

LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

JOSÉ MINGARRO Y SAN MARTÍN

México

¿ES posible proyectar una síntesis de la doctrina de la seguridad social? Una síntesis es siempre posible, en cualquier orden de conocimientos, a condición de que los factores que entran en la integración que se busca sean lo suficientemente claros y definidos para ser manipulados por la reflexión crítica. En la doctrina de la seguridad social, en su sentido estricto, sólo muy imperfectamente acontece esto por tratarse de una corriente de ideas en pleno período formativo que, aunque por el orden de angustiosas necesidades que trata de satisfacer, la convierten por muchos conceptos en el tema insorteable de nuestro tiempo. Su reciente aparición en los dominios de la política social ha hecho inevitable la confusión y el equívoco que se ciernen sobre una gran parte de sus problemas. En diversas ocasiones he procurado sistematizar los problemas de la seguridad social.¹ En este artículo espero presentar una síntesis de la significación y estructura de la doctrina de la seguridad social.

Seguridad social lato sensu y seguridad social sensu stricto.—Existe un concepto amplio e indefinido de la idea de seguridad social que va unido a las acepciones más notorias de esta palabra en el lenguaje corriente. En tal sentido, seguridad social, abarca la previsión social en su acepción más amplia; por consiguiente, todas las formas intencionales de protegibilidad, especialmente las patrocinadas por el Estado.

En su sentido estricto, la seguridad social, como última fase de

¹ En mi libro *La doctrina de la seguridad social en el Plan Beveridge*. En "Los postulados de la justicia social", *Investigación Económica*. Segundo Trimestre, 1947. Por último, en *Doctrina de la seguridad social*, actualmente en prensa.

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

la política social; es decir, de la política de intervención del Estado en materia social, es la doctrina de la abolición pura y simple de la necesidad humana. Seguridad social significa, en tal sentido, seguridad del ingreso requerido por el coeficiente de subsistencia; por tanto, el aseguramiento de todos los riesgos de que pueden ser víctima las personas por causas independientes de su voluntad.

De estas dos acepciones posibles, la idea de seguridad social, el concepto estricto, como forma de la proscripción de la miseria, y, el concepto amplio y tradicional que abarca la consideración y tratamiento de todas aquellas formas de previsión y de lucha contra las contingencias de la vida humana susceptibles de compensación económica, la Organización Internacional del Trabajo, en una integración de estas dos concepciones, considera la seguridad como una proyección *objetiva* de la política social de los distintos países. Acepta, por tanto, la evolución gradual y por ramas independientes del seguro social, pero no oculta su predilección, como así lo dice explícitamente,² por un desarrollo del seguro social conforme a un plan preconcebido. Este plan preconcebido, es la aplicación de los principios de la política social a un país determinado dentro de las configuraciones de su economía y de su organización político-social, es decir, la doctrina de la seguridad social, en cuanto forma de la abolición de la necesidad humana.

Nuevo concepto de la palabra seguridad.—La palabra seguridad no es ciertamente nueva; comienza a hablarse de ella, con su actual significación, en los comienzos del siglo junto con la doctrina de los valores y de la cultura. En la doctrina de los valores se habla del valor de la seguridad como valor de primer rango, esto es, como valor del que dependen todos los demás valores del orbe jurídico. Sin seguridad, se decía, no es posible el desarrollo de los demás valores de la convivencia.

Pero la seguridad, como doctrina, era todavía una idea, una

² *Problems of Social Security*, Pref. III, *International Labour Office*, 1947.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

necesidad del orden conceptual o lógico. Sólo en los tiempos trágicos de guerra se ha mostrado como una necesidad vital, gravitando con un apremio terrible sobre todas las conciencias. Hasta la mera existencia del individuo dependía del instinto de defensa de la colectividad. Dependía de todos la existencia y la salud de cada uno. Un nuevo concepto vital de la solidaridad emergía de las comunidades políticas en lucha por su propia subsistencia. Por consecuencia, todos y cada uno debían contribuir al bienestar de los demás. La conciencia de solidaridad no era ya una idea metafísica; era una realidad que nivelaba a todos en el sacrificio y en la muerte. De ella surgieron los nuevos módulos de la política social: la integración de los afanes de todos en los afanes de la colectividad.

En su comunicación al Congreso de Estados Unidos, el 6 de enero de 1941, el Presidente Roosevelt enunció por primera vez las cuatro libertades fundamentales por cuya consecución lucharon las Naciones Unidas. El contenido de estas cuatro libertades puede resumirse en una sola palabra: seguridad. Seguridad intelectual o espiritual; seguridad religiosa o moral; seguridad económica o material y seguridad nacional o política.

Seguridad y justicia social.—Este concepto reivindicatorio de la idea de seguridad señala sus conexiones con la justicia social. El principio implícito en estas palabras, justicia social, no tiene contornos precisos. Se trata de un criterio de determinación y discriminación de lo “socialmente justo”, criterio sometido más que ningún otro a valoraciones de muy diverso sentido. Desde Ulpiano se dice de la justicia que es dar a cada uno lo suyo. Pero ¿qué es lo “suyo” de cada cual? ¿Hasta dónde puede legitimarse la pretensión de cada uno a lo “suyo” de los demás? Porque, la verdad, es que “lo social” ha añadido al concepto tradicional de la justicia un sentido reivindicatorio y dinámico que se antepone y sobrepone a todo derecho.

El concepto justicia social en el pensamiento jurídico y social

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

del presente, es un concepto formal, abstracto, sin contenidos vitales. Este contenido sólo puede darlo un “estado de conciencia” o de convicción unánime, o lo suficientemente generalizada, para imponer un determinado sentido a la evolución social.

Para la doctrina de la seguridad social, este “estado de conciencia”, ha llegado al punto de su definición plena. La justicia social, tal como se desprende de la doctrina de la seguridad colectiva, es dar a cada uno lo necesario para la subsistencia. He ahí ya un contenido concreto, vital, de la idea de justicia en el orden de las exigencias económicas de la convivencia. Dar a cada uno lo necesario, abolir radicalmente la necesidad, supeditar la seguridad colectiva a un régimen mínimo de garantías económicas individuales, es ciertamente una cosa concreta, tan concreta que no sólo puede realizarse, cuantificarse, sino que ya se ha realizado en algunos países, reduciendo a guarismos las responsabilidades que derivan de la aplicación del sistema y articulando todas las condicionalidades fundamentales para su implantación.

Diagnosis de la necesidad.—Para llegar a la concepción de la seguridad, es forzoso partir de la diagnosis de la necesidad, ya que la seguridad es el contrapolo de la necesidad; su contraposición real y lógica.

Ahora bien; la causa universal de la necesidad radica en la falta absoluta o en la deficiencia de los ingresos necesarios para la subsistencia. Y, esta falta de ingresos en las personas aptas para un trabajo útil, proviene: *a)* de un salario deficiente, por deficiencia básica o por familia numerosa; *b)* por cesación de ingresos por enfermedad o inhabilitación física en todos sus grados, o *c)* por mengua o desaparición de la demanda de trabajo. La deficiencia básica del salario está provista por el salario mínimo, de acuerdo con las respectivas leyes de protección del trabajo, el cual tiene, en todo caso, que adecuarse al costo de las necesidades en el propio lugar en que tienen que ser satisfechas. Las otras tres causas de la necesidad tienen que ser provistas en forma que su ordenación

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

regule con carácter de universalidad: 1) a las necesidades provenientes de una inhabilitación física en todas sus clases y grados; 2) a las exigencias de una familia numerosa, y 3) a las contingencias dimanantes de una suspensión involuntaria del trabajo.

Las previsiones fundamentales.—A la satisfacción plena de estas necesidades tienden las previsiones fundamentales, cuya ordenación es absolutamente imprescindible para la viabilidad de todo régimen de seguridad social.

Las previsiones fundamentales nacen de la consideración de las causas de la necesidad, pero no se vinculan a ninguna causa específica de la necesidad humana, sino que tienen un carácter básico que las convierte en denominador común de todas ellas. Como, en efecto, no sería conveniente, ni siquiera posible, tratar individualmente la serie de complejos que genera los innumerables casos de la necesidad humana, se han ideado las coordenadas de la previsión que, por eliminación de las causas más generales de la necesidad, allanen el camino para su tratamiento específico. Tal es la función de las previsiones fundamentales.

Estas previsiones: *a)* la implantación de un sistema nacional de salubridad general; *b)* las bonificaciones familiares, juntamente con la protección a las personas dependientes, y *c)* regulación del estado de desocupación, tanto individual como en masa, junto con una política nacional de mantenimiento al máximo de la ocupación, son los verdaderos soportes de la seguridad colectiva.

La necesidad de instituir un servicio nacional de salubridad, general y eficiente, aunque su mantenimiento gravite, total o parcialmente, sobre la población asegurada, no es sólo un postulado de la justicia social, tal como este postulado puede defenderse como uno de los derechos primarios de la persona humana, el derecho a la salud, sino que es una exigencia, no menos ineludible, si se reconoce al individuo como unidad insubrogable de la producción económica, como así lo es en la realidad efectiva. Es esta realidad la que impone, todavía más que los postulados de la justicia

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

social, la preservación y rescate de la salud al máximo posible. De otra forma, lo que la sociedad no pague en un sistema de previsión eficiente, lo pagará irremediablemente en merma de la capacidad productiva y, en lo que es su más inevitable consecuencia, en la desintegración social que genera el abandono de este deber humano. Para la consecución de esta finalidad no son aptos los sistemas de seguro social existentes; todos ellos son sistemas de protección condicionada, tanto por su duración como por su cuantía. El resultado es, las más de las veces, el abandono de la población enferma a su propia suerte tras de una protección deficiente para la integridad del restablecimiento orgánico.

El tratamiento de la salud requiere una política de mayores dimensiones, que tienda, tanto a la preservación de las enfermedades, como a su plena curación y restablecimiento orgánico, mediante un tratamiento médico postmédico o de convalecencia. La conciencia de este deber —que es, además, una exigencia de primera magnitud para la potencialidad de la producción económica— se va abriendo paso en las comunidades políticas de la postguerra. Rusia e Inglaterra ya han llegado al punto de la socialización de la medicina en sus dos aspectos integrales, la preventiva y la curativa; Rusia sistemáticamente, e Inglaterra por la consagración de su tradición estatificadora en su reciente ley de 1946 sobre nacionalización del servicio médico. Norteamérica ha emprendido ya este camino, aunque salvaguardando el ejercicio de la medicina como profesión libre, mediante una política federal estimuladora y cooperadora de la de los Estados, y, este mismo sentido integral y extensivo de los servicios de salubridad inspira y va desarrollándose en las nuevas reformas legislativas de Francia, del Canadá, de Australia y de otros Estados. - Chile, en 9 de febrero de 1938, dictó una ley de profilaxis preventiva, especialmente dedicada a combatir las endemias más generales en este país y que es, por su tendencia, un ejemplo legislativo altamente recomendable.

Las bonificaciones o mayoraciones familiares se vinculan a otra

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

de las causas genéricas de la necesidad humana; la insuficiencia del salario en los casos de una familia numerosa. El salario se valúa en función de la oferta de la mano de obra, sin consideración alguna a las cargas familiares del trabajador. Así ocurre que, un salario suficiente para una persona sola, es un salario deficitario para una familia. Sin embargo, la naturaleza del salario, no es tanto la de servir de justiprecio a unos servicios como la de cubrir las necesidades vitales del trabajador. En esta exigencia está involucrada, no sólo la mecánica de la producción, sino el interés del Estado. La escala de salarios no puede ser, por tanto, una escala rígida, sino móvil y adaptable a las necesidades vitales del trabajador. Para fundamentar esta movilidad se puede partir o, de la insuficiencia básica del salario, de todos los salarios, como propiedad inherente al régimen de producción capitalista, o, de la responsabilidad de la comunidad para todos sus miembros, transfiriendo a ella el deber de una protección suficiente, o también, conciliando ambas tendencias, resolverse por una solución mixta, haciendo intervenir a los patronos y al Estado en la protección a las familias. Con uno u otro procedimiento, la necesidad de provisiones específicas para la familia, protegiendo a la vez a los hijos, no sólo con una alimentación suficiente, sino con una instrucción adecuada, es uno de los postulados que se han abierto ya paso en la conciencia colectiva de muy distintos países, como sucede, entre otros, en las legislaciones de Rusia, de Inglaterra, de Islandia, de Francia, de Nueva Zelanda, del Uruguay, de la Argentina, de España y Portugal.

La tercera de las previsiones fundamentales, la de regulación del estado de desocupación, es la de previsión más difícil, porque el problema del paro forzoso o en masa, no sólo tiene una dimensión internacional, por reflejo de la economía universal en las economías nacionales, sino que, el supuesto de la ocupación es la condición más básicamente fundamental para la propia existencia de un sistema de seguridad colectiva. Por eso, el problema de la regulación del estado de desocupación, se convierte en el problema del mante-

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

nimiento de la ocupación, en el que están involucrados, no sólo los términos de más difícil ponderación económica, sino la propia subsistencia de los pueblos como unidades autónomas de producción. Esta es la razón por la que Beveridge ha tratado de completar, con su nuevo Informe sobre *Ocupación plena en una sociedad libre*, el primero de sus Informes sobre la seguridad social.

La mecánica de esta previsión si, por un lado, postula un derecho al trabajo como soporte de la independencia del individuo, por otro reafirma el deber a la aceptación de todo trabajo conveniente como exigencia del derecho a la propia protegibilidad. De ahí que las Bolsas de trabajo y los Institutos de rehabilitación o reeducación profesional, se ofrezcan como los complementos indispensables de todo mecanismo de protección al trabajo. Norteamérica, Canadá, Francia y Australia, entre otros países, además de Inglaterra que mantiene vigente una legislación excepcionalmente protectora sobre desocupación, han reforzado sus sistemas de protegibilidad al desocupado; no son todavía, salvo en Inglaterra, sistemas de protegibilidad incondicional contra la desocupación, pero sí avances considerables en el camino de esta protegibilidad, cuya solución radical depende, en definitiva, de la concordia internacional y de un sistema universal de cooperación entre los diversos pueblos.

Universalización de la protegibilidad.—Junto con las previsiones fundamentales, el primero y más fundamental presupuesto de todo régimen de seguridad colectiva, es la universalización de la protegibilidad. La necesidad no se vincula en clases, sino que es una contingencia común a todas ellas. Además, el mecanismo de la abolición de la necesidad impone la participación de todas las clases e individuos en la realización de este deber. El seguro social, como provisión específica de las clases más desvalidas económicamente, no es un instrumento apto para la abolición radical de la miseria. Es un sistema de compensación limitado, tanto por su fin como por sus medios. Repara determinados riesgos específicos,

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

precisamente aquellos de mayor magnitud para la persona del obrero, tanto en su condición de trabajador al servicio de la economía de producción de una comunidad, como de individuo humano incapaz de proporcionarse por sus propios medios una provisión adecuada para las contingencias más nefastas de la vida. Pero omite la consideración de las causas de la necesidad humana que no se vincula siempre en riesgos específicos, sino que es un común denominador de todos ellos, cuando éstos, por insuficiencia de la provisión básica o por carencia de ella, no coinciden con la serie de necesidades reales en la plenitud y diversidad de sus formas. Por eso el seguro social, que surgió como una forma tutelar de la política social en el campo de la previsión, necesita ahora integrarse abarcando la totalidad de su objeto y no constituir tan sólo un recurso de mejora de las clases más necesitadas, sino una solución total al problema de la previsión social. La mecánica del seguro social, como sistema de contribución obligatoria y de adecuación de las obligaciones y los derechos de los asegurados, puede servir todavía a las exigencias de la seguridad social, pero con las debidas innovaciones y subordinando, en todo caso, la mecánica férrea del seguro a la suprema finalidad de la abolición de la miseria. Nueva Zelanda, al acudir casi exclusivamente para la recaudación de los fondos de la seguridad social al sistema de las contribuciones generales, ha dado el paso más decisivo para significar la naturaleza de esta obligación que pesa fundamentalmente sobre toda la actividad, cualquiera que sea la naturaleza de los medios elegidos para realizarla.

Función de la asistencia pública.—Con la admisión de las previsiones fundamentales y de la universalización de la protegibilidad, no está concluso el sistema de las condiciones básicas para la implantación de un régimen de seguridad social.

Por fuera de la órbita de la población económicamente activa, la cual constituye propiamente el sujeto de todo régimen de seguridad, existen todavía individuos, como los incapaces o disminuídos en

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

su normalidad física o psicológica, ya por nacimiento o por enfermedad adquirida, que por tales causas no pueden bastarse a sí mismos. La protección tradicionalmente dispensada por el Estado a tales individuos revista la forma de la asistencia. Pero esta asistencia, por prejuicios que derivan de una tradición todavía no superada, no se configura como un deber jurídicamente exigible por parte de las personas desvalidas frente al Estado, sino que reviste la forma de una protección discrecional que el Estado administra a su entero arbitrio. Es claro, sin embargo, que, dentro de las exigencias de un sistema de seguridad colectiva, el deber del Estado hacia esta masa de población incapaz de bastarse a sí misma por causas independientes de su voluntad, debe tener un carácter tan incondicional como el de la protección a las clases económicamente activas. Cambia el fundamento, pero no el contenido de este deber. Por eso la incorporación de la asistencia como un servicio complementario del seguro social y articulado con las propias condiciones de éste, es decir, como un derecho a la protección necesaria, se va abriendo paso en los nuevos sistemas de seguridad social. Dentro de esta tendencia, la asistencia nacional se configura como el coronamiento y remate de todo sistema de seguridad, como la protección más humana hacia todos aquellos que por causas independientes de su voluntad no pueden bastarse a sí mismos. La única diferencia que cualifica esta protección es la comprobación del “estado de necesidad”, es decir, la verificación de que quien la pide no cuenta con recursos propios o éstos son insuficientes. Realizada esta comprobación, cuya necesidad se justifica por sí misma, la misión del Estado es otorgar la asistencia, no con carácter discrecional u optativo, sino de pleno derecho y en la cuantía y bajo las condiciones requeridas por el *mínimum* de la subsistencia.

*La política del *mínimum* nacional.*—La realización de estos supuestos es implicativa de un orden de obligaciones que garantice a todos los individuos la satisfacción de las necesidades indispensables para la subsistencia, cuando aquéllas no pueden ser cubiertas

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

por causas independientes de su voluntad. La forma de sistematización de estas obligaciones es la política del *mínimum nacional*. Esta política es el sistema de las condiciones cuya finalidad es proscribir la miseria del seno de una comunidad. Nadie tiene derecho a lo superfluo mientras alguien carece de lo necesario. La provisión de este *mínimum* es el primer postulado de la justicia social como exigencia del deber de entreayuda que surge del hecho de la convivencia, pero es un deber que no sólo tiene un fundamento moral, sino que tiene su correlato en la consideración del individuo como factor integrante y autónomo, con propia responsabilidad, de la economía de producción de una comunidad.

Pero, como la idea de seguridad social, no sólo involucra exigencias teóricas, sino posibilidades *reales*, la política del *mínimum nacional* está necesariamente subordinada a la estructura económica de un país. La especificación de las colectividades nacionales, que es un hecho evidente, se refleja en su economía; todas ellas se diferencian, no sólo por la magnitud de su potencial económico, sino por su sistema de distribución de bienes. Estos dos caracteres tienen forzosamente que condicionar la naturaleza del sistema de seguridad aplicable a cada país, o, lo que es lo mismo, todo sistema de seguridad tiene que adecuarse a las posibilidades económicas reales de un país. El *mínimum nacional* se vincula a este orden de posibilidades, pero dentro de ellas la política del *mínimum necesario* es una exigencia de la seguridad social aplicable a todas las colectividades.

En cuanto a su determinación individual, es decir, al análisis de los factores que concurren en la fijación del índice de subsistencia, es difícil por dos razones: primera, por las fluctuaciones constantes del costo de la vida, y segunda, porque este costo no es el mismo para todas las familias ni para todas las comarcas de un mismo país. Para llegar, por tanto, a una valuación exacta y aplicable a todos los posibles casos de necesidad, habría que individualizar todos los que se dan en la realidad. Pero como tal cosa, aunque

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

teóricamente posible, no sería en forma alguna recomendable en la práctica por su excesiva complejidad tendiente a las aplicaciones más indefinidas del arbitrio administrativo, lo único admisible es la agrupación de las necesidades por sus órdenes de homogeneización más típicos: personas en edad de trabajar, retirados por vejez, jóvenes en edad de trabajar y niños y niñas en edad inferior a la de trabajo. Cada uno de estos órdenes admite una tipificación de las necesidades por su respectiva cuantía mediante un análisis semejante al de los factores que entran en consideración para determinar el salario mínimo.

Los sistemas de seguridad existentes.—Nueva Zelanda es el primer país regido desde 1948 por un sistema integral de seguridad colectiva. Aunque este sistema de Nueva Zelanda es el primer caso de implantación de la idea de la seguridad colectiva, no parece, sin embargo, haber tenido un influjo directo en él la elaboración del famoso *Report* de Sir William Beveridge *Social insurance and allied services* de 1942, y en el que se desarrolla doctrinalmente, por primera vez, la idea de seguridad social. Desde 1926 en que Beveridge colaboró con Churchill en la reforma del seguro social en Gran Bretaña, se fué perfilando en la mente de este gran economista la idea de hacer servir el seguro social a las nuevas necesidades de la seguridad colectiva. Por eso, el llamado Plan, representa, por primera vez en la historia del pensamiento, el desarrollo de una idea de función de la cual se estructura todo el sistema aplicable a Gran Bretaña en el campo de la previsión. Este sistema abarca por igual al seguro y a la asistencia, en cuanto a formas capitales de la previsión, poniendo el uno y la otra al servicio de una finalidad superior: la abolición de la necesidad. El seguro y la asistencia pierden, por consiguiente, su carácter de instituciones con propia finalidad para ser considerados como medios para la realización de la seguridad colectiva. Tal es el mérito singular de Beveridge en la historia del pensamiento social.

Ahora bien: por su estructura, el Plan Beveridge, no es un

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sistema apto para ser reducido a ley. Ofrece, ciertamente, las bases para un proyecto de ley, pero no es en sí mismo un proyecto legislativo. Abundan en él las consideraciones de orden doctrinal y, su valor, incide más bien en su carácter universal, en servir de orientación y guía a los sistemas nuevos de seguridad social, no sólo en Inglaterra, sino fuera de ellas.

En Inglaterra los proyectos y leyes sobre seguro social se han estructurado en torno del Plan Beveridge. En 26 de septiembre de 1944, el Gobierno inglés de coalición de partidos publicó el Libro Blanco sobre el seguro social en el que expone su pensamiento para la implantación de las nuevas directrices de un sistema de seguridad social en Gran Bretaña. El Libro Blanco asume la más grande importancia por ser la primera aplicación práctica de la idea de la seguridad social; a él va unido no sólo el desarrollo posterior de la idea de la seguridad social en Inglaterra, sino los últimos avances legislativos en materia de previsión social de todas las demás partes del mundo.

Técnicamente considerado, el Libro Blanco es una transposición, aunque no plenamente fiel, del Plan Beveridge. El Proyecto ha tenido que sujetarse mucho más que el Plan al mecanismo vigente del Seguro Social en Inglaterra, y contrastar, con una responsabilidad más directa, los efectos de su aplicación en la economía nacional y en las finanzas públicas. Por eso acepta algunos puntos y, en otros, no llega a términos de plena coincidencia con las directrices del Plan.

El principio inspirador del Plan Beveridge es el de la seguridad incondicionada. Esta seguridad implica, en su forma negativa, la abolición de la necesidad, y, en su forma positiva, el aseguramiento de los medios necesarios para la subsistencia de todo individuo con independencia plena de su posición social, de sus medios de fortuna y de la situación en que se encuentra respecto al Seguro. A esta finalidad se subordina el Seguro que es sólo el medio más idóneo para la proscripción de la necesidad humana. La contribución al

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Seguro, como las demás formas de protección, tienen tan sólo el valor de medios para la satisfacción de esta finalidad superior. Por consiguiente, la otorgación de subsidios y pensiones, es independiente, en general, de la aportación del asegurado, y los beneficios del seguro son, cuando menos en principio, ilimitados en su duración e invariables en su cuantía.

El proyecto del Libro Blanco acepta el valor innovador del Plan Beveridge, al que considera "como una base adecuada para el desenvolvimiento del seguro social durante muchos años"; acepta, por tanto, en principio, la transformación del seguro social en seguridad social. Pero esta seguridad social, a cuya realización tienden las prestaciones del seguro, se condiciona al "pago de las cuotas previstas". Por consiguiente, las pensiones y subsidios son, en una gran parte, "ilimitadas" en su duración y "variables" en su cuantía, según la respectiva posición del individuo ante el seguro. El criterio de ordenación del seguro, para Beveridge, es, en general, supeditar las prestaciones al grado de necesidad del asegurado, aunque no siempre el desarrollo de este principio sea plenamente consecuente con su idea; la tendencia del Proyecto es, por el contrario, subordinar la satisfacción de la necesidad al pago de las cuotas juzgadas como necesarias para la debida capitalización. He ahí la discrepancia fundamental que separa el Proyecto del Plan sobre el que se inspira.

La Ley sobre el seguro social de 1946, denominada Ley sobre Seguros Nacionales, es obra del partido laborista actualmente en el poder. Se inspira en las preceptuaciones del Libro Blanco que en este sentido puede servir de interpretación complementaria, pero es más generoso que el Libro Blanco, no sólo en la cuantía de las prestaciones, sino en el sistema de las condiciones necesarias para percibirlas; advirtiéndose en el texto de la Ley una mayor identificación con los principios del Plan Beveridge.

La Ley clasifica a la totalidad de la población asegurada en tres clases: personas que trabajan bajo un contrato de servicios, traba-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

jadores por cuenta propia, y personas no ocupadas en un trabajo lucrativo. Esta simplificación de clases, en cuanto connotativa de su respectiva posición ante el Seguro, es en sí legítima, porque las dos clases segregadas del Libro Blanco, amas de casa y menores de 16 años, quedan englobadas en el tercer miembro de la clasificación como personas no ocupadas en un trabajo lucrativo.

La Ley sólo exceptúa de la obligación de cotizar al Seguro a aquellas personas cuyos ingresos totales sean inferiores a 75 libras esterlinas al año, pero en los casos de enfermedad y desempleo a los asegurados se le acreditarán la cuotas como si estuvieran en activo, reduciéndoseles las prestaciones tan sólo cuando el número de las cuotas pagadas o acreditadas sea deficiente.

El monto de las prestaciones aceptadas por la Ley son sensiblemente mayores a las propuestas por el Libro Blanco y muy superiores a las que regían con anterioridad. La Ley aumenta, en efecto, la cuantía de los subsidios por enfermedad y desempleo a 26 chelines semanales contra 24 chelines propuestos por el Libro Blanco; pero, además, otorga el subsidio de enfermedad a plena cuota de duración indefinida, coincidiendo en esto con el Plan Beveridge y desviándose de lo propuesto en el Libro Blanco, con la sola condición de que el asegurado hubiese contribuido con 156 cuotas o más al fondo del Seguro y, aunque limita a 180 días la concesión del subsidio por desocupación, autoriza al Ministro a prorrogar este plazo de acuerdo con las circunstancias.

Las tarifas de las pensiones de supervivencia han sido también aumentadas en 6 chelines semanales sobre las prescritas por el Libro Blanco, reduciéndose de 50 a 40 años la edad en que una viuda puede ser calificada para el percibo de la pensión correspondiente. Las pensiones de orfandad han sido igualmente elevadas de 7 a 12 chelines por semana cuando el huérfano sea acogido por una familia.

Las pensiones de retiro aumentan en la misma proporción, pasando de 20 chelines semanales para persona sola, que es la propuesta

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

del Libro Blanco, a 26 chelines por semana, y, la pensión conjunta, es decir, de marido y mujer, se cifra en 42 chelines semanales, en vez de 35. Las personas que aplacen el retiro del trabajo acrecerán en 2 chelines semanales la pensión de retiro, en vez de 1 que propone el Libro Blanco, por cada año que trabajaren más allá de la edad pensionable.

Es, por tanto, bien visible en la Ley inglesa del Seguro Social de 1946, mucho más que en el Libro Blanco, el intento de llegar a un sistema de provisiones suficientes. Una parte del aumento en la cuantía de las prestaciones es naturalmente imputable al encarecimiento ascensivo de la vida en Inglaterra en estos últimos años, y por eso han tenido también un aumento correlativo la tarifa de las cuotas de las personas aseguradas, pero el deseo de que en todo caso la cuantía de las prestaciones corresponda al índice de subsistencia está previsto por la Ley misma que autoriza al Ministro de los Seguros Nacionales a proceder a una revisión quinquenal para adecuar plenamente las provisiones legislativas a la necesidad de preservar la salud y la capacidad de trabajo del pueblo, manteniendo en todo momento un alto nivel de trabajo, autorizando al Ministro, para llegar a la deseable suficiencia de las prestaciones, a presentar al Parlamento una propuesta de régimen suplementario de nuevos beneficios o de prestaciones adicionales.