

# La Seguridad Social como factor de promoción en el desarrollo económico

Conferencia de D. Carlos Martí Buñil, Secretario General Técnico del Instituto Nacional de Previsión.

## 1. INTRODUCCIÓN

Agradezco el honor que se me hace por este prestigioso Instituto de Actuarios Españoles, invitándome a compartir vuestros actos conmemorativos, interviniendo en este ciclo de conferencias.

Con ello, además, no hago sino corresponder en una mínima parte a dos motivos de reconocimiento que tengo con vuestra institución: el primero, es la colaboración que vuestro Presidente nos viene prestando en la obra de formación de actuarios en los países iberoamericanos. Este gran maestro y prestigiosa figura mundial, Profesor Antonio Lasheras, es como sabéis el Director actuarial del Centro Internacional de Formación de Técnicos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, que en conexión con la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, forma actuarios para las Instituciones de Seguridad Social de los países iberoamericanos. Su eficacia, su vigor y su prestigio son una garantía, indiscutiblemente, del valor de su colaboración iberoamericana.

El segundo motivo de reconocimiento con vosotros, como Corporación, es la generosidad con que atendeis nuestras vinculaciones internacionales de la Seguridad Social, el afecto que sabéis prodigar a los actuarios iberoamericanos de la Seguridad Social, la cooperación técnica que prestais a los Organismos Internacionales de la Seguridad Social, de las que son muestras las constantes colaboraciones que os pide la Oficina Internacional del Trabajo, y las solicitudes de cooperación técnica de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Organismos que no ha mucho os ha conferido el

honor de que sea el Instituto de Actuarios Españoles el que lleve a cabo el estudio técnico más difícil de la Seguridad Social: el coste del Seguro de Enfermedad en el mundo.

Así pues, en mi trabajo diario en la O. I. S. S., en mis viajes americanos y en mis conexiones internacionales voy comprobando todos los días con íntima satisfacción que el Instituto de Actuarios Españoles va alcanzando, en materia de Seguridad Social, un bien ganado prestigio mundial, no sólo representado por esta figura eminente, que desde que os conozco os preside, sino por tantos de vosotros que constantemente efectuáis valiosos trabajos de estudio en la materia o prestáis vuestro concurso en importantes misiones de asistencia técnica.

Por todo ello, creo que tiene disculpa el que, como sufrido auditorio, tengais que soportar unas disquisiciones sobre el tema de esta conferencia que procuraré sea lo más breve posible y que, situada en medio de otras conferencias de características de gran técnica actuarial, signifique el punto de un hombre objetivo ante problemas sociales frente a los que nadie puede ser ajeno, porque están impregnados de necesidades, inquietudes y esperanzas de millones de hombres que viven de su trabajo.

## 2. ASPIRACIÓN ACTUAL HACIA UNA SEGURIDAD SOCIAL ECONÓMICA

Entrando, pues, en el tema, debemos comenzar diciendo que, indiscutiblemente, vivimos en toda su intensidad, uno de los momentos más interesantes en la vida de la humanidad. El hombre, el trabajador, vive obsesionado con dos objetivos: seguridad económica y seguridad social.

Podría decirsenos que esta obsesión la ha tenido a lo largo de la historia. Puede ser. Sin embargo, en la etapa del liberalismo el hombre perdió la fe en estos objetivos. La lucha de clases es la demostración de que el hombre, no sólo no alcanzó estos objetivos, sino que por la ley de la selva, luchó contra un Estado que diciéndose defensor de la libertad política lo sumió en la esclavitud económica.

Los mismos Seguros Sociales, por muy obligatorios que fuesen, todavía conservaron hasta la última guerra mundial el sentido de

facultad del Estado. Si el Estado lo estimaba oportuno los ponía en marcha. Si, por el contrario, no lo creía pertinente los dejaba sin desarrollar.

Por esto los Organismos internacionales tuvieron que buscar la vía de los Convenios Internacionales para conseguir compromisos de actuación. Y en este sentido, ahí teneis el ejemplo en España mismo, donde hasta el triunfo del Movimiento Nacional, nuestro país no tuvo Seguro de Enfermedad que, como sabemos, es la base de la Seguridad Social.

Pero, en la última guerra mundial, esta aspiración a la seguridad económica y a la seguridad social adquiere formas más definidas, y se concreta con criterios renovadores.

Bien conocido es el hecho de que el comienzo de la guerra mundial casi no presentó facetas sociales, con lo que, por mucha carga de ideología política que quisieran darle, la realidad fue que el combatiente de ambos bandos en lucha sintió un vacío tremendo.

Los grandes dirigentes políticos captaron esta sensación de vacío social en los combatientes. Los alemanes llegaron hasta crear por su cuenta un sustitutivo de la Oficina Internacional del Trabajo, para demostrar que buscaban darle contenido social. Los dirigentes aliados, Churchill y Roosewelt, le dieron al fenómeno tal importancia, que reunidos a bordo del yate Augusta, en pleno océano, lanzaron la famosa Carta del Atlántico, que es el primer documento internacional programático que recoge las aspiraciones económico-sociales bajo fórmulas más concretas de justicia social y redistribución de riqueza.

Las expresiones de "prosperidad económica" y "seguridad social", como elementos dogmáticos de una nueva estructura de la sociedad sobre bases eminentemente sociales suponen, de entrada, las primeras grandes bases de partida para una acción decisiva en la etapa que nos toca vivir.

En orden a Seguridad Social lo importante es que, por de pronto, cambia el signo de los Seguros Sociales clásicos. De facultad del Estado se convierte en un derecho del individuo. Este derecho adquiere rápidamente trascendencia, y junto a los derechos civiles, políticos y sociales, alcanza la más alta jerarquía legislativa y es reconocido en las Constituciones y Leyes Fundamentales de los pueblos.

Para el Estado el reconocimiento del derecho, implica una obligación insoslayable de hacerlo realidad práctica para sus trabajadores.

Y en esta línea, fundándose en lo que el Papa Juan XXIII, en su Encíclica "Paz en la tierra", llamó "derecho natural", va configurándose la Seguridad Social como una doctrina nueva, sugestiva y apasionante para la sociedad y uno de los instrumentos más fuertes de la política social y de gran incidencia en la política económica.

El derecho de Seguridad Social no es, sin embargo, un derecho absoluto, sino relativo. En potencia lo tendrá todo el mundo; pero, en la práctica se concreta por la condición de miembro activo de la sociedad. Los parásitos no deben ser "tonificados" para sacudirles el parasitismo.

Este condicionamiento a ser miembro activo de la sociedad permite al Profesor Bayón, la construcción de su interesante teoría de que la Seguridad Social debe basarse y servir al "principio de la Comunidad".

### 3. LA DINÁMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aquí tenemos, pues, en marcha una doctrina de Seguridad Social. Posiblemente todavía los contornos no están del todo definidos. Pero en su desarrollo va cambiando por completo viejos criterios en función de principios de mayor fuerza social.

En materia de personas protegidas observamos que, en las legislaciones nacionales, perviven tres criterios. Encontramos todavía en ciertas legislaciones el criterio de protección a los trabajadores económicamente débiles. En otras, la protección llega a todos los asalariados, e incluso en ocasiones, a ciertas categorías de trabajadores independientes, y no faltan legislaciones que presenten una cobertura nacional en orden a personas protegidas.

Así, con sólo la comprobación de criterios pudiera parecer que hay diferentes interpretaciones doctrinales; pero, si nos fijamos en la evolución legislativa, entonces está claro que no es así. Hace veinte años todavía el grupo de legislaciones basadas en el criterio de económicamente débiles era importante, el grupo basado en criterio laboral empezaba a ampliarse y unas pocas tenían cobertura nacional en alguna de sus ramas legislativas.

Hoy, el grupo de legislaciones para económicamente débiles va desapareciendo, muchas legislaciones están en el grupo de criterio laboral y se va consolidando la cobertura nacional.

La consecuencia es evidente. No estamos en presencia de una diversidad de criterios sino de un principio dinámico de universalidad que, como un motor, empuja rápidamente las legislaciones hacia la mayor protegibilidad posible al ritmo y en función de las posibilidades económicas, políticas, sociales y técnicas de cada país.

\* \* \*

¿Y en materia de prestaciones qué es lo que está ocurriendo? En este punto la doctrina de Seguridad Social que se está articulando poco a poco tiene un sentido verdaderamente revolucionario.

Veamos, por ejemplo, lo que acontece con la llamada prestación sanitaria. Hasta hace poco se ha venido hablando de prestaciones en un sentido diversificado y con un contenido concreto casi exclusivamente de medidas curativas. Se ha venido hablando de la prestación sanitaria de enfermedad, de la de accidentes, de la de maternidad y de la de enfermedad profesional.

Hoy los perfiles que apunta la nueva doctrina de la Seguridad Social supera estos criterios diversificados y concretizados para situar el objetivo en un punto que está por encima de aquéllo. Hoy se habla de la salud como bien del hombre y de su cuidado como objetivo de la Seguridad Social. Y en este sentido la nueva estructura de Seguridad Social a la que se está llegando es la de una gran prestación sanitaria concebida en cuatro facetas integradoras.

La primera es el consejo sanitario. El hombre debe procurar conservar, y si es posible acrecentar, el estado de salud que tiene. Para ello, la Seguridad Social debe aconsejar al trabajador protegido la mejor forma de cuidar de su salud y la salud de los que constituyen su familia. Esta acción de consejo, de cara especialmente a la infancia y a la edad prelaboral, tiene una importancia extraordinaria.

En segundo término, la acción de cuidado de la salud de la Seguridad Social determina la nueva faceta de vigilancia en la evolución del estado sanitario de las personas protegidas. En base a ello

está poniéndose en práctica la medicina preventiva que vigila las alteraciones de salud que se vayan produciendo, y con este diagnóstico precoz de la dolencia, poder atajarla con mayores posibilidades de éxito y menores costos. Aparecen, pues, los sistemas de ficha individual de salud y los exámenes periódicos obligatorios o cumpulsivos.

En tercer término, está la acción curativa para toda la gama de circunstancias que la requieran y cada vez con menos diversificación en orden a causas y mayor especialización en orden al tratamiento específico de la consecuencia.

En cuarto y último lugar, va adquiriendo un desarrollo importante la medicina reeducativa que indisolublemente, unida a la prestación general sanitaria comienza su actuación, ya en la misma acción curativa, con una orientación de tal naturaleza, que una vez obtenida la curación, se continúe el proceso encaminado a evitar posibles estados de invalidez o disminuirlos cuando sea posible, por reactivación de facultades físicas residuales.

De esta forma, las antiguas prestaciones sanitarias de los Seguros Sociales clásicos, diversificadas y concretas, van siendo superadas por esta prestación más amplia de cuidado de la salud, con sus facetas armónicamente integradas y combinadas, de consejo, vigilancia con medicina preventiva obligatoria, medicina curativa y reeducación física desde el punto de vista funcional médico.

\* \* \*

Si de las prestaciones sanitarias pasamos a las prestaciones económicas las transformaciones estructurales que aparecen forjando la nueva doctrina de Seguridad Social son también muy profundas.

La primera circunstancia que determina el cambio, es el objetivo mismo de la prestación. Es evidente que la prestación es aquí la defensa de la situación de seguridad económica que el hombre va conquistando con su trabajo y con su remuneración consiguiente. Las causas que pueden alterar la situación, los llamados antes "riesgos" y hoy "contingencias sociales", producen indefectiblemente una de estas tres situaciones tipificadas: la situación de pérdida temporal del

salario, por una causa que puede ser pasajera (enfermedad, accidente, maternidad, enfermedad profesional, desempleo involuntario), la situación de pérdida definitiva del salario por una incapacidad permanente derivada de diversas causas (vejez, invalidez por enfermedad, invalidez por accidente) y, por último, la situación de pérdida definitiva del salario por muerte del trabajador cabeza de familia.

Para estas tres situaciones de protegibilidad, la Seguridad Social va a su vez articulando tres prestaciones concretas, directamente encaminadas a remediar las consecuencias cualquiera que sea la causa que la haya originado y con tendencia a cuantía idéntica para una misma situación protegida.

De esta forma, aparecen en la moderna doctrina de la Seguridad Social tres únicas prestaciones económicas en forma de instituciones jurídicas vivas. Son instituciones jurídicas que cada una tiene un objetivo concreto (situación protegible), con perfiles constitucionales definidos, respondiendo a una sistemática racionalizada que va desde la expectativa y consolidación del derecho hasta la extinción de la misma, y articulada con criterios lógicos que buscan la protección en términos tales que por su cuantía tengan efectividad pero no predispongan al abuso, por su finalidad alcancen la seguridad sin menoscabo de sentir el sacrificio y en sus proporciones se muevan entre topos mínimos y máximos para lograr la protección a niveles razonables y siempre limitados.

\* \* \*

Las prestaciones de ayuda familiar sufren pocas variaciones estructurales por cuanto siempre en el mundo se están basando en un criterio de solidaridad de ámbito general, en cuyo desarrollo los criterios empresariales puros constituyen siempre realizaciones excepcionales y, por supuesto, propias de las etapas iniciales rudimentarias de la prestación de ayuda familiar.

\* \* \*

Completa, por último, el cuadro de prestaciones en la nueva doctrina de la Seguridad Social, la rehabilitación de los inválidos e incapacitados.

No vacilamos nosotros en considerarla una nueva prestación por cuanto, tanto por su naturaleza, como por la complejidad de elementos que lo constituyen ha dejado de ser una simple parte de la asistencia sanitaria.

Sin embargo, estimamos que la rehabilitación como fin de la sociedad rebasa los alcances de la Seguridad Social en tal medida que, al hablar nosotros de una nueva prestación, la concretamos a la parte en que, a este gran proceso rehabilitador, puede contribuir la Seguridad Social.

La rehabilitación es, en efecto, un proceso que comprende la acción sanitaria, la orientación vocacional, la orientación y formación profesional y la colocación de rehabilitados con y sin capacidad disminuida.

Por esto la rehabilitación es un complejo proceso en el que entran en juego casi todos los factores de la política social y lo importante es determinar qué parte le toca a la Seguridad Social. Y a este respecto, ya aparecen en las legislaciones realizaciones y propósitos que tienden a articular una nueva prestación de rehabilitación de inválidos que abarca la atención sanitaria completa de reeducación física con orientación vocacional profesional, el pago de un subsidio económico propio de incapacidad temporal, el pago de cursos de formación profesional para la misma o distinta profesión, el pago de un subsidio por adaptación al trabajo y el pago de pensiones por capacidad disminuida si en la reincorporación al trabajo no se consigue rendimiento normal.

\* \* \*

En la financiación de la Seguridad Social los criterios doctrinales básicos en relación con los Seguros Sociales clásicos, también van rápidamente cambiando. En los Seguros Sociales clásicos, la aportación se basaba en la idea de responsabilidad. Para determinar la cuota había que buscar al culpable. Así, en el accidente del trabajo



se hizo responsable único al patrono y éste ha tenido que venir financiando el coste completo de este Seguro. Se acudió primero a la teoría de la culpa, después a la de responsabilidad, sin culpa, del Derecho Romano, y después, se avanzó ya con la doctrina del riesgo profesional. Daba lo mismo, modernizábamos con sutilidad la base jurídica, pero el hecho era el mismo: la idea de responsabilidad.

En los demás Seguros también se buscaba lo mismo (teoría de los salarios diferidos en vejez, teoría de trabajo como causa de predisposición en enfermedad); pero, como a pesar de todo la responsabilidad no parecía tan tajante se justificó la cuota bipartita y hasta la tripartita al incorporar al Estado.

La nueva doctrina de la Seguridad Social va abandonando definitivamente en este punto la teoría de la responsabilidad para irse centrando en la teoría de la solidaridad. El primer golpe lo sufrió de entrada, cuando en el famoso plan de Seguridad Social inglés, la financiación del régimen de accidentes del trabajo se articuló sobre la base de cuota patronal y obrera. La razón es que el derecho de Seguridad Social implica una garantía contra contingencias sociales en las que no hay responsabilidades específicas sino necesidades que deben ser cubiertas en proporciones lógicas y cuyo coste debe ser soportado por los afectados (empresarios, trabajadores y Estado), de acuerdo con un principio de solidaridad que debe mantenerse con sentido de equidad, variando, como es natural, las fórmulas de aplicación cuando así lo exijan los cambios de estructura social que se vayan produciendo.

Sobre esta línea, la financiación tendrá que hacer frente con nuevas fórmulas para asegurar una aportación patronal distribuida con equidad, según su producción y su beneficio, al mismo tiempo que abandona rápidamente el sistema de capitalización para dejar paso al de reparto con naturales fondos de cobertura.

\* \* \*

En materia de gestión la doctrina adquiere elasticidad operativa, dentro de un sistema de servicio público, pero con claros criterios de planificación orgánica de gestión que haga compatible la econo-

mía, la simplicidad y la agilidad operativa sin menoscabo del sentido humano que debe presidir todas sus actuaciones.

#### 4. LA DINÁMICA DE LA "SEGURIDAD ECONÓMICA".

Si el derecho de Seguridad Social prendió rápidamente sin esperar siquiera a la terminación de la guerra mundial, el proceso de desarrollo de la seguridad económica fue más tardío.

Era lógico, de una economía de guerra se pasaba a una economía de post-guerra, que si para unos países era salvar los graves problemas de reconversión que clásicamente presenta hondos problemas de paro, restricción de consumo e imposibilidad de producción equilibrada; para otros países era algo más que ésto, porque se encontraban ante el dilema de la propia subsistencia en medio de una panorámica de destrucción, y en muchos casos, de opresión política con la vergonzosa entrega de media Europa al comunismo ruso.

Así, la Europa de la post-guerra fue una Europa de grandes desplazamientos de población interna que, en muchos casos, no pudo soportar y que requirió la ayuda del Continente Americano para acoger en su seno importantes contingentes humanos, en una gran operación inicial de reinstalación de población desplazada.

Pero, la responsabilidad de los gobernantes y la obsesión de los gobernados por la "seguridad económica", sigue latente, y poco a poco, los pueblos empiezan a reactivar sus energías, a estimular sus recursos y a movilizar el trabajo humano con la mística voluntad de conseguir a toda costa esta "seguridad económica".

Así tuvieron que arbitrar sistemas que combinaran los distintos elementos de la economía, en forma de planificación de desarrollo.

La dinámica actual de estos planes de desarrollo económico ha superado en espectacularidad y trascendencia la dinámica de la Seguridad Social; pero, en su desenvolvimiento, ésta se ha hecho hermana forzosa e inseparable. Ahí están los de Francia, Inglaterra, Alemania, España, alguno de los cuales ya tiene resultados tan sorprendentes que se califican como "milagros".

Por otra parte, esta dinámica de los desarrollos económicos, al igual que la de Seguridad Social, no puede quedar limitada al estricto ámbito de las geografías nacionales, y así la vemos establecer

grandes áreas económicas que aglutinan países de economía interdependiente y que a su vez se coordinan con otras áreas del resto del mundo para que ningún factor pueda alterar la marcha ya acelerada y optimista hacia la conquista de un mejor nivel de vida que haga realidad la "seguridad económica" del hombre actual.

De ahí que los equipos de expertos que trabajan en la dinámica del desarrollo económico y los hombres más significativos de los mismos presenten estos desarrollos técnicamente en la forma instrumental de *planes*, y políticamente, en la forma de tarea colectiva canalizadora de esfuerzos públicos y privados, lo que nuestro López Rodó resume en la bella y significativa frase de "Empresa nacional solidaria".

Pero, a nosotros, en este momento, nos interesa destacar que la dinámica del desarrollo económico tiene un objetivo final importante, unos efectos inmediatos y unas bases o factores que lo promocionan.

El objetivo central es indiscutiblemente el logro de la "seguridad económica" del hombre en el sentido de conseguir la garantía de retribuciones mínimas vitales para el trabajador no especializado, la efectividad del derecho al trabajo, igualdad de oportunidades para la especialización, estímulo para crearle mejores plataformas de seguridad económica en consonancia con los esfuerzos individuales de especialización y superación; en resumen, la posibilidad de una mejora de nivel de vida no sólo en el sentido económico sino también, y muy especialmente, en el orden humano y espiritual.

En cuanto a los saludables efectos inmediatos, López Rodó, los resume en lo siguiente:

- a) Impulsar los procesos económicos.
- b) Movilizar prácticamente los recursos ya disponibles y los recursos hasta entonces latentes, tanto públicos como privados, humanos y materiales, internos y exteriores, conexos con la economía nacional.
- c) Suscitar esfuerzos enérgicos y solidarios en los sectores activos de la población.
- d) Tendencia a lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles.

Pero, en último término, como los Planes de Desarrollo Económico tienen carácter "instrumental", requieren de factores específi-

cos para su desenvolvimiento. Así se habla de que son factores básicos "el equilibrio monetario externo e interno", para evitar la inflación destructora del ahorro y "el equilibrio de pleno empleo" que conjugue los crecimientos de población y las transferencias de la misma a los lugares adecuados.

Nosotros añadimos que uno de los factores de extraordinaria importancia para la promoción y el desarrollo económico es la Seguridad Social. Y para demostrarlo nos basta sólo con recordar las conocidas implicaciones recíprocas de Seguridad Social y economía y señalar el hecho histórico de que al desarrollo económico le va precediendo y preparando el camino el desarrollo de la Seguridad Social.

##### 5. IMPLICACIONES RECÍPROCAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ECONOMÍA

En múltiples ocasiones se ha hablado desde ángulos distintos de las implicaciones recíprocas de la Seguridad Social y la economía, pero, indiscutiblemente, en este momento de planificaciones hace falta un estudio a fondo (y algún día habrá que hacerlo), que profundice con objetividad en el tema y marque no sólo el hecho de la interdependencia, sino también la sincronización que debe existir entre el desarrollo económico y el desarrollo de la Seguridad Social.

Por de pronto, la Seguridad Social le proporciona al desarrollo económico un conjunto de elementos con los que éste tiene que contar.

Por las prestaciones económicas le asegura una capacidad vital de consumo a un conjunto humano que no lo tendría, porque no debemos olvidar, como dice Laroque, que el presupuesto de la Seguridad Social en este sentido es "el presupuesto de la población involuntariamente inactiva, es decir, es el presupuesto que asegura, en gran parte al menos, la subsistencia de niños, ancianos, enfermos e inválidos". Y esta capacidad de consumo, modesta individualmente, pero gigantesca en conjunto, produce una demanda de artículos de primera necesidad, que no sólo estimula la producción, sino que equilibra al mismo tiempo la proporción entre bienes de primera necesidad y bienes de lujo.

Se ha dicho, en ocasiones, que las prestaciones económicas favorecen el ausentismo y disminuyen el ahorro.

En relación con la propensión al ausentismo, a fuer de objetivos, no debemos hacer, ni negaciones absolutas ni exagerar los términos, lo único que debemos afirmar es que la Seguridad Social no tiende a producir este efecto por cuanto entre el salario y la fracción del mismo que supone el subsidio, hay una diferencia que dificulta la propensión a producirse y, si en algún caso existiera la posibilidad de ello, los técnicos de la Seguridad Social han de arbitrar la forma de evitarla sin perjuicio de la efectividad protectora de las necesidades reales que deben ser protegidas.

En cuanto a la posibilidad de que la Seguridad Social disminuya el ahorro, se da la curiosa paradoja de que, mientras teóricamente pueda pensarse que el que tiene necesidades fundamentales cubiertas pierde interés en el ahorro, en la práctica ocurre el hecho totalmente opuesto, que ha permitido a Laroque, el gran estadista francés, afirmar que: "es un hecho que los regímenes de previsión libre jamás han conocido mayor prosperidad, sino después que se han desarrollado los regímenes de Seguridad Social obligatoria", y ello explica —según él— los regímenes complementarios que se han desarrollado en Francia en el curso del último período. La razón es clara, la apreciación de las ventajas de previsión obligatoria estimula y educa el esfuerzo de la previsión individual para defender niveles de vida, alcanzados con esfuerzos y sacrificios de toda índole, que la Seguridad Social, protege siempre en términos limitados. En estas circunstancias con objetivos que cada vez van quedando más delimitados, le conviene al Seguro privado perfeccionar el suyo y trabajar para la preparación de su propio y específico plan de desarrollo.

Las prestaciones sanitarias están obteniendo a ojos vistas un descenso rápido de la mortalidad infantil, disminuyendo la morbilidad con repercusión inmediata en la producción, evita enfermedades y lesiones por su política preventiva, recupera a los incapacitados en procesos de rehabilitación, ciertamente costosos, pero de alta rentabilidad económica, moral y social, y hace caminar a la población trabajadora hacia un mejoramiento sensible de su estado sanitario. E incluso, el impacto de la prestación sanitaria repercute, quiérase o no, en otorgar a los Médicos clientelas, que por su bajo nivel eco-

nómico, no podían tener y estimular rentablemente los ingresos de la profesión farmacéutica.

Hay igualmente prestaciones, como las de la ayuda familiar, que defiende la estructura demográfica de la familia.

La Seguridad Social proporciona capitales a la economía y constituye siempre un factor de inversión que será mayor o menor, según el sistema financiero que se adopte, pero en todos los casos será factor de gran importancia práctica para toda la política de inversiones.

Por último, desde el ángulo de recaudación de fondos la Seguridad Social es indiscutiblemente un poderoso instrumento público de redistribución de renta nacional, y cuya orientación vendrá siempre marcada por la transformación de estructuras que promueva, estimule, o simplemente, ocasione cualquier plan de desarrollo económico.

Cierto que siguen las polémicas de quién paga las cargas de la Seguridad Social. Los empresarios dicen que la gravación del coste del producto carga sobre una posible disminución de ganancia gran parte de la Seguridad Social. A los trabajadores se les dice que sus salarios están imposibilitados de aumento por el encarecimiento en el coste del producto que implica la Seguridad Social. Los consumidores estiman que ellos acaban absorbiendo una carga excesiva vinculada a un producto que fue encarecido en el proceso productor por el coste de la Seguridad Social. Los argumentos no pueden ser tan simplistas y, bien es verdad, que es hora de revisar las fuentes contributivas para una incidencia más justa.

Sin embargo, la evolución de las estructuras sociales producidas por el desarrollo económico, determinan la revisión de los criterios clásicos para buscar en todo momento, y en cada sector, el sistema más adecuado para garantizar el principio de solidaridad.

Es un hecho probado, que en la práctica, los planes de desarrollo económico producen una emigración intensa de trabajadores; de las estructuras primarias (agricultura), a la industria y servicios. Se considera a un país más desarrollado cuanto menos trabajadores tenga en Agricultura y más en Industria y Servicios.

Como consecuencia, en las industrias y aun agricultura muy mecanizadas, disminuye el porcentaje de mano de obra; en cambio, en

Servicios se necesitan niveles más altos de trabajadores, elevándose el coste de los servicios.

Dentro de un concepto de solidaridad nacional, es muy conveniente distribuir los costos de la Seguridad Social equitativamente entre los diversos elementos económicos interesados. La contribución clásica del presupuesto de gastos de la Seguridad Social es en proporción con la nómina de salarios y sueldos; de esta manera se grava excesivamente la estructura laboral de "Servicios" que requiere un alto nivel de mano de obra.

Al orientarse la Seguridad Social en un Servicio público, los recursos para su financiación deben de recaer sobre otros diversos conceptos de la economía nacional para desgravar en lo posible la parte repercutible en el sector de "Servicios".

\* \* \*

Las recíprocas implicaciones de Seguridad Social y Economía confirman, pues, que la Seguridad Social es uno de los factores básicos para la promoción del desarrollo económico; pero, ¿en qué medida la realidad actual está recogiendo esta circunstancia?

#### 6. LOS PLANES DE EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL PRECEDEN Y PREPARAN EL CAMINO A LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO

Cronológicamente es evidente que la dinámica de la Seguridad Social se ha desarrollado antes de que entrase en acción la dinámica del desarrollo económico.

En plena guerra civil española se ponía en marcha un amplio desarrollo de la Seguridad Social. El Subsidio Familiar nacía con entusiasmo guerrero y por arte de magia administrativa de su órgano gestor su efectividad era automática en las zonas que se iban liberando, uniendo a su júbilo de libertad los primeros destellos de una prometedora Seguridad Social. Los 25 Años de Paz han sido el proceso histórico de creación y mejora de una gama completa de Seguros Sociales que ha culminado en una Ley de Bases de Seguri-

dad Social con principios profundos de integración prestacional y solidaridad económica que cristaliza justamente cuando empieza el Plan de Desarrollo Económico.

<sup>1</sup> Es el mismo proceso que se observa en el mundo. En Europa, los planes de Seguridad Social y las grandes reformas coordinadoras e integradoras de la Seguridad Social, empiezan también durante la última contienda mundial y cuando los países europeos comienzan sus desarrollos económicos planificados ya cuentan entre los factores básicos que han de asegurar la promoción de los mismos, el factor de la Seguridad Social.

Alemania, Francia, Inglaterra, España y otros países europeos impulsaron pues, como punto de partida, la dinámica de la Seguridad Social y posteriormente los planes de desarrollo económico.

¿Por qué esta preferencia? No hay duda que en cualquiera de los casos la preocupación preponderante es el hombre. Todo se hace en función de él, porque la Sociedad misma existe para que este hombre pueda cumplir el fin temporal que Dios le tiene asignado como tránsito.

Y las primeras preocupaciones que el hombre tuvo cuando fue llamado a la última guerra mundial fue la de verse libre del temor de la miseria, la esperanza de poseer medios eficaces de defensa contra la enfermedad, contra la pérdida temporal o definitiva del salario e incluso la obsesión de que si la muerte le sobreviene, la familia podrá seguir unida y protegida. Ello determinó una prioridad urgente e inmediata como exigencia humana, que captada por los Estados, reconocida en forma de derecho constitucional, se lanza sin excepción a desarrollar la Seguridad Social como poderoso instrumento de servicio público.

Posteriormente, los planes de desarrollo económico, al determinar grandes polos de desarrollo europeo, promueven una intensa movilidad de mano de obra y una interconexión de producción y mercados de consumo de tal importancia que pone en marcha un movimiento de coordinación de países europeos, de los cuales son expresión los diversos organismos políticos, económicos y sociales de los que el más de actualidad es el Mercado Común Europeo. Sin embargo, cuando se produce la interconexión económica europea se ponen en marcha una serie de Convenios de Seguridad Social con principios nuevos,



entre los que destaca, la "prorrata temporis", que poco a poco van constituyendo una red protectora del trabajador migrante, que dentro de las proyecciones del Mercado Común Europeo, lo que confirma la precedencia cosmológica de la Seguridad Social como unidad de vanguardia y apoyo del desarrollo económico.

En Iberoamérica el fenómeno es igual. La post-guerra contempla cómo en el breve espacio de unos lustros no hay país del área que no ponga en marcha su propio mecanismo de Seguridad Social. Sin embargo, las realizaciones son todavía escasas cuando una imperiosa dinámica de desarrollo económico sacude con fuerza todo el Continente, y una preocupación de mejorar el nivel de vida se presenta como una necesidad insoslayable.

Para comprender esta urgencia basta decir que el número de trabajadores que están cotizando por salarios mínimos es casi igual al de todos los demás cotizantes juntos de las categorías superiores, lo que da un nivel económico bajísimo para el trabajador iberoamericano.

La Reunión de Punta del Este, con su Programa de la Alianza para el Progreso, los esfuerzos permanentes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las iniciativas coordinadoras de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), y muchos otros, son indicios de que se está creando el clima adecuado para que comience pronto la dinámica del desarrollo económico efectivo, que ponga en marcha, en forma ordenada, la explotación nacional de los recursos naturales de los países iberoamericanos.

De ahí no es de extrañar que ante tales posibilidades haya prisa para lograr un adecuado desarrollo de la Seguridad Social, como factor previo inmediato en el que se apoye a su vez el desarrollo económico. Así, en el IV Congreso de la O. I. S. S., en Bogotá, celebrado el pasado mes de abril, tuvimos que afanarnos en preparar una gran operación de asistencia técnica que estimule la preparación y desarrollo de planes de extensión de la Seguridad Social para lograr a toda prisa que el 80 por 100 de los trabajadores iberoamericanos que carecen de protección puedan tenerla en el plazo más breve posible. En consecuencia, en el área iberoamericana la dinámica de la Seguridad Social está precediendo también a la dinámica del desarrollo económico.

Alguien podrá preguntarse si esta precedencia no será un freno que retrase la rapidez del desarrollo económico.

Cierto que las cifras absolutas y el porcentaje que representan de la Renta Nacional van en aumento; en países de poco desarrollo también es cierto, que a pesar de ello hay un notorio incremento de la Renta Nacional "per capita" que, según los países, va del 2 al 6 por 100. Luego, el gasto de la Seguridad Social no impide el incremento económico.

Por otra parte, los porcentajes de Renta Nacional destinados a la Seguridad Social con la marcha de los planes de desarrollo económico tendrán ligeros aumentos, pero tenderán a estabilizarse, aunque aumente el valor absoluto del gasto por el cuadro más completo de prestaciones, que lógicamente se irá estableciendo, e incluso cuando el desarrollo económico logre los debidos equilibrios de producción, consumo, y pleno empleo, capaces de ir elevando el nivel de vida a una masa creciente de población trabajadora; entonces el porcentaje de Renta Nacional dedicado a Seguridad Social se irá estabilizado e incluso tendrá un signo decreciente hasta conseguir el óptimo que debe representar en una economía desarrollada. Este fenómeno lo podéis observar con examinar el proceso colectivo de los porcentajes de la Renta Nacional destinados a Seguridad Social en los países europeos que están en plena dinámica del desarrollo económico.

Así, la Seguridad Social resulta una primera inversión necesaria para poner en marcha la dinámica del desarrollo económico y el porcentaje de la Renta Nacional dedicada a Seguridad Social es un termómetro eficaz para medir los resultados en la mejora del nivel de vida.

Por último, en la simbiosis de Seguridad Social y desarrollo económico, nos encontramos con que aquélla tiene que servir adecuadamente los cambios de estructuras sociales que este último determina.

La Seguridad Social no puede ser, pues, un instrumento rígido en sus formas y en sus métodos de actuación. La sociedad le tiene que exigir el mantenimiento de sus principios de garantía y eficacia en las prestaciones y de solidaridad contributiva entre las fuerzas económicas que las sostienen; pero, se lo exige con sistemas y fórmulas que irán variando en función de los cambios estructurales que viva la sociedad impulsada por el desarrollo económico.

En gran parte, de esta adecuación de medios técnicos a las nuevas exigencias estructurales para mantener los principios del derecho de Seguridad Social los actuarios teneis una responsabilidad extraordinaria. El traspaso del Seguro Social clásico al gran servicio público de la Seguridad Social de nuestra era, no sólo no os libera de vuestra participación sino que la hace más necesaria y más intensa si de verdad queremos que la Seguridad Social sea un factor verdadero de promoción del desarrollo económico.

Y para terminar, permitidme que os recuerde que cuanto estamos glosando nos pone de manifiesto una vez más que estamos caminando hacia una nueva Sociedad, que vivimos el tránsito de una Sociedad que desaparece y nos asomamos a otra que empieza a organizarse. Todavía no sabemos cómo será. Pero, de lo que sí tenemos conciencia clara es de que la Sociedad futura será de signo eminentemente social. Y lo que es evidente es que el camino está abierto y que lo estamos recorriendo y ya estamos configurando nuevas estructuras para que sirvan con eficacia la Sociedad de signo social que ya percibimos.

No pongamos obstáculos a la evolución social. Es como un río cuyo caudal tenemos que aprovechar. Si taponamos el río, llegará un día que el caudal destruirá el dique y en lugar de fertilizar destruirá cuanto encuentre a su paso. Lo mismo ocurre en los avances sociales. No pueden detenerse. Canalicemos el río de lo social, cabalgemos sobre el cauce conduciéndolo hacia donde sea necesario para apagar la sed de las contingencias sociales y fertilizar el terreno para conquistar el mejor nivel económico posible. Así contribuiremos a la justicia social, y por supuesto, a la paz y a la convivencia que el mundo en que vivimos tanto necesita.