AÑO II — JUNIO DE 1953 — Nº 6.

SEGURIDAD SOCIAL

Revista de la

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

SECRETARIAS GENERALES DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
EDITADA EN MEXICO, D. F.

Paseo de la Reforma 476 — 8º piso

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

SEGURIDAD SOCIAL

Año II | Junio de 1953 | Núm. 6

INDICE

Introducción 5

Reunión de los Comités de Expertos de la A.I.S.S. sobre las relaciones entre las Instituciones de Seguridad Social y la profesión médica, y sobre la evaluación de la invalidez 7

Orientaciones de la Seguridad Social en España 11

Noticias de los Estados Unidos 23

Reunión de la Comisión Ejecutiva de la C.I.S.S. 26

Tendencias de la legislación sobre Seguridad Social en los países signatarios del Pacto de Bruselas 27

Seminarios de Seguridad Social 48

Evoluçao de Previdência Social na Administração Brasileira 59

Los subsidios familiares en Italia 64

La biblioteca de consulta de la Secretaría General del C.I.S.S. 69

La Terminología de la Seguridad Social 67

ORIENTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA[1]

por

LUIS JORDANA DE POZAS

Director General del Instituto Nacional de Previsión

La Seguridad Social, entendida como el conjunto de normas y de instituciones que se propone asegurar el bienestar de la población, principalmente de la que vive de su trabajo, mediante la prevención o reparación de los riesgos que amenazan su normalidad económica o biológica, ha alcanzado en la España de nuestros días un notable desarrollo y se encuentra en un momento verdaderamente interesante.

Aspiramos en este artículo, dentro de los límites propios de esta clase de trabajos, a trazar sus antecedentes, describir su organización y principales manifestaciones actuales y señalar las orientaciones marcadas para su evolución posterior.

Como factores básicos conviene recordar que España ocupa una extensión de 503.034 Km², total extensión de la Península Ibérica, exceptuado el territorio de Portugal. El país se diferencia claramente en una zona central formada por dos grandes mesetas de una altitud media de 650 metros y por las zonas litorales cantábrica, atlántica y mediterránea. Estas suelen ser feraces y estar densamente pobladas, mientras que aquélla es predominantemente árida y de población diseminada.

La población total española, según el censo de 1950, sobrepasa los 28.000,000 de habitantes y aumenta a un ritmo aproximado de 250.000 habitantes por año. La población urbana crece mucho más de prisa que la rural, pero ésta todavía predomina.

Aunque el país se encuentra en un proceso de industrialización, es aún principalmente agrícola. Existen sin embargo en él, zonas densamente pobladas de carácter industrial o minero como las de la provincia de Barcelona, la de Vizcaya y las cuencas mineras de Asturias, de Bilbao, de Linares y de Huelva, entre otras.

---

1 Aparte de las obras generales de Derecho del Trabajo, véase: RUMEU DE ARMAS, *Historia de la Previsión Social en España*, Madrid, 1944, pág. 709.

BENÍTEZ DE LUGO, *Tratado de Seguros*, 2 vols. Madrid, 1942.

CARLOS G. POSADA, *Los Seguros Sociales Obligatorios en España*. 3ª ed. Madrid, s. f. 496 págs.

Instituto Nacional de Estadística, *Así es España. Picture of Spain*. 2 vols. s. f.

MARTÍ BUFILL, *Tratado Comparado de Seguridad Social*. Madrid, 1951, pág. 586.

LARAÑA (M) y SELMA (M), *Mutualidades y Montepíos Laborales*, 2ª ed. Barcelona, 1950, pág. 382.

LARAÑA y LEGUINA, *Examen Histórico y Análisis Crítico del Origen, Implantación y Desenvolvimiento de los Seguros Sociales en España*. Artículo en "Moneda y Crédito". Madrid, 1945-47. Y las publicaciones del Instituto Nacional de Previsión para las que pueden consultarse el "Catálogo de Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión". Madrid, 1949 y sus apéndices y la obra de GUTIÉRREZ ALAMILLO "Treinta y ocho años de Doctrina de Previsión y Seguros Sociales". Madrid, 1947, pág. 244.

Historia de la seguridad social.

La Seguridad Social no ha nacido en España, como Minerva de la cabeza de Júpiter, en un instante, sino que es producto de una larga evolución. En su proceso han actuado fuerzas tradicionales y consuetudinarias, doctrinas y teorías, inquietudes y sucesos políticos e influencias extranjeras, limitados siempre por las disponibilidades económicas del país ya que por desgracia los recursos económicos indispensables para la Seguridad Social no dependen tan sólo de la voluntad de los pueblos y de sus gobernantes.

Como España sufrió muy pronto la influencia griega y la dominación romana, se dieron en su suelo las mismas manifestaciones de Previsión Social propias de aquellas civilizaciones. Existen vestigios y documentos que acreditan la existencia, en la Península, de las *Etairiars* y *Eranos* griegos y de los Colegios y *Sodalitia* romanos. Los Colegios romanos subsistieron durante la época visigoda perdiéndose los vestigios de esta organización con la invasión musulmana, que determina un largo vacío que se extiende desde el siglo VIII al XII. De esta primera época de la Seguridad Social, nada ha llegado a nuestros días.

Un segundo período se abre en el territorio reconquistado a los musulmanes, con las Cofradías cuya existencia aparece documentalmente probada desde comienzos del siglo XII. Estas Cofradías se robustecen con la organización gremial en el siglo XV y perduran hasta el mismo siglo XVIII. Otra forma de previsión es la de las Hermandades de Socorro, de carácter no gremial sino general, que aparecen en el siglo XVI y adquieren un gran desarrollo en el XVIII. En la segunda mitad de esta última centuria surge, como consecuencia de las doctrinas defendidas por los sociólogos de la época, una fuerte corriente mutualista que encarna en los Montepíos.

Así como las Cofradías y Hermandades atendían principalmente al Seguro de Enfermedad y al socorro en caso de muerte, el Montepío aborda primordialmente los riesgos de supervivencia, invalidez y vejez. Mientras aquéllas eran de origen particular, religioso o profesional, los Montepíos tienen carácter laico y responden a la iniciativa oficial o buscan la protección del Estado. Una de sus principales y más importantes modalidades fué la de los Montepíos fundados desde 1761 hasta fin del siglo, para establecer pensiones de viudedad y orfandad en favor de los militares y empleados públicos.

Un jurista catalán, D. Antonio Francisco Puig y Gelabert, traductor en 1784 de la obra de Justi sobre Ciencia de la Policía, condensó el favor que en la opinión general había alcanzado el sistema de Montepíos, con su proposición de constituir un Montepío General dividido por gremios, clases o compañías que mediante el pago de cuotas mensuales o semanales previese los casos de enfermedad, imposibilidad y muerte, con el pago de los gastos ocasionados o la constitución de pensiones para la viuda y los hijos. Proponía también la creación de Montepíos separados para las mujeres, y en una feliz anticipación escribía que así "se podría remediar con esta proyectada seguridad de que, aun faltando las manos de la persona que gana el pan con su jornal, no quedaría su familia en la dura precisión de haberle de mendigar".

De todo este conjunto de Cofradías, Gremios, Hermandades y Montepíos acumulados durante siete siglos, el huracán revolucionario que

después de la Guerra de Independencia barre la Península, apenas deja nada. Las supervivencias que pueden señalarse se limitan a las antiguas Cofradías de Mareantes, a algunas organizaciones de tipo gremial, que subsisten casi por milagro y a los Montepíos de Funcionarios Públicos. En cambio, en América florecían algunas de estas instituciones llevadas por los españoles, hasta entroncar en algunos países con las modernas instituciones de Seguridad Social.

Los Montepíos de Funcionarios Públicos, de los que se hace cargo el Estado a comienzos del siglo XIX, forman el primer régimen de Seguridad Social que encontramos en España y, en cierto modo, son un prototipo o modelo que influye durante largo tiempo en las corrientes de Previsión Social de los trabajadores privados. Los llamados derechos pasivos de los funcionarios al servicio del Estado se hallan regidos hoy por el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 que otorga, a todos los funcionarios administrativos, pensiones de jubilación o retiro y a sus viudas y huérfanos pensiones vitalicias o temporales. En los últimos años, junto a este régimen oficial, han surgido un gran número de Mutualidades voluntarias u obligatorias, formadas por Cuerpos o Ministerios, con el fin de otorgar pensiones complementarias y prestaciones de enfermedad, invalidez, educación gratuita y otras análogas.

La segunda aportación que en orden a la Seguridad Social realiza el siglo XIX, es el movimiento mutualista que se produce en su segunda mitad, como reacción contra el individualismo que había prevalecido en la primera. Este mutualismo, en lo que se refiere a la clase obrera, surge en el seno de los primeros Sindicatos o junto a ellos. Simultáneamente aparece y se desarrolla con mayor intensidad en las clases medias formadas por artesanos, pequeños patronos y miembros de las profesiones liberales. Su florecimiento principal tiene lugar en Cataluña y Valencia, con algunas penetraciones en las regiones inmediatas. En las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX, se desarrolla también en Madrid. A partir de 1880 algunas grandes empresas industriales, tales como Compañías de Ferrocarriles, de Minas o Metalúrgicas crean, en beneficio de sus operarios, Cajas asistenciales o de Previsión.

La tercera aportación, recibida en el siglo pasado, es debida al Seguro Mercantil.

Aun cuando con mucha menor intensidad que en otros países europeos, el Seguro Mercantil que tuvo ya su primera regulación en las Ordenanzas de Bilbao de 1737, se regula en el Código de Comercio de 1829 y alcanza mayor desarrollo en el último tercio del siglo. De él, principalmente del Seguro de Vida, hereda el Seguro Social algunas de sus características iniciales.

Finalmente, el último de los factores históricos que descubrimos en la moderna formación de la Seguridad Social, es el de las doctrinas de las diversas escuelas sobre la reforma social. Entre ellas es la Escuela Social Católica la que ejerce mayor influjo y a él pertenecen las figuras más destacadas de los primeros tiempos del Seguro Social español, si bien junto a ellas no faltan otras que militen en los partidos conservadores, liberales y republicanos.

Nacimiento y desarrollo del seguro social.

Los trabajos del Instituto de Reformas Sociales condujeron a la creación, por Ley de 27 de febrero de 1908, del Instituto Nacional de Previsión, con la finalidad de difundir e inculcar la previsión popular, especialmente en forma de pensiones de retiro y de administrar la mutualidad de los que la practicaron, procurando la bonificación de las pensiones por entidades oficiales o particulares. La nueva institución nació con personalidad jurídica y con fondos propios distintos del Estado. Sus seguros tuvieron inicialmente carácter voluntario y fueron bonificados con fondos públicos. Pocos años antes se habían creado en San Sebastián y Barcelona dos Cajas de Ahorro que contaban también entre sus fines el Seguro Social de Vejez.

Es de notar, en contraste con la práctica seguida en el resto de Europa, que en España se comienza por crear una institución autónoma que prepare y, en su día, administre todos los seguros sociales que vayan estableciéndose. De este modo se echaron las bases de la unidad orgánica de los Seguros Sociales, que tantos años costó establecer en los países que la han logrado.

Desde 1908 a 1921, la labor del Instituto Nacional de Previsión fué de estudio, enseñanza y divulgación. En 1921 se dictó la primera ley de Seguro Obligatorio de Vejez, seguida en 1929 por la del Seguro Obligatorio de Maternidad. En 1933 se hizo obligatorio el Seguro contra el riesgo de incapacidad permanente y muerte, dimanante de accidentes del trabajo.

Las circunstancias y turbaciones políticas impidieron, sin embargo, que se completara la obra de los Seguros Sociales y fueron causa de que su desarrollo se produjera de modo muy lento. Al comenzar el año 1936, el Retiro Obrero Obligatorio contaba con 415.000 asegurados y el de Maternidad con 741.000. Las cuotas recaudadas en el último año ascendieron tan sólo a 64.000.000 de pesetas y las prestaciones económicas, de ambos seguros, se cifraron en 15.000.000 de pesetas.

El Movimiento Nacional, surgido del alzamiento de 18 de julio de 1936, determinó una completa revolución en orden a la Seguridad Social. Comenzando por aceptar y consolidar las leyes e instituciones anteriores, implantó en plena guerra el régimen obligatorio de Subsidios Familiares, proclamó como una de sus finalidades sociales la del Seguro Total y procedió seguidamente a dictar las nuevas leyes sobre la materia.

En el año 1951, la población beneficiaria de los Seguros Sociales se aproxima a los 18.000.000 de personas y las prestaciones económicas satisfechas durante el ejercicio por el Instituto Nacional de Previsión, son del orden de los 6.000.000.000 de pesetas. Nuevas leyes y proyectos indican que se está aún en pleno desarrollo y evolución.

Los seguros sociales en el momento actual.

La Seguridad Social tiene en España rango de precepto constitucional. Dos de las leyes fundamentales del Estado, el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 y el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, contienen preceptos por los que el Estado se obliga a poner en vigor una completa legislación de Seguros Sociales y protección a la familia.

El Fuero del Trabajo dice en su declaración 3: "Se establecerá el Subsidio Familiar por medio de organismos adecuados" y el artículo 28 del Fuero de los Españoles dice así: "El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social".

Para exponer brevemente el panorama de los Seguros Sociales españoles establecidos en la ejecución del mencionado precepto, conviene distinguir tres diferentes sectores. El primero constituído por los que podemos definir como Seguros Sociales Nacionales, básicos, mínimos y obligatorios. Todos estos Seguros Sociales están organizados sobre base territorial y su gestión corre a cargo del Instituto Nacional de Previsión. El segundo sector comprende los Seguros Sociales obligatorios de carácter complementario. Estos Seguros están organizados sobre base profesional y son compatibles con los del primer grupo, a los que complementan. Finalmente, hay un tercer sector que es el de los Seguros Sociales de carácter voluntario, muy variados en su organización y en sus fines.

Los Seguros Sociales básicos, mínimos y obligatorios, responden a la idea de crear una garantía para el trabajador, tomando como nivel de subsistencia el de los trabajadores indiferenciados; es decir, los trabajadores agrícolas y los obreros no especializados de la industria o del comercio. Se basan en la solidaridad nacional sin que por tanto establezcan diferencia entre los trabajadores de la agricultura, de la industria y del comercio. Comprenden el Régimen de Subsidios Familiares, el Seguro de Vejez e Invalidez, el de Enfermedad y Maternidad, el de Accidentes del Trabajo y el de Enfermedades Profesionales.

El Régimen de Subsidios Familiares, regido fundamentalmente por la Ley de 18 de julio de 1938, tiene la característica singularísima de estar construído como un verdadero seguro social. En la Conferencia Internacional del Trabajo de Ginebra, celebrada en 1927, el Delegado español sostuvo ya la tesis de que la protección económica a la familia, podía organizarse como un verdadero seguro social, y de acuerdo con esta idea, el Estado basó en ella la ley antes citada. El campo de aplicación se extiende a todos los que trabajan por cuenta ajena, sea cualquiera su actividad y la cuantía de su retribución. La prestación principal consiste en la concesión de un subsidio familiar otorgado por cada hijo, a partir del segundo, con arreglo a una escala progresiva que es objeto de revisiones periódicas, y que se cifra actualmente en 40 pesetas mensuales para la familia con dos hijos y en 1.080 para la de 12 hijos. El régimen financiero es de reparto y se nutre con una cuota del 5 por ciento del salario o sueldo, de la que satisface el patrono el 4 por ciento y el trabajador el 1 por ciento restante.

Además del Subsidio Familiar, este Régimen concede también Subsidios de Viudedad y Orfandad a la mujer e hijos del asegurado que fallece. La cuantía de este subsidio es de 40 pesetas mensuales a la viuda sin hijos y de 30 a 200 por cada hijo o nietos a su cargo. Su duración es de 2 años para la viuda y hasta la edad de 14 años, o de 18

si realizan estudios oficiales, para los huérfanos. Otro beneficio otorgado consiste en Premios de Nupcialidad de 2.500 pesetas, que se otorgan a los trabajadores al contraer matrimonio, y Premios de Natalidad a las familias de mayor número de hijos.

La finalidad social del Régimen de Subsidio Familiar es doble; por una parte, atiende a proporcionar un suplemento de salario a los trabajadores con familia; por otra, fomenta la natalidad.

El Seguro de Vejez e Invalidez se rige por la Ley de 1º de septiembre de 1939 y sus disposiciones complementarias. Abarca a todos los trabajadores por cuenta ajena con retribución que no exceda de 18.000 pesetas anuales y concede una pensión de vejez a los 65 años de edad de 125 pesetas mensuales, que puede aumentarse con arreglo al número de cuotas satisfechas por el asegurado.

Por caso de invalidez independiente de accidente del trabajo, puede anticiparse el percibo de la pensión a la edad de 30 años o posteriores.

En virtud de precepto legal se concedió la pensión de vejez a los trabajadores que acreditaran haber trabajado un mínimo de cinco años por cuenta ajena, aun cuando no reunieran las condiciones mínimas de pago de cuotas exigidas por el régimen general. También se aplica el mismo beneficio a los trabajadores autónomos y pequeños propietarios agrícolas en determinadas condiciones.

La cuota del Seguro de Vejez, que es del 4 por ciento del salario, es satisfecha en sus ¾ partes por el patrono, y en ¼ parte por el trabajador.

El Seguro obligatorio de Enfermedad y Maternidad se rige por la Ley de 14 de diciembre de 1942, que se aplica a todos los trabajadores por cuenta ajena con retribución que no exceda de 18.000 pesetas anuales. Están igualmente comprendidos los padres de familia numerosa (4 hijos o más) y los pensionistas por accidente del trabajo o enfermedad profesional.

Las prestaciones del Seguro son económicas y sanitarias. Aquéllas consisten en el abono de una indemnización del 50 por ciento del salario o sueldo del asegurado. Las sanitarias se extienden también a los miembros de la familia del asegurado y comprenden la asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica en caso de enfermedad o maternidad, con carácter absolutamente gratuito y de modo completo durante veintiséis semanas al año, con posible prórroga en ciertos casos. Al fallecimiento del asegurado, se otorga también una indemnización para gastos funerarios.

La cuota del Seguro de Enfermedad es de 9% del salario, de la que satisface el patrono un 6% y el trabajador el 3% restante.

Los tres Seguros: Subsidios Familiares, Vejez e Invalidez y Enfermedad y Maternidad, se hallan unificados en su organización y en el pago de las cuotas que se verifica en un solo acto, y corren a cargo del Instituto Nacional de Previsión. Las Entidades Sindicales, Cajas de Empresa y Mutualidades, formadas por los asegurados, colaboran en las operaciones de afiliación y de pago. Las empresas de cierta importancia efectúan directamente el pago de los beneficios a sus trabajadores, liquidando periódicamente por diferencia con la entidad aseguradora.

El Seguro de Accidentes del Trabajo es voluntario para el riesgo de

incapacidad temporal, y obligatorio para el de incapacidad permanente y muerte. Las primas varían según el riesgo del trabajo asegurado y son pagadas exclusivamente por el patrono. Los beneficios comprenden la asistencia sanitaria completa, el suministro y renovación de las prótesis y una indemnización económica que es del 75% del salario mientras dura la incapacidad permanente, y del 37.5% de la retribución en caso de incapacidad permanente parcial; del 50% para la incapacidad permanente total, y del 75% para la absoluta. En caso de muerte, la indemnización varía según el número y el parentesco de la familia del fallecido. Tienen derecho a percibirla la viuda y los ascendientes y descendientes de la víctima del accidente.

Las indemnizaciones de incapacidad permanente y muerte se perciben normalmente en forma de renta vitalicia, que ha de ser necesariamente constituída en el Instituto Nacional de Previsión mediante la entrega de la prima única correspondiente.

El Seguro de incapacidad permanente y muerte puede ser libremente efectuado en el Instituto Nacional de Previsión o en las Mutualidades y Compañías de Seguros autorizadas.

El Seguro obligatorio de Enfermedades Profesionales se rige por Decreto de 10 de enero de 1947 y su Reglamento de 19 de julio de 1949, y abarca todos los riesgos derivados de las enfermedades de esta clase.

Está confiado a una sección especial dentro del Instituto Nacional de Previsión. Sus prestaciones son las mismas de la Legislación de Accidentes del Trabajo. Su régimen financiero es el de reparto y se efectúa por ramas de la industria.

La organización del Instituto Nacional de Previsión se extiende a todo el país mediante oficinas provinciales y locales. En su Consejo figuran representantes de los asegurados y de las Empresas, juntamente con otros del Gobierno y con expertos en Seguridad Social. Está sometido al control del Gobierno a través del Ministerio de Trabajo, de que depende, el cual nombra su Presidente, Vicepresidente y Director General y aprueba sus Presupuestos y sus Balances anuales.

Para la prestación de los beneficios sanitarios, el Instituto Nacional de Previsión ha creado los correspondientes Servicios. Pertenecen a ellos más del 90 por ciento de los Médicos, un gran número proporcionado de Practicantes, Enfermeras, Comadronas y Visitadoras y todos los Farmacéuticos con farmacia abierta.

Además de utilizar, mediante conciertos, muchos hospitales y dispensarios de carácter particular u oficial, el Instituto ha construído, como inversión de sus fondos de reserva, una numerosa red de residencias sanitarias (hospitales) y ambulatorios (policlínicas) de tipo moderno. Los hospitales propios del Seguro disponen de más de 16.000 camas.

Los Seguros Sociales complementarios se crean a partir del año 1946 con arreglo a la ley general de Mutualidades y Montepíos de 1941 y en virtud de las Reglamentaciones de trabajo dictadas previa consulta a las Organizaciones Sindicales, para regular las condiciones laborales en cada rama de la producción.

Los indicados Seguros Sociales tienen carácter obligatorio. Se nutren con cuotas pagadas por los patronos y los trabajadores, fijadas en porcentajes del salario que varían según la potencialidad económica de la industria o actividad respectiva. Sus beneficios son asimismo varia-

bles y comprenden Pensiones de Vejez e Invalidez, Subsidios Familiares, Complementarias, Beneficios de Enfermedades prolongadas, Prestaciones Adicionales de Orfandad, Seguro de Paro Forzoso y otros varios.

Esta clase de Seguros corren a cargo de Montepíos regidos por Consejos formados de representantes de los trabajadores y de las Empresas y sometidos a la inspección del Ministerio de Trabajo. Un servicio común a todos ellos tiene a su cargo el asesoramiento actuarial y en materia de inversiones.

Finalmente, una tercera categoría es la de los Seguros Sociales Voluntarios regidos por la ley general de Mutualidades y por varias otras especiales.

Entre ellos se encuentra el Seguro Infantil, el de Amortización de Préstamos, el de Pensiones de Vejez y el de Rentas Inmediatas, que corren a cargo también del Instituto Nacional de Previsión y disfrutan de subvenciones del Estado. En este mismo grupo se hallan la Mutualidad de la Previsión creada para efectuar Seguros de jubilación, viudedad y orfandad, de empleados de las instituciones de previsión y de otras entidades y el Montepío de Funcionarios de la Administración local. Ambos son asimismo administrados por el Instituto Nacional de Previsión, aun cuando tienen sus Organos de Gobierno propios.

Independientemente existe un gran número de Sociedades que practican el Seguro Mutuo contra riesgos de muy diversa índole.

Características del seguro social español.

Intentemos ahora enumerar las características generales del sistema español de Seguros Sociales.

Desde el punto de vista del campo de aplicación y con la excepción única del Subsidio Familiar, los Seguros Sociales no se extienden a toda la población, sino que se reducen al campo de los trabajadores económicamente débiles. Puede advertirse, sin embargo, una tendencia a eliminar este último requisito puesto que el Régimen de Subsidio Familiar y el de los Seguros Complementarios no tienen límite de ganancia para sus asegurados.

En cuanto a su organización, es característica muy destacada la de la unidad establecida antes aún de la promulgación de la primera ley de Seguro Obligatorio y mantenida más tarde con gran rigor. Todos los Seguros Sociales básicos corren a cargo del Instituto Nacional de Previsión, y todos los complementarios están confiados a Montepíos Laborales agrupados para sus principales actividades. Disposiciones recientes prevén la coordinación en cuanto al cobro de cuotas y a otros aspectos de estos tres sectores del Seguro Social Obligatorio. Todas estas Organizaciones tienen carácter autónomo y en su administración participan los representantes de los interesados.

Es asimismo característico el que se aplique con gran generalidad un régimen de colaboración. Ello quiere decir que no existe un monopolio o exclusiva, sino que la entidad gestora de los Seguros Sociales utiliza la cooperación de otra serie de entidades para acercar al asegurado y facilitar el funcionamiento de todo el sistema. Estas entidades colaboradoras comprenden Organizaciones sindicales, Cajas de empresa, Mutualidades, Compañías de Seguros, Cajas de ahorro, y Asociaciones voluntarias.

El régimen español ha llegado, y esta es otra de sus características actuales, a una venturosa armonía entre la base territorial y la base profesional. Es sabida la pugna que en muchos países y durante largo tiempo existió entre estos dos sistemas. En España, así como los seguros obligatorios básicos se han construído sobre el principio territorial, los de carácter complementario se han estructurado sobre líneas de profesión o actividad. De este modo, aquéllos realizan el amparo al trabajador de un modo mínimo pero general, mientras que éstos, circunscritos a los trabajadores del mismo sector profesional, aspiran a completar las prestaciones de los seguros sociales generales con otras que los eleven al nivel correspondiente a la situación económica de dicho sector. De este modo se consiguen, por una parte, las ventajas prácticas de la solidaridad nacional, mientras que, por otra, se evita que el trabajador que logra altas retribuciones se desinterese de los seguros sociales por la insignificancia relativa de las prestaciones económicas que le otorgan.

De acuerdo con el principio de protección a la familia que inspira toda la legislación social española, los seguros sociales extienden sus beneficios sanitarios a los miembros de la familia del asegurado, el número de los cuales determina también prestaciones de carácter económico.

En cuanto al origen de los recursos económicos de los seguros, se derivan en sus nueve décimas partes de las cuotas de patronos y trabajadores, y en una décima parte, aproximadamente, de las subvenciones del Estado. Como promedio, la aportación del trabajador es inferior a la tercera parte de la cuota de todos los seguros sociales.

Un rasgo interesante del sistema español es que mientras las cuotas son proporcionales a los salarios o sueldos, muchos de los beneficios (vejez, invalidez y subsidios familiares) no guardan relación con los ingresos del asegurado. Esto hace que el sistema sea de una fuerte redistribución.

Como queda dicho, las prestaciones sanitarias se realizan con cargo a los mismos fondos y por los mismos órganos encargados de la administración del seguro social, a diferencia del sistema británico.

Desde el punto de vista funcional, se ha mantenido desde el comienzo el sistema de la administración indirecta por organismos autónomos sometidos a la inspección y control del Estado.

En cuanto al régimen financiero de los seguros sociales, no existe una solución única. Así, el del seguro de rentas en caso de incapacidad permanente y muerte por accidente del trabajo, se basa en el régimen de capitalización, mientras que los demás siguen el régimen de reparto completado con fuertes reservas.

Extremo interesante es el relativo a la inversión de los fondos de los seguros sociales. En una fuerte proporción, fijada en las disposiciones que rigen cada seguro, los fondos han de invertirse en obras o préstamos de finalidad social, tales como viviendas, escuelas, obras sanitarias, repoblación forestal, etc. La tendencia más reciente es la que ha caracterizado el actual Ministro de Trabajo con la frase de "Previsión Social Ofensiva", es decir, la de que la inversión de buena parte de los fondos de los seguros sociales se realice, con las garantías adecuadas, en obras, instituciones y préstamos que sirvan de un modo directo para elevar el

nivel sanitario, cultural o económico de los trabajadores. Ejemplo de este tipo de inversiones lo constituye el plan de instalaciones sanitarias del Seguro de Enfermedad, las Universidades laborales costeadas en gran parte por los Montepíos que tienen a su cargo los seguros sociales complementarios, y las prestaciones que éstos realizan a los propios trabajadores para fines profesionales o reproductivos.

Estadística del seguro social obligatorio.

El Instituto Nacional de Previsión publica periódicamente las estadísticas y Balances de los Seguros confiados a su gestión. De ellas seleccionaremos algunas cifras, que dan idea cuantitativa de los resultados obtenidos. Las cifras de empresas, asegurados y beneficiarios corresponden al Seguro de Enfermedad y Maternidad. Todos los datos se refieren a 31 de diciembre de 1952.

Número de empresas	379.036
Número de trabajadores asegurados	3.297.287
Número de beneficiarios (familiares del asegurado)	8.766.544
Pensionistas de vejez e invalidez	618.494
Pensionistas y derechohabientes por accidentes del trabajo	101.153
Pensionistas por enfermedades profesionales	10.318
Subsidios familiares	1.259.838
Importe en pesetas de las prestaciones económicas:	
Seguro de rentas por Accidentes del Trabajo	111.352.211
Seguro de Enfermedades Profesionales	56.650.085
Seguro de Vejez e Invalidez	1.067.000.880
Seguro de Enfermedad	46.702.342
Régimen de Subsidios Familiares	985.480.851
Importe en pesetas de las prestaciones médicas y farmacéuticas del Seguro de Enfermedad	368.866.830
Importe total de las prestaciones en 1952	2.636.053.199 pesetas.

Por lo que se refiere a los Seguros obligatorios de carácter complementario, a cargo de los Montepíos laborales, el número de trabajadores asegurados en la misma fecha fué de 2.273.128, y el importe de las prestaciones concedidas desde la creación de cada uno, en los años 1947 a 1949, hasta fin de 1952 es de 1.127.204.772 pesetas.

Finalmente, las reservas técnicas de los Seguros Sociales se cifraron en los respectivos Balances de 1951 en 3.546.062.173 pesetas para las del Instituto Nacional de Previsión, y en 4.533.977.925 pesetas para las de Montepíos laborales.

Otros aspectos de la seguridad social.

Como actividades complementarias o que constituyen supuestos de normalidad del bienestar perseguido por la seguridad social, deben considerarse la Asistencia pública, los servicios sanitarios del mismo carácter, la legislación sobre viviendas y la política del empleo.

La Asistencia pública está regida, principalmente, por disposiciones del siglo pasado y corre a cargo de la Administración del Estado y de las Administraciones locales. Su finalidad, como en casi todos los países, consiste en amparar a los ancianos, inválidos, enfermos y, en general, a todas aquellas personas que carecen de medios de subsistencia suficientes.

La Sanidad pública constituye un servicio que ha ido creciendo en importancia desde su creación en la primera mitad del pasado siglo, y que se halla regido por una ley reciente, de 1945. Sus servicios, que son de carácter preventivo en cuanto a la higiene y lucha contra las enfermedades infecciosas o epidémicas, a la vez que de asistencia sanitaria y hospitalaria en favor de los económicamente débiles, se prestan con carácter gratuito a todos los que, según la legislación, tienen el concepto legal de "pobres", otorgado también por lo común a las que viven exclusivamente de su trabajo y no tienen ingresos superiores al doble jornal de un obrero indiferenciado.

Leyes recientemente dictadas sobre viviendas tienen la doble finalidad de mantener a los inquilinos en el disfrute de las casas que ocupan, siempre que satisfagan el precio fijado en los contratos anteriores a 1936, o de fomentar o realizar directamente la construcción de viviendas para los trabajadores que carecen de ellas.

En cuanto a la política del empleo, sin que el Estado haya hecho suya la teoría del "full employment", se ha llegado de hecho a la eliminación del desempleo o paro forzoso, que se viene manteniendo desde 1939 en una cifra extraordinariamente reducida, dando así efectividad al derecho al trabajo de todos los españoles, proclamado en la Declaración I del Fuero del Trabajo y cuya satisfacción se declara que es misión primordial del Estado. A estos efectos se dictó en 1943 la Ley de Oficinas de Colocación; se reglamentó, de modo que ofrece máximas garantías, el despido de los trabajadores por Ley de 16 de diciembre de 1942, y se impulsaron las obras públicas generales, a la vez que se creaba una organización especial para subvencionar aquellas más aptas para prevenir y remediar el paro forzoso. Aun cuando no existe Seguro de paro general, se ha creado transitoriamente siempre que ha surgido una causa que lo requería, tal como la falta de algodón en la industria textil, o el paro determinado por la escasez de flúido eléctrico como consecuencia de la sequía sufrida hace algunos años.

Orientación general.

La orientación de la política de seguridad social en España está claramente marcada hacia la intensificación de los seguros sociales, de modo que, por una parte, realicen una acción preventiva que reduzca al mínimo los riesgos que amenazan al trabajador, y por otra los repare

mediante un sistema completo de prestaciones económicas de carácter familiar, de prestaciones sanitarias y de otras asistenciales.

La meta última es la de llegar al establecimiento de un seguro total, es decir, la aspiración a integrar todos los riesgos y todas las instituciones en un solo sistema. La más importante de las disposiciones últimamente dictadas es el Decreto de 14 de julio de 1950, que en su exposición de motivos y en su articulado menciona como uno de los designios más importantes del Estado el de "acometer el ambicioso objetivo de establecer un plan nacional de Seguridad Social, en el que se estructuren con un criterio de unidad cuantos organismos o instituciones realizan funciones de previsión".

Se trata, por tanto, de llegar a la unidad del Seguro Social y a la unidad orgánica.

Madrid, mayo 1953.