobadas en nuestro ordenamiento bajo el genérico concepto de Asistencia Social. Las prestaciones asistenciales, según la Ley de Seguridad Social, quedan configuradas como complementarias y, desde luego, sujetas a la prueba de necesidad.

Sin embargo, la estructuración y tratamiento que se ha dado la asistencia social por el legislador se ha tendido a una objetivación de circunstancias.

Martí Bufill propugna la tesis de que las prestaciones hay que darlas no cuando surge el infortunio, sino cuando del mismo se deriva realmente necesidad. Así, dice, «las prestaciones sanitarias hay que darlas siempre, porque cualquiera que sea la cuantía de los ingresos, mayor es, en muchos casos, el poder de las enfermedades o de los accidentes, de lo que se deriva que los infortunios de la salud crean siempre necesidades» (49), y continúa, no podemos decir lo mismo de las prestaciones económicas en casos de vejez, enfermedad, paro, accidentes, etcétera, puesto que estas situaciones implican sólo una situación, pero no una necesidad.

6.º *Sobre el ámbito de cobertura*

La definición del beneficiario constituye otra dimensión de la necesidad cubierta por la legislación en Seguridad Social. La identificación del beneficiario es efectuada en dos etapas: primero, el beneficiario debe pertenecer a un grupo de población cubierto por la Seguridad Social; segundo, debe cumplir con ciertas condiciones que lo califican para recibir la prestación.

La historia de la Seguridad Social muestra que hay una tendencia clara hacia la cobertura universal de toda la población. Variaciones entre naciones en

tema español vigente, op. cit. «La dinámica de la seguridad, cuya necesidad se desarrolla a medida que se tiende a satisfacer, representa sin duda el fomento del progreso más contrario al principio de la uniformidad de protección. Su acción se ejerce especialmente en favor de una elevación constante de las prestaciones, bien en valor absoluto procurando inscribir progresivamente en la realidad el mito de una Seguridad efectiva.» (G. PERRIN: *La Seg. Soc. como ideología y como realidad*, op. cit.)

(49) C. MARTÍ BUFILL: *Presente y futuro del Seguro Social*, Ed. Studium, Madrid, 1947, pág. 81.

cuanto a la cobertura parece son el resultado de un número de años de experiencia nacional en la Seguridad Social. Lo mismo puede decirse en cuanto a lo que se puede llamar «densidad» de cobertura, por la cual se da a entender el círculo de personas con derecho a la prestación basada en la alternativa entre jefe de familia y trabajador.

Las condiciones de calificación requeridas para la concesión de una prestación de Seguridad Social aparecen como un factor restrictivo limitando el campo de aplicación a aquellos que de una u otra manera han ayudado a financiar el plan existente o han trabajado tiempo suficiente para merecer los beneficios. Estas condiciones generalmente varían de acuerdo con la situación financiera del plan y la situación económica del país (50).

La Seguridad Social tiene y ha tenido una neta característica expansiva. En general, puede afirmarse que la alternativa, en este terreno, ha sido la de incluir a todos los que sociológicamente son trabajadores, lo sean por cuenta propia o ajena, y están ligados por un contrato de trabajo o por una relación de prestaciones de servicios próxima a ella, ampliándose después a la familia de las personas protegidas.

7.º *Las opciones en cuanto a las contingencias*

La segunda gran opción de toda política de Seguridad Social se refiere a las eventualidades de interrupción de ganancia o de sobrevivencia de gastos fuertes o impensados.

Las contingencias que afectan al estado físico del individuo, ya sean debidos a riesgos de salud (enfermedad, accidentes, invalidez) o estados normales fisiológicos (maternidad, vejez, muerte) constituyen un grupo bastante homogéneo que producen planes con alto grado de comparabilidad internacional.

Las principales diferencias aparecen en el concepto de asignaciones familiares, cuya naturaleza es en parte fisiológica y en parte social. El estado «fisiológico» de padre es tan normal como el estado de vejez, exceptuándose que no necesariamente concierne a todos y no en el mismo grado a todos los afectados. Las asignaciones familiares pueden ser consideradas como una pensión pagadera a la

(50) V. RYS: «Estudios comparativos de la Seguridad Social: Problemas y perspectivas», en *R.I.S.S.*, 1968, núm. 2. Por lo que se refiere al Círculo de personas protegidas, la tendencia a la generalización se observa en tres modelos: 1.º la protección a todos los miembros de la población residente o nacional, cuyos recursos sean inferiores a un límite determinado; 2.º al conjunto o la mayor parte de la población activa; 3.º a toda la población. (G. PERRIN: *La Seguridad Social como ideología...* op. cit.)

población no activa, antes de que alcance la edad de productividad económica, o pueden ser consideradas como un salario social pagadero a los ciudadanos para quienes la crianza de niños constituye una carga social. Este concepto varía radicalmente entre los países con una natalidad baja con los de una natalidad alta: así se protege el nacimiento del primero, segundo o tercer hijo, o, por el contrario, se considerará como protegible ya el nacimiento del primer hijo.

En virtud de que el concepto de asignaciones familiares tiene el carácter distintivo de un salario social, estará inevitablemente influenciado por la política de rentas adoptadas. Otra influencia importante puede ser la política fiscal, que puede ser empleada para obtener los mismos efectos por medio de deducciones en los impuestos con respecto a las cargas de familia. Se puede concluir que cuanto más lejos está la noción de contingencia del riesgo fisiológico simple, mayor variedad hay en los conceptos usados en diferentes legislaciones (51).

A este respecto Cannella ha escrito que la Seguridad Social es «un camino senza fine nella via infinita del progreso económico e sociale».

El tener en cuenta las necesidades efectivas en lugar de los riesgos sociales, según la orientación, que da, precisamente en este sentido, la concepción de la Seguridad Social, representa un fermento poderoso de evolución de los sistemas.

8.º *En cuanto a la financiación*

En el sistema económico de un país, las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores y las subvenciones del Estado, así como las prestaciones que se conceden a los beneficiarios, en metálico son computadas como transferencias en el cálculo de la Renta Nacional.

Antes de entrar en el estudio de la problemática que comporta la cuestión de ¿quién va a pagar la seguridad social de un país? Será bueno considerar algunos aspectos económicos y financieros de la Seguridad Social.

A) *Efecto de redistribución de rentas.*—Mientras la Seguridad Social se circunscribe a una clase social —el trabajador subordinado—, la redistribución se produce entre miembros de la misma clase: de los solteros hacia los padres de familia, de los jóvenes hacia los jubilados, de los sanos hacia los enfermos, así como de los ricos hacia los pobres (52).

(51) V. RYS: *Estudios comparativos*, op. cit.

(52) M. FRANCK: «Incidente de la Sécurité Sociale sur la redistribution des revenus et la promotion de la productivité», en *Aspects économiques et financiers de la Sécurité Sociale*, Bruselas, 1964. V. MONALDI: «Observaciones sobre el problema del coste de

El efecto redistributivo, además, está afectado por la aportación que el Estado, con fondos procedentes de la imposición general, pueda destinar a la financiación de la Seguridad Social.

Se ha asignado a la Seguridad Social el objetivo político de redistribuir rentas.

Para apreciar exactamente la extensión y el alcance de la compensación financiera de las cargas de Seguridad Social, es necesario tener en cuenta no solamente los modos de financiación, sino también las condiciones de concesión de las prestaciones, pues la compensación depende en definitiva del conjunto de las modalidades de transferencias aplicables, especialmente, de la relación establecida entre la constitución de los recursos y el beneficio de las ventajas del sistema.

En teoría, la misión asignada a la Seguridad Social puede limitarse a efectuar una redistribución horizontal de los ingresos entre las diversas categorías protegidas de la población activa y de la población no activa. A esta redistribución horizontal, que corresponde a la finalidad primera de la institución, se añade a menudo, de manera intencionada o no, una redistribución vertical de los ingresos, bien en favor de los más favorecidos, bien en favor de los menos favorecidos.

La redistribución de la renta a través de las instituciones de Seguridad Social parece ser uno de los mitos de nuestro tiempo. De acuerdo con él, un sistema de seguro que funciona en un grupo social con ingresos jerarquizados permite la transferencia de una parte de estos ingresos desde la cumbre hacia la base de la escala jerárquica. Por lo general se cita el sistema inglés que parece haber logrado esta transferencia (53).

J. Moitrier plantea la definición de la redistribución de la renta (54).

En sentido amplio, redistribuir la renta dentro de un grupo social consiste en descontar previamente una parte de esta renta del grupo, para distribuir la cantidad obtenida entre los componentes del grupo, con arreglo a determinados criterios encaminados por lo general a restablecer el nivel existencial de los beneficiarios.

Tal es el principio de la mutualidad. En sentido restrictivo, redistribuir consiste en descontar previamente una determinada porción que se separa de las rentas más elevadas para distribuirlas entre las personas con reducidos ingresos,

una reforma de la Previsión Social», en *R.I.S.S.*, 1950, núm. 4: Las cargas de los seguros sociales deben constituir un peso que sea fácilmente soportable para la economía del país, y que, por consiguiente, sea proporcionado a la riqueza nacional.

(53) PAUL DURAND, ya en 1953, advirtió cuán equivocada era esta noción de redistribución, señalando, incluso, que la transferencia, caso de producirse, se realizaba en sentido inverso al que cabía esperar.

(54) J. MOITRIER: «La redistribution des revenus à travers les techniques de la Sécurité sociale: mythe ou réalité?», en *Rev. Droit Social*, núm. 12, dic. 1966, París.

con el fin de aumentarlos. En este caso, existe transferencia en forma de asistencia encaminada a corregir los efectos excesivamente duros de una primera distribución desigual de la renta.

El planteamiento que formula el autor, al que seguimos, parte de que la transferencia de rentas, en el sentido restrictivo en que lo hemos considerado, significa que se descuenta previamente a determinados asegurados, en el sentido general de la palabra, una parte proporcional de sus ingresos, para redistribuir a otras personas, asegurados o no, subsidios de distintas clases para cubrir alguna de sus necesidades. Si buscamos de quién y cómo obtiene la Seguridad Social sus recursos, para analizar a continuación los beneficiarios y los procedimientos de redistribución de las cantidades así descontadas, llegaremos a las conclusiones siguientes :

1.^o El Seguro de Enfermedad, esencialmente seguro individual de ingresos, no desemboca en una verdadera redistribución de renta, sino en una distribución teóricamente ilimitada de poder de adquisición de asistencia. En el caso de las prestaciones sanitarias, su demanda crece con la elevación del nivel de vida.

2.^o En cambio, esta redistribución tiene lugar, por lo general, a través del funcionamiento del seguro de vejez, pero cabe formular reservas en cuanto a su significación. En realidad, únicamente tiene sentido social respecto a la parte de beneficiarios de jubilaciones no contributivas pagadas por la colectividad. Pero cuando las pensiones están en función de aportaciones de los asegurados, se produce una redistribución no intencionada en favor de los más favorecidos.

Se concilia la exigencia de una redistribución vertical con una garantía efectiva de los ingresos consistentes en fijar un nivel mínimo de las prestaciones, ligado en su caso al salario mínimo garantizado, así como una suma máxima para el cálculo de las prestaciones, eventualmente independiente del total retenido para el cálculo de las cotizaciones. Esta tendencia a asociar la justicia distributiva, propia de la asistencia, con la realización de la justicia conmutativa, característica del seguro, afirma la complejidad y la originalidad del objetivo social de solidaridad que pretende la Seguridad Social, en sus formas más desarrolladas.

3.^o La rama de prestaciones familiares parece ser finalmente la que mejor garantiza la función analizada, a pesar de la reserva en cuanto a la falta de regresividad de las prestaciones familiares.

Si se pretende alcanzar un verdadero sistema de redistribución de rentas, habría que sustituir el actual de cuotas proporcionales, por un sistema de cuotas progresivo.

Al propio tiempo, habría que reforzar las prestaciones de protección a la familia y de vejez con aportaciones del Estado.

Finalmente, la Seguridad Social aparece como un factor de transformaciones

económicas, ya que, en una cierta medida, contribuye a la realización de una economía de necesidades, influyendo sobre el nivel de producción a través de la salud de los trabajadores y de la orientación del consumo.

En resumen, la transferencia se efectúa en provecho de ciertas demandas específicas (bienes y servicios de asistencia médica) y la transferencia se efectúa principalmente a beneficio de ciertas categorías sociales (55).

B) *La Seguridad Social y el consumo*.—La vocación de la Seguridad Social es liberar de la necesidad. Si la Seguridad Social consigue mantener el nivel de vida es lógico deducir que, por lo menos, mantiene estable la demanda final.

La Seguridad Social es un consumidor, desde el ángulo de las prestaciones en especie, productos farmacéuticos, óptica, ortopedia. Y en este renglón se produce un incremento constante del consumo (56).

C) *Acción sobre la oferta de la mano de obra*.—Un factor que se suele omitir en los estudios económicos y financieros de la Seguridad Social es el que se refiere a las inversiones. Para nosotros, el destino que se vaya a dar a los fondos de reserva o a las reservas técnicas de las entidades gestoras, en tanto que aportación al mercado de capitales, movidos por el viejo principio de «la obsesión por la solvencia», heredada del seguro mercantil, no merece nuestra atención. Sí, por el contrario, cuando la inversión obedezca a fines de equipamiento hospitalario o policlínicas o dispensarios. En este caso, se produce un doble impacto en el nivel de empleo, sobre todo si este equipamiento se fuerza para adecuar las instalaciones sanitarias a los niveles que exige el momento.

Por una parte, al tratarse de nuevas construcciones, esta rama de actividad es la primera que ejerce atracción en la demanda de mano de obra. Consiguientemente, todas las actividades auxiliares de la construcción se sienten atraídas por este tirón que se completa después con las adquisiciones de material y utillaje hospitalarios.

La puesta en funcionamiento de las nuevas instalaciones construidas lleva aparejada la creación de nuevos puestos de trabajo sanitarios y no sanitarios, con lo que se influye sobre el nivel de empleo de estas ramas.

Mediante los programas de asistencia sanitaria se consigue mantener a la población activa en condiciones de trabajar.

(55) «Estabilidad económica y Seguridad Social», en *Rev. Int. Trabajo*, Ginebra, 1958, número 5. Transcrita en *R.I.S.S.*, núm. 3, 1958.

(56) Por lo que hace referencia al consumo de productos farmacéuticos. Vid., J. R. DEBRAY: *Sécurité sociale*, op. cit., pág. 147 y ss. El coste de los gastos de Farmacia, en España, en el mes de septiembre de 1971, fue de 2.308.523.374 pesetas. En dos años, el coste afiliado-mes ha crecido en un 33 por 100.

Por otra parte, con los problemas asistenciales se consigue prevenir las incapacidades para el trabajo o que, por lo menos, éstas alcancen cada día menos entidad. Con una población activa sana se consiguen mejoras en la productividad.

Con la aplicación de sistemas de protección a la familia se alcanza una prolongación de la «escolarización» de los jóvenes. Es decir, una disminución de población activa en las edades que pueden dedicarse al estudio.

Este mismo efecto comporta una especialización de la mano de obra. El joven que ha podido asistir a cursos de formación profesional entra en la vida profesional con una preparación muy superior, con lo que la empresa al disponer de mano de obra más cualificada puede acometer programas más ambiciosos de productividad y racionalización. Dentro de esta línea de formación profesional hemos de incluir aquellos casos en que con fondos de protección contra el paro forzoso se organizan cursos para readaptación profesional. Con ello, al par que se consigue luchar contra el desempleo se promueve la variación de la estructura de la población activa hacia aquellas profesiones que se consideran estarán menos afectadas por la coyuntura, o se facilita formación profesional a personal no cualificado.

Las pensiones de retiro, si son suficientes, también tienen el efecto de variar de composición de la población activa. De no existir pensiones, el trabajador apura hasta el máximo su vida activa. Por el contrario, con un sistema de pensiones, el trabajador puede dejar su vida profesional activa, dando paso a que otros más jóvenes para que puedan ocupar los puestos de trabajo.

Finalmente, las prestaciones de desempleo ejercen influencia negativa en la movilidad de la mano de obra.

Y otro aspecto a considerar es el que si las ventajas sociales son más considerables para el asalariado, se convierte en polo de atracción de los trabajadores independientes. En este apartado hay que subrayar que las diferencias de trato sobre la población industrial y la agrícola, se traduce a nuestro entender en que los puestos de trabajo en la industria y servicios son más apetecidos que los que se desempeñan en el sector agrario.

9.º *Las repercusiones económicas en la financiación*

Vamos a continuación a ocuparnos de la influencia de los sistemas de financiación sobre la producción (57).

(57) DOUBLET Y LAVAU: *Sécurité sociale*, op. cit., págs. 495 y ss. Desarrollan las repercusiones económicas de la financiación de la Seguridad Social en cuatro secciones que llevan los siguientes títulos: Influencia de la masa de gastos; influencia de las prestaciones sobre la producción y sobre el consumo, y, finalmente, la redistribución de rentas. Vid. sobre este aspecto: Estabilidad Económica y Seguridad Social: «Para lograr sus

Los sistemas de financiación de la Seguridad Social ejercen siempre una influencia sobre la producción y sobre los precios de venta, mas actúan diferentemente según que se trate de financiación de tipo profesional directo o de indirecto o de tipo público.

A) Cuando las cotizaciones están ligadas a los salarios, el conjunto de cargas salariales pagadas por la empresa es naturalmente elevado, afectando por ello los precios de venta.

Asimismo, cuando las cotizaciones son establecidas sobre ciertos productos determinados, por ejemplo, los productos agrícolas, las imputaciones se hacen sobre los precios de venta, encareciendo el producto tanto para el mercado interior como para el internacional.

La repercusión de las cargas profesionales es a menudo difícil de determinar; en ciertos casos, habrá recuperación; en otros, la recuperación será imposible. Así un amo de casa que tiene una criada, pagando un salario y cotizaciones, no puede recuperar el coste de la cotización. Se trata entonces de una tributación sobre una renta personal que no puede ser repercutida. En el caso de un industrial, las cotizaciones son debidas incluso si no hay comercialización de productos, por ejemplo, en los períodos en que bajan las ventas y aumentan los stocks. La mecanización, que comporta una disminución de ciertas categorías de mano de obra, hace disminuir el montante de las cotizaciones.

B) Cuando el Estado interviene en la financiación de ciertos regímenes, la cuestión es diferente; nos encontramos entonces ante el problema general de las incidencias de la fiscalidad.

La afectación de tributos propios de la Seguridad Social aparece también para algunos como un factor de estabilidad desde el punto de vista económico, dada la autonomía de las finanzas de la Seguridad Social en relación con presupuesto del Estado.

La cuestión de la incidencia ha dado lugar naturalmente a numerosos estudios y el problema se puede plantear tanto en materia social como en materia fiscal. Los complementos de salario abonados para las prestaciones de los asala-

... fines, todo régimen de Seguridad Social efectúa una serie de operaciones financieras que equivalen a una redistribución de la riqueza nacional, y que, por su volumen e importancia, están llamadas a ejercer una poderosa influencia sobre la situación económica, especialmente sobre la orientación y el volumen de la demanda, sobre los costes de producción, sobre el ahorro y sobre la oferta de mano de obra».

Desde luego, el sistema puro de cuotas a cargo de empresarios y trabajadores puede forzar a los primeros a mecanizar y automatizar la industria para disminuir sus plantillas y, por ende, el montante de las cuotas. (H. W. SINGER: «Factores sociais no Desenvolvimento: Visao geral con especial enfase em Seguridad Social», en R.I.S.S., 1969, núm. 3.)

riados proviene esencialmente de una cotización empresarial. Esta es incorporada a los precios de venta, como lo es el salario directo como elemento del coste de producción. La cotización empresarial presenta entonces la mayoría de las características de un impuesto indirecto sobre los salarios pagados por la empresa. El sujeto pasivo, el empresario, es netamente distinto del deudor real, que es el último comprador del bien producido por la empresa, y esta recaudación, percibida y redistribuida por los organismos de Seguridad Social, se presenta, de hecho, como un impuesto de consumo.

Las cotizaciones de los trabajadores independientes y, en cierta medida, las cotizaciones de los asalariados constituyen gravámenes efectuados sobre las rentas propias de los interesados: beneficios, salarios. El esfuerzo financiero es entonces pedido a una persona proporcionalmente a sus recursos. En el marco de una categoría, bien económica, bien profesional, los interesados se imponen para ellos mismos según modalidades fijadas por el Estado: el médico, el artesano, retiran de su renta una cotización análoga al impuesto directo clásico. La incidencia de tales cotizaciones depende a menudo de la coyuntura. La repercusión sobre el consumidor varía con la elasticidad de la demanda. En período de inestabilidad económica este sistema presenta las mismas consecuencias que una financiación basada en la fiscalidad indirecta; la cotización o el impuesto es entonces automáticamente incorporado en los precios y cualquier aumento de la tasa es rápidamente soportado por la masa de consumidores.

No es completamente cierto el hecho de que en ciertos procedimientos de financiación las rentas distribuidas sean siempre iguales a las que son recaudadas, hay que tener en cuenta los gastos de gestión del sistema, los márgenes de los proveedores y la constitución de las reservas.

10. *El sujeto obligado a contribuir*

De las tres alternativas: el Estado, los empresarios, el trabajador, como sujetos obligados, acabamos de ocuparnos en el epígrafe anterior de los dos últimos. Nos queda por contemplar cuándo es el Estado el que cubre todos los gastos de la Seguridad Social.

Si se concibe la Seguridad Social como un simple servicio público o como una asistencia pública, es el Estado el que tiene que sufragar los dispendios del sistema. El tema sería propio de la Hacienda Pública o del Derecho Fiscal.

Esta alternativa presenta dos vertientes en su aplicación:

- a) En cotización única sobre la misma base que los impuestos indirectos.

b) En cotización diferenciada :

1. Para los trabajadores, como hasta ahora, sobre la base de sus rentas salariales.
2. La aportación empresarial sería la que seguiría sobre el valor añadido.

Este sistema permitiría aplicar a los trabajadores independientes el cálculo de la cotización sobre elementos distintos de la simple remuneración (58).

La participación del Estado existe siempre, es muy alta, a veces es decisiva, en la financiación de los sistemas de Seguridad Social de los países a los que nos queremos aproximar en la década de 1970. Aquí no cabe la menor duda de que estamos ante un principio esencial de la política contemporánea de Seguridad Social (59).

11. *El control de rendimiento*

La realidad social a la cual se aplica el sistema de Seguridad Social difiere de los planes legislativos tanto como un plan estratégico de una campaña militar es distinto de la batalla en sí. Lo mismo que los planes militares no necesariamente constituyen una garantía de victoria, del mismo modo un sistema de Seguridad Social no resulta un logro necesario para suprimir una necesidad.

En última instancia, la verdadera cuestión de un sistema de Seguridad Social está en enfrentarse con los resultados prácticos del funcionamiento de la máquina después que ha estado trabajando algún tiempo. Por lo tanto, un efectivo control de la vida de un sistema de Seguridad Social deberá responder a estas cuestiones :

- 1.^a Hasta dónde una medida de Seguridad Social logra el objetivo previsto por la Ley, y
- 2.^a Hasta qué grado este logro del objetivo hecho cubre la necesidad cuya existencia promovió la legislación (60).

(58) Esta modalidad se debe a R. CONSAL, director general del Servicio de Estudios y Programación Social de Bélgica, que la ha propuesto a la C.E.E. («Algunos aspectos económicos y financieros de la Seguridad Social», en *R.I.S.S.*, núm. 4, 1966.)

(59) E. BORRAJO: *Los principios de la Seguridad Social y sus realizaciones en el sistema español*, op. cit. La diversificación de las fuentes de financiación obedece a una regla de prudencia y equilibrio, tanto más útil cuanto más extendido es el campo de aplicación. Así se justifica el recurso a modalidades especiales de financiación de la Seguridad Social Agraria Española.

(60) V. RYS: *Estudios comparativos...* op. cit.

12. *El coste de la Seguridad Social*

A) *Aproximación al concepto de coste.*—Existe una cierta confusión de ideas acerca del modo de concebir el coste de la actividad financiera (61) porque a veces se ha querido reducirlo a los gastos de recaudación, otras veces se ha extendido hasta incluir, además del sacrificio del contribuyente, derivado de la detracción, los ulteriores efectos negativos de la misma, y finalmente se ha concebido también refiriéndolo únicamente a las sensaciones de los individuos, o bien, por el contrario, al Estado, sin llegar a una formulación completamente satisfactoria (62).

El concepto de coste, en sentido económico, implica el elemento de sacrificio, o como gasto de energías o como renuncia a determinadas ventajas con vista a la adquisición de un bien necesario para satisfacer una necesidad (63).

Se trata de una selección de medios para alcanzar unos fines; viene a ser la sensación de sacrificio y de insatisfacción que experimenta la clase dirigente por el hecho de que, usando una determinada cantidad de medios en el orden coercitivo, resulta imposible, o en todo caso se reduce, la consecución de otras finalidades en el ámbito del orden contractual (64).

Todas las variaciones cuantitativas y cualitativas de la actividad financiera ejercen una influencia sobre la renta nacional, de tal forma que la clase dirigente no puede establecer impuestos a su capricho por la cadena de reacciones que provocan en los contribuyentes (65).

Es por ello que se impone una racionalización de la actividad financiera con el objeto de reducir al mínimo el coste. A tal fin el Estado procura combinar las modalidades de detracción correspondiente del gasto público.

(61) La actividad financiera ha sido definida como «aquella parte de la actividad económica del grupo público que asume el aspecto contable de ingresos y gastos de la administración pública». (M. FASIANI: *Principii di Scienza delle Finanze*, vol. 1, 2.^a ed., G. Giapichelli, Turín, pág. 32.)

(62) C. COSCIANI: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Ed. Rev. Der. Fin., Madrid, 1960, pág. 81.

(63) RICCÀ-SALERNO: *Contributo alla Teoría económica della Finanza*, Giuffrè, Milán, 1936, pág. 64: «Coste es el aspecto negativo de cualquier empleo de bienes».

(64) C. COSCIANI: *Principios...* op. cit., pág. 82.

(65) «La actividad financiera debe obtener los medios económicos necesarios para su desenvolvimiento de las diversas economías de los particulares componentes de la colectividad, absorbiendo una parte más o menos notable de su renta...» «Una extensión gradual y progresiva de la actividad financiera, de la detracción pública, provoca, a partir de un momento dado, una contracción gradual en la renta nacional.» (C. COSCIANI: *Principios...* op. cit., pág. 87.)

La situación óptima del coste para la clase dirigente —según Cosciani— es aquella en que los fines a alcanzar por la sociedad se acercan más a los gustos (necesidades, diríamos nosotros) de los individuos (66).

En la práctica el fenómeno financiero es considerado como fenómeno de elección, porque viene referido a la economía individual, de la satisfacción de necesidades reducidas, en todo caso, al plano de las valoraciones individuales: en la actualidad, la actividad económica, privada y pública, objeto de la ciencia económica y financiera, es actividad de elección por el hecho mismo de que el acto económico se estima como acto de elección, capaz de explicar también la acción colectiva, privada y pública, reconduciendo ésta sin ninguna duda al campo de la economía. De otra parte, todas las elecciones, sean individuales, colectivas, económicas o financieras, debido al ambiente histórico concreto en el que operan están condicionadas por fenómenos de estructura e instituciones.

La selección referida a los organismos colectivos no es propiamente la elección, sino que más bien constituye resultado o sanción de elecciones económicas, en el sentido de que determinadas formas no persisten en cuanto económicas, sino que resultan económicas en cuanto persisten; los dos conceptos se equiparan empíricamente, pero, en realidad, son distintos. Se puede sostener ciertamente que existe una elección, una selección entre varias formas posibles, la cual constituye la formulación más general del fenómeno económico, pero el hecho esencial estriba en que las elecciones, sean económicas o financieras, privadas o públicas, son en sí mismas actos económicos, de empleo del mínimo medio, de juicios de conveniencia entre alternativas de costes-oportunidades (67).

El gran progreso de la teoría económica y de la política económica en los últimos años consiste precisamente en la generalización de la teoría pura de las elecciones no vinculadas exclusivamente a las valoraciones individuales, sino con juicio objetivo de conveniencia del empleo del mínimo medio, en suma, de específico acto económico: acto económico sometido a las leyes de la selección, que decide sobre la conservación de los organismos no sólo privados, según sigan o no, en conjunto y a largo plazo, el principio de la adecuación de los medios a

(66) La clase dirigente ha de tener en cuenta que la reacción de los contribuyentes es un elemento del coste. Así, FASIANI señala que en el Estado monopolista la clase dominante se preocupa por seguir exclusivamente las líneas de menor resistencia (*Principios...* op. cit., vol. I, págs. 77 y 315). Pero además de la abundante bibliografía que sobre este tema ha producido la teoría de la Política Económica, no hay que olvidar las motivaciones del comportamiento del contribuyente ante el impuesto. Vid., al respecto, GÜNTER SCHMÖLDERS - JEAN DUBERGÉ: *Problemas de Psicología Financiera*, Ed. Der. Fin., Madrid, 1965.

(67) C. ARENA: «Los Principios Económicos de la Hacienda Pública», en *Rev. Der. Fin. y H.ª Publ.*, núm. 45, 1962.

finés de cualquier modo cualificados, desde los más simples de riqueza material a los de potencia o de bienestar, egoístas o altruistas, económicos, sociales o políticos, de máxima satisfacción en el sentido más comprensivo del término-máximo.

B) *El coste de la protección social* (68).—La determinación del coste de un régimen cualquiera de protección social, ya sea destinado a la generalidad de los ciudadanos o sólo a un sector de la población, se presenta siempre como un problema muy complejo y, en el aspecto práctico, de difícil solución (69).

Generalmente, para apreciar este coste se toma en cuenta o el total de las cantidades pagadas o el de las cargas impuestas, lo que, además de limitar el examen a una visión del todo superficial, se presta a confusión los aspectos individual y colectivo de la cuestión y a dejar completamente en sombras todas las ideas y datos que puedan ser útiles para una valoración exacta.

Es sabido que el concepto de coste es completamente relativo; no existe un coste en sentido absoluto, sino únicamente en relación con un determinado resultado. En términos más precisos, el coste de un beneficio determinado está constituido por el conjunto de las utilidades que se deben destruir para obtener la utilidad del bien producido.

Esto no obstante, si se quiere juzgar el aumento o disminución del bienestar individual o colectivo, son precisamente las variaciones de utilidad las que se deben tener en cuenta y del mismo modo se debe deducir el juicio que parezcan las ventajas o los inconvenientes que con un determinado acto se consigan.

Sin embargo, para la expresión cuantitativa del coste de un bien determinado se usan generalmente los precios del mercado.

C) *La utilidad colectiva*.—Pero cuando nos alejamos de la economía de mercado el precio y la utilidad se desconectan y esta separación se hace más profunda cuando la valoración colectiva de la utilidad sustituye a la individual.

(68) Seguramente extrañará al lector que en materia de Seguridad Social apliquemos la teoría de la Hacienda Pública. Para EINAUDI, se puede dar la equivalencia por clases sociales entre Impuestos y Servicios Públicos en, entre otros casos, el Régimen de pensiones a la Vejez, con cuotas a cargo de los industriales (*Principios de Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid, 1952, pág. 98). El carácter tributario de las Cuotas de Seguridad Social lo exponemos en nuestros trabajos: *Las Aportaciones pecuniarias a la Seguridad Social*, Zaragoza, 1965, y *La Cotización en la Seguridad Social*, Zaragoza, 1966.

(69) A. CATTABRIGA: «Consideraciones sobre la valoración del coste de un régimen de Previsión Social», en *Presidenza Sociale*, Roma, oct.-nov. 1945. Vid., asimismo: R. RICCARDI: «El Costo de los Accidentes y la utilidad de la Prevención», repr. en *R.I.S.S.*, número 4, 1963.

Mas la idoneidad de las cifras que expresan los movimientos monetarios entre individuos y colectividad para poner en nuestro conocimiento el coste y el rendimiento en relación con todo el cuerpo social en su conjunto y para permitirnos, por consiguiente, emitir un juicio sobre la oportunidad de realizar un acto determinado y fijar los límites de esa convivencia, nos parece aún más evidente en el caso particular que nos interesa; es decir, en la valoración de los resultados obtenidos por una organización obligatoria de protección social.

Un sistema de protección social puede constituirse en forma de previsión, en forma de asistencia o en forma mixta. En la primera, aquellos a quienes se impone la carga adquieren con ella el derecho de obtener, en determinadas condiciones, los beneficios previstos en esa forma de protección, mientras que en la segunda disfrutan de los beneficios personas distintas a las que sufragan los gastos. En uno y otro caso, ya se trate de corresponder al precio de un riesgo que se transfiere a los demás o de abonar una cantidad cuyo pago impone la colectividad para atender a un fin considerado de utilidad general, el individuo sobre quien pesan estas cargas debe incluirlas entre los gastos de su presupuesto particular y, por esta razón, tales cargas constituyen el coste (70).

Si se quiere considerar como coste para la colectividad la suma de los citados costes individuales, es claro que se deberá incluir también en el activo del presupuesto como complemento o exceso de los ingresos el conjunto de los beneficios concedidos a los individuos por la organización protectora, y entre ambas partes queda como única diferencia el coste de los gastos administrativos que exige dicha organización.

D) *Costos sociales* (71).—Entre los conceptos difusos que la inquietud social del mundo contemporáneo trata de racionalizar e incluso en la teoría económica está el de los «costos sociales».

(70) La carga de la Seguridad Social no es otra cosa que el grave mal, analizado, de aquellos que cotizan. En su ausencia, representa un esfuerzo para asegurar la financiación de los gastos vitales, atenciones médicas, manutención de los hijos, subsistencia de enfermos y ancianos, con el consiguiente sacrificio de algunas necesidades menos urgentes. (P. LAROQUE: «Seguridad Social en la Economía Francesa», en *R.I.S.S.*, números 7-8, 1950. Recoge esta cita de P. URI, secretario general de la Comisión de Contabilidad Nacional de Francia.) BENJAMÍN HIGGINS, al comentar la «Tipología y Niveles de Vida», a efectos de medición del grado de desarrollo económico de un país, diferencia el «valor de mercado», que viene dado por el precio real, y el «precio sombra» o «contable», por encima del de mercado, dentro de la contabilidad nacional. Así —dice—, es posible que la educación y la salud «valgan más» que su costo, y si conocemos lo que ambas «valen», podremos atribuirles valores mayores a la hora de medir la renta nacional. (*Desarrollo Económico, Principios, Problemas, Políticas*, op. cit., vol. I, pág. 33.)

(71) J. STEFANI: «Los Costes Sociales y la Seguridad Social», transcrito en *R.I.S.S.*, número 2, 1962.

Se indican con esta expresión todas las consecuencias perjudiciales y las pérdidas directas e indirectas que una actividad productiva ocasiona a terceros o a la colectividad entera. Kapp atribuye este fenómeno solamente a las empresas privadas, y lo hace con términos duros: «El cálculo del costo-precio de competencia no es más que una institución a través de la cual es posible a las empresas privadas transferir una parte de los costes a terceros y practicar una forma de expoliación en vasta escala» (72).

La teoría reconoce entre los principales tipos de costos sociales aquellos que provocan la disminución física y psíquica del trabajador o de personas ajenas a la producción; lo que determina la contaminación del aire y del agua, con las consecuencias más variadas sobre las personas, las cosas, los animales y las plantas; la explotación imprevisora y excesiva de los recursos y energías naturales; la erosión y empobrecimiento de la fertilidad del suelo comprendido el desmonte; las pérdidas que se derivan de los cambios de la técnica, especialmente en relación con la ocupación, y, por último, todas las causas (concurrentes, provisionales, políticas, naturales) que originan el desempleo.

Si se halla el elemento común de esas diferentes consecuencias negativas de la producción se puede decir que los costos sociales no recaen sobre la producción que los provoca y que, por lo tanto, son «costos no pagados». Ello es debido al hecho de que no son objeto de contratación monetaria (73).

La circunstancia de los costos sociales, o sea, las múltiples consecuencias perjudiciales, se manifiestan a veces inmediatamente; otras, con el correr del tiempo, como sucede con muchas enfermedades profesionales y otros riesgos para la salud de los trabajadores, constituyen una dificultad de valoración.

E) *Clasificación de los costos sociales.*—De cuanto se ha dicho brevemente hasta ahora resulta que el procedimiento para incluir los costos sociales en la teoría económica consiste en la posibilidad de determinarlos lo más cuantitativamente como sea posible, evitando que continúen siendo «no pagados». Sin embargo, como esto no siempre es fácil o posible, conviene reagrupar los costos sociales en tres categorías, aclarando que no se trata de distinciones precisas:

- a) Existen costos sociales que se pueden transformar en costos de empresa.

(72) KAPP: *The Social Cost of Private Enterprise*, Harvard Univ. Press, Cambridge, 1950, pág. 233.

(73) En esto, probablemente, está la mayor dificultad para su inserción en la teoría económica; en realidad, es evidente que estos efectos perjudiciales no son consecuencias estimables en términos cuantitativos exactos, y por esto, orgánicamente, no pueden ser objeto de precio o mercado.

Así, muchos productos de combustión (humo, gas), ya sean transformados o quemados. También muchas consecuencias perjudiciales para la insalubridad y salud de los trabajadores pueden ser eliminadas mediante dispositivos de seguridad, condiciones higiénicas en las fábricas y las minas, vacaciones pagadas, lugares de reposo, etc...

A través de estos procedimientos se puede decir que la empresa no sólo cubre los costos sociales, sino que los previene, transformándolos en costos de empresa.

b) Hay costos sociales que no pueden ser transformados en costos de empresa porque la técnica productiva no está en condición de hacerlo (en el estado actual), o bien, como en el caso de la desocupación de las consecuencias de costos sociales que se remontan al pasado (los desmontes, por ejemplo), porque no son eliminables a través de disposiciones legislativas y de la acción individual de los empresarios. Sin embargo, pueden ser cubiertos, al menos en parte, a través de los servicios públicos y otras medidas colectivas.

c) Por último están los costos sociales, que —en el estado actual de la técnica y de la organización de los mercados— no son eliminados ni menos cubiertos «a posteriori». Por ejemplo, la contaminación del aire y del ambiente. El progreso de la técnica felizmente restringe esta categoría, pero mientras tanto los casos no eliminables continúan siendo auténticamente costos sociales, o sea, consecuencia perjudicial o irreparable de la producción.

La segunda categoría constituye un problema técnico y legislativo. Técnico, porque es menester determinar las medidas adecuadas para evitar ciertos costos sociales; legislativo, porque es preciso que el legislador imponga a las empresas la adopción de dichas medidas técnicas, que hace más elevado el costo de la producción.

La tercera categoría de costos sociales queda excluida de la teoría económica, por cuanto se trata de consecuencias perjudiciales que no pueden ser ni previstas ni directamente cubiertas.

En razón de que estas consecuencias perjudiciales subsisten, encontramos situaciones que pueden interesar al sistema de Seguridad Social. Se piensa, por ejemplo, en el Seguro de Enfermedad con relación a enfermedades bronquiales producidas por la contaminación del aire, que no se ha podido evitar.

En este caso individualizamos a los «sujetos» que soportan el costo de estos daños sociales, pero no se puede instituir una relación directa entre causa (contaminación del aire) y efecto, sobre todo porque éste puede provenir de otras causas y concausas. Por lo tanto, dejaremos de lado esta categoría de costos sociales.

Queda la segunda, que contempla costos sociales que, aun cuando no pu-

diendo ser evitados, pueden ser cubiertos a través de servicios públicos u otras medidas colectivas. Sin embargo, nos ocupamos solamente de una parte específica de este tipo de costos sociales, o sea, los que son cubiertos a través de las prestaciones de los organismos de la Seguridad Social.

En conclusión, pues, un estudio de costos de la Seguridad Social debería contemplar al menos, a nuestro entender :

1.º Los costos sociales de la segunda categoría.

2.º La carga total en su relación con la Renta Nacional. Los planes ingleses de Seguridad Social de los años 40 situaban como tope máximo de la relación entre riqueza nacional y cargas de la Seguridad Social el entorno del 10 por 100.

3.º La carga de estos costos individualizada a nivel empresa primero y a nivel rama después. Así, se podría analizar la incidencia de la carga de la Seguridad Social en los precios de mercado de bienes y servicios y hasta intentar un sistema que grave los valores agregados en la producción.

4.º La carga de la Seguridad Social sobre la persona protegida en el caso de que las cuotas se imputen a rentas salariales. Así, se podría intentar sustituir la proporcionalidad de los tipos de imposición por la progresividad.

5.º El coste de la gestión administrativa de cada unidad para establecer la debida relación entre ingresos y gastos de administración de las Instituciones gestoras de la Seguridad Social. De esta forma se podría influir en la simplificación administrativa para conseguir una gestión barata y eficiente.

Expuestos los objetivos que debe alcanzar la Seguridad Social y señaladas las alternativas que puede contemplar la clase dirigente, queda sólo por indicar la relación de la planificación con el momento de la aplicación y de la proyección futura. En otras palabras: primero, la relación entre el plan y la coyuntura; después, la relación entre el plan y el plazo de aplicación, bien a corto, bien a largo plazo.

De las consideraciones que llevamos escritas sobre la oferta y la demanda, parece que al afectar a los precios la Seguridad Social ha de tener un efecto inflacionista. Mas, verdaderamente, la Seguridad Social por sí sola sólo es inflacionista en función de la elasticidad de la oferta. Y entonces nos encontramos con que, de cualquier forma, siempre mediante las indemnizaciones a las per-

sonas protegidas, se mantiene estable al nivel de demanda, con lo cual se suavizan las curvas, tanto en expansión como en regresión.

Adrede no nos hemos ocupado de la influencia de la Seguridad Social sobre el ahorro. A grandes rasgos podemos afirmar que la Seguridad Social, precisamente por la protección que dispensa, ha de tener una relación muy directa con el mantenimiento y aun a la elevación de la propensión al ahorro.

13. *El presupuesto de la Seguridad Social*

Con lo dicho hasta aquí parece como si la organización financiera de la Seguridad Social fuera una cosa perfecta, equilibrada: igualdad entre cuotas recaudadas y prestaciones satisfechas, más gastos de administración.

La realidad es muy diferente. Algunos sectores de la Seguridad Social tienen un déficit en sus presupuestos y otros en sus balances. Así, por ejemplo, en nuestro país, la Mutualidad Agraria ya nace con una fuerte subvención estatal y una importante aportación del Régimen General. La asistencia sanitaria presenta un balance deficitario por los gastos de farmacia.

Si el ideal de la actividad financiera del Estado es que el presupuesto esté equilibrado, esto es, que los gastos ordinarios se cubran con impuestos y que únicamente se recurra a la emisión de la Deuda para gastos de inversión, la conclusión lógica será que la Seguridad Social tenga sus presupuestos equilibrados y sus balances no presenten déficits crónicos y crecientes, aun cuando se cuente con subvenciones más o menos importantes del Estado (74).

14. *Conclusión*

El profesor Venturi opina que un ordenamiento de la Seguridad Social debería atender los siguientes principios (75):

— El principio de la «comprensividad» en relación al objeto: en el sentido de que debe eliminar cualquier desfavorable alteración del equilibrio entre medios de que se dispone y necesidades a satisfacer,

(74) J. R. DEBRAY: *Sécurité Sociale*, op. cit., págs. 201 y ss. Dedicada precisamente el Cap. VI al estudio de «La financiación de las necesidades sociales», y se hace eco de los déficits de la Seguridad Social francesa.

(75) Cit. por G. CANNELLA: *Corso di Dir. della Prev. Soc.*, op. cit., págs. 12-13.

cualquiera que sea la naturaleza del evento que determina tal situación.

— El principio de «universalidad» en relación a los sujetos protegidos: en el sentido que debe extender su tutela a todos los ciudadanos.

— El principio de «igualdad» en relación a las prestaciones: en el sentido que debe garantizar a todos los ciudadanos beneficios iguales.

— El principio de «solidaridad general» en relación al aspecto financiero: en el sentido que los medios financieros deben ser aportados por todos los componentes de la colectividad nacional, cada uno en proporción a su propia capacidad contributiva.

— El principio de «solidaridad entre generaciones» en relación al régimen financiero: en el sentido que la gestión se rija por el sistema de reparto, abandonando el sistema de capitalización y la consiguiente formación de reservas técnicas (76).

— El principio de «unidad de gestión» en relación a los órganos de la Seguridad Social: en el sentido que la gestión de la Seguridad Social debe ser asumida directa y exclusivamente por el Estado.

Un adecuado sistema de Seguridad Social —a juicio de Dusi— debe contar con tres niveles: a) Régimen general para toda la población y financiado por el Estado; b) Regímenes profesionales integrativos financiados con las aportaciones de la categoría, y c) Regímenes complementarios más individualizados (77).

ENRIQUE MUT REMOLA

(76) No entramos en la exposición de las ventajas ni de los inconvenientes del sistema de reparto y del de capitalización. Brevemente, debido a la constante devaluación histórica del poder adquisitivo del dinero, el sistema de capitalización se bate en retirada, dando entrada al régimen de reparto. Vid. al respecto: C. G. POSADA: *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, op. cit., págs. 27 y ss., y J. R. DEBRAY: *Sécurité Sociale*, páginas 217 y siguientes.

(77) E. DUSI: *Sicurezza sociale, Previdenza sociale e Previdenza libera*, Com. al 1 Congreso Internacional de Der. Industrial y Social, Tarragona, 1965. El autor defiende la separación entre Asistencia, a cargo del Estado, interesando a todos los ciudadanos, y el seguro social para cubrir los riesgos específicos del trabajador subordinado.