

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXI

EPOCA III

Núm. 73

1972

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

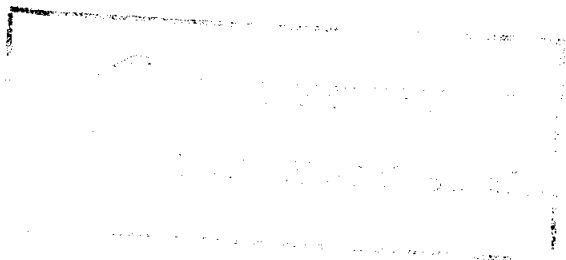


Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

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

INDICE

Estudios:	Pág.
La Intervención del Estado y la Política Social desde la Revolución Industrial	5
La Protección de la Salud y la Seguridad Social de los trabajadores en la URSS.	33
Monografías Nacionales de Seguridad Social:	
La Seguridad Social en Nueva Zelandia	49
Eventos Internacionales:	
Mesa Redonda OIT-CISS-AISS	101
Asociación Internacional de la Seguridad Social	115
Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centro América y Panamá	159
Legislación:	
Costa Rica	173
Honduras	174
México	175
Publicaciones	181
Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social	191
Deceso del Dr. Emilio Cubas	199
Indice de la Revista "Seguridad Social"	200



ESTUDIOS

1. *Estudio de la actividad económica en el sector público*

2. *Estudio de la actividad económica en el sector privado*

3. *Estudio de la actividad económica en el sector agrícola*

LA INTERVENCION DEL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL DESDE LA REVOLUCION INDUSTRIAL

PATRICK DE LAUBIER

La política social consiste en mejorar las condiciones de la vida material y cultural de una sociedad ⁽¹⁾. Su dominio se sitúa entre la política propiamente dicha y la economía, las cuales amenazan siempre de subordinar abusivamente, tanto una como la otra, lo que depende del dominio social. Su desarrollo está dominado por dos condiciones que, tomadas por separado, son necesarias pero no suficientes. La primera es la existencia de recursos, la segunda es la afirmación de una voluntad capaz de implementar medidas sociales prácticas, y es solamente cuando estas dos condiciones se encuentran reunidas que una política social puede ver la luz del día. Si existe la voluntad sin disponer de los medios necesarios, se queda al nivel de las esperanzas o de las utopías, lo cual no es la misma cosa, pero que tiene por consecuencia común el no resultar en realizaciones prácticas. Si al contrario, los medios son disponibles, pero falta la voluntad de los responsables, las esperanzas pronto se cambian en acusaciones y las utopías en proyectos revolucionarios. Esto es lo que se vió al comienzo del siglo XIX cuando la industrialización empezó a otorgar, por primera vez en la historia, los medios de una política social en escala nacional sin una voluntad correspondiente en los que poseían los poderes políticos y económicos. Una situación análoga existe por otra parte hoy día respecto al Tercer Mundo en el sentido en que la voluntad de cooperación de los países industriales no está al nivel de los medios de que disponen.

Históricamente, tres categorías de gestores han ejercido una influencia determinante sobre la implementación de las políticas sociales desde el siglo XIX; se trata de los gobernantes, los trabajadores de la industria y los grupos organizados (partidos, iglesias, asociaciones) que actúan en nombre de una doctrina. Es a través de estos grupos que

(x) Versión española del estudio publicado en la "Revue Francaise des affaires sociales", julio-septiembre 1971.

(1) Este estudio fue preparado en el cuadro de un seminario de política social organizado por el profesor Ginod, Director del Centro de Sociología de la Universidad de Ginebra.

se puede seguir el desarrollo de la política social, pero nos limitaremos aquí únicamente al Estado.

Primero veremos cómo se presentaba la situación en el antiguo régimen en la víspera de la revolución industrial, luego, después de haber examinado el impacto social de esta última, trazaremos su desarrollo en el curso del siglo XIX y del XX, distinguiendo cierto número de períodos que constituyen etapas de la historia del papel del Estado en la política social. La primera va de 1815 a 1848, y corresponde al apogeo del liberalismo. El período siguiente (1848-1870) vió desarrollarse la centralización estatal, pero no fue hasta 1870 y 1914 que el papel del Estado en la política social fuera realmente reconocido no sólomente en teoría, sino también en la práctica. El período entre las dos guerras sólo acentuó esta tendencia, aunque las crisis y las ideologías dieron con frecuencia una significación sobre todo económica o política, a la intervención del Estado en el dominio social. Desde 1945, el carácter propiamente social de la intervención del Estado ha tomado una importancia creciente y su papel en la mayoría de los países ha llegado a ser considerable.

I. EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL A FINES DEL SIGLO XVIII

En las sociedades esencialmente rurales a fines del siglo XVIII, la política social se volvía hacia una solidaridad comunal o municipal a favor de los indigentes, siendo ella misma más o menos reglamentada y vigilada por los poderes públicos eventuales. A veces, sobre todo en Europa central y oriental, el feudalismo seguía desempeñando un papel importante en este dominio y los señores feudales de Prusia, por ejemplo, se veían obligados según el Código de 1795 a ayudar a sus campesinos indigentes. En Inglaterra, era la parroquia la que otorgaba la asistencia a sus pobres, y a partir de 1795 se estableció una escala flexible de estas asignaciones de parroquia, calculada en función del precio del pan (escala Speenhamland); este sistema fue derogado 40 años más tarde (Poor Law, 1834) bajo la influencia, entre otras, de las teorías de Malthus.

Francia constituía la excepción a esta regla de descentralización, en el sentido en que los intendentes habían heredado responsabilidades que ni los señores, ni las autoridades locales consideraban de su obligación. "Todos los años" escribe Tocqueville, "el Consejo Real asignaba a cada provincia, del producto general de los impuestos, ciertos fondos que el intendente distribuía para la asistencia en las parroquias. Era a él a quien debían dirigirse los campesinos necesitados. En tiempos de ca

restía, era el intendente quien distribuía el trigo o el arroz al pueblo. El consejo dictaba reglamentos anuales que ordenaban establecer, en ciertos lugares que ellos mismos indicaban, centros de caridad donde los campesinos más pobres podrían trabajar mediante un pequeño salario (1)".

Naturalmente, la política social no se puede reducir únicamente a las medidas de asistencia a favor de los indigentes, sino que hay que añadir reglamentos corporativos, medidas a favor o a expensas de los campesinos, los trabajos importantes de interés público, la educación popular, etc... pero la cuestión de la miseria, de la mendicidad y de la vagancia, ocupaba un lugar principal a razón de su importancia obsesionante y la imposibilidad de resolverla. "La mendicidad fue la plaga de la época. Conmoveró fuertemente la opinión pública un gran número de folletos polémicos, y las memorias académicas estudiaron sus causas, sus características, sus remedios; a fines del antiguo régimen, las Asambleas Provinciales en sus actas, y los archivos de quejas de los Estados Generales, la señalaban y la describían en cada página (2).

Lo que nos dice Camille Bloch, tocante a Francia, podría aplicarse a Inglaterra donde Arthur Young estimaba en medio millón el número de pobres sin trabajo en una población de 8 millones y medio (1769) y el impuesto sobre los pobres, que en 1760 era de un millón 250 mil libras, llegó a dos millones un cuarto de siglo después (3).

En Europa central y oriental una política de colonización de tierras (Federico II de Prusia, Catalina II en Ucrania) modificó sensiblemente los datos gracias a una abundancia de tierras disponibles, la cual no existía en los países más ricos y prósperos. En cuanto a Europa meridional (Italia, España), el pauperismo era considerable y en la ausencia de tierras o de industria, las medidas de beneficencia parecían mantenerlo: "En Roma", escribe Montesquieu, "en los hospitales todo el mundo está contento, excepto los que trabajan..." la palabra es dura, pero reúne una preocupación constante de los gobiernos de la época, la cual dominará toda la controversia sobre la ley inglesa de los pobres (Poor Law 1834): ¿Cómo aligerar la miseria sin aumentarla por la misma asistencia que se ofrece? Si los indigentes capaces de trabajar reciben una asistencia sistemática, ¿no constituye ello una prima a la ociosidad?

(1) TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 7a. ed. 1866, p. 60.

(2) Camille BLOCH, *L'assistance et l'Etat en France a la Veille de la Révolution*, París 1908, p. 30.

(3) Arnold TOYNBEE, *The Industrial Revolution*. 1884, Beacon Press, 1964, p. 67:

El autor de *L'Esprit des lois* (1748) había visto el problema, y la respuesta que proponía se encuentra en el corto capítulo XXIX del libro XXIII intitulado "Los hospitales" el cual iba a inspirar a Turgot. Comienza por establecer un principio general notablemente audaz para la época (1748):

"Algunas limosnas otorgadas a un hombre desnudo en las calles no cumplen las obligaciones del Estado, el cual debe a todos los ciudadanos una subsistencia asegurada, la alimentación, un vestido apropiado, y un género de vida que no sea de manera alguna contraria a la salud".

A continuación distingue dos categorías de países, los que poseen industrias y los que no. En los primeros, según él, el Estado puede y debe intervenir porque se trata de una "necesidad momentánea"; en la segunda categoría, al contrario, la intervención del Estado no sólo no remedia la miseria que es general, sino corre el riesgo, por medio de establecer hospicios principalmente, de acrecentarla por medio de desalentar el espíritu de empresa. En estos últimos países, la solución entonces no es una política social sino una política económica con miras a estimular "el espíritu de comercio y de industria". Turgot, escribiendo una docena de años después, concluiría unilateralmente a favor del *laissez-faire*: "Lo que el Estado debe a cada uno de sus miembros, es la destrucción de los obstáculos que les estorban en su industria o que les perturban en el disfrute de los productos que son su recompensa. Si estos obstáculos subsisten, los beneficios particulares no disminuirán de manera alguna la pobreza general porque la causa no será afectada". A continuación considera la política de protección social:

"... ¿Se debe acostumbrar a los hombres a pedir todo, a recibir todo, a no deber nada a ellos mismos? Este tipo de mendicidad, que se extiende a todas las condiciones degrada a un pueblo, substituye por todas las nobles pasiones un carácter de bajeza y de intriga. Los hombres tienen un interés fuerte en el bien que vosotros queréis procurarles, **dejad que lo hagan**: he aquí el grande, el único principio ⁽¹⁾.

El futuro Ministro de Luis XVI, 16 años antes de Adam Smith, era categóricamente partidario del liberalismo; era también precursor de una corriente que iba a reventar con fuerza durante el siglo siguiente.

(1) Turgot, Artículo, "Fondation", en *l'Encyclopedie* (1759) en: TURGOT. *Ecrits Economiques*, Calmann-Levy, 1970, p. 75.

te, con consecuencias que "su noble pasión de ser útil a los hombres" no había previsto ⁽¹⁾.

II. LA REVOLUCION INDUSTRIAL Y SU IMPACTO SOCIAL

La industrialización, y la urbanización que imprescindiblemente trae consigo, transformaron en efecto los hechos del problema social, no únicamente al otorgar medios sin precedentes, sino además al crear exigencias inesperadas, que muy pronto darían a la situación social un carácter dramático.

Para dar una idea breve del cambio que se efectuó, digamos que en las sociedades preindustriales la pobreza tenía la semblanza de un fenómeno natural inevitable, mientras que después de la llegada de la industrialización, la pobreza se volvió miseria para ciertas categorías sociales, una miseria urbana que parecía ser creada por el hombre mismo. Psicológicamente la diferencia es notable, puesto que en un caso la idea de responsabilidad se diluye más o menos en el sentimiento de fatalidad natural transmitida de una generación a otra, mientras que en el segundo caso los hombres confrontan a otros hombres, dando así la cara y el nombre muy fácilmente identificables, a las causas complejas y a veces ocultas de la miseria.

Fue precisamente en el momento en que el hombre empezaba a reconstruir su medio ambiente, a separarse de la naturaleza, a romper las solidaridades tradicionales, que el liberalismo se impuso a los gobiernos en el dominio económico social, como la última expresión del juicio político y como el medio por excelencia de acrecentar la riqueza. Esta sorprendente contradicción iba a resultar demasiado costosa, pero tiene su explicación. En el fondo, hasta entonces, la intervención del Estado en la vida económica había sido más bien desdichada debido a la ignorancia de los mecanismos económicos, a la incomprensión de las exigencias de las empresas, y más profundamente debido al hecho de la subordinación estrecha de la política económica y social a la política general tanto interior como exterior. La reglamentación de las corporaciones, por ejemplo, había revestido un carácter policiaco evidente, mientras que la atribución de los monopolios industriales y comerciales para tomar otro ejemplo, provenía de los imperativos de la política extranjera. Esta predominancia de resoluciones estatales acababa siem-

(1) "Infeliz de mí", escribía Turgot en el mismo artículo, "si mi objetivo pudiese ser... concentrar al hombre en un sólo interés; el de volverlo insensible a la pena o al bienestar de sus semejantes, de extinguir en él el espíritu de ciudadanía, y subsistir una prudencia ociosa y baja a la noble pasión de ser útil a los hombres!"

pre por introducir elementos molestos y a veces hasta catastróficos tanto en la vida económica como en la vida social (estancamiento, protestas). Desde este punto de vista, la corriente liberal tenía un carácter netamente positivo que los beneficiarios del progreso rápido del comercio y de la industria no tardaron en explotar.

De manera muy aproximada se puede decir que, en cuanto al plan de producción, las ventajas del liberalismo contrarrestaban sin lugar a dudas los inconvenientes, pero ya no era ésta la situación si se consideraba desde el lado de la repartición de los ingresos resultantes de la producción. Era importante entonces hacer esta distinción para responder a las objeciones que los liberales oponían a la intervención del Estado. ¿Puede uno asombrarse que tal distinción no haya podido imponerse de golpe, no solamente al espíritu, sino también en la conducta? De hecho era necesario que pasara casi un siglo para conseguirlo. Al principio del siglo XIX el liberalismo económico y social entró como una tempestad en los países que en el campo religioso, filosófico y político, ya habían aceptado el principio por el intermediario de su élite. La prodigiosa prosperidad inglesa volvió irresistible el ímpetu, como lo comprueba el ejemplo de Francia, que tal vez era en sí la mejor armada para resistir a su empresa, debido al hecho de una tradición centralizadora que databa de 8 siglos. El caso francés es tanto más interesante puesto que se puede seguir, según el ritmo de sus cambios de constitución periódicos, la evolución del fenómeno liberal en cuanto a sus consecuencias sobre la política social.

La idea de que el estado deba a los ciudadanos un "género de vida" mínimo tiene sus orígenes en Montesquieu de quien hemos citado el párrafo de *l'Esprit des lois* relativo a los hospitales, pero iban a pasar dos siglos para que una Constitución llegara tan lejos en este sentido, al estipular que "La Nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias a su desarrollo" (Constitución del 27 de octubre de 1946). La declaración de los derechos del hombre de 1789, en efecto pasa por alto los derechos sociales; en cuanto a las constituciones de 1791 y 1793, se limitan a prever una asistencia a favor de los indigentes, ya sea otorgándoles asistencia pública si no podían trabajar, o procurándoles trabajo, medidas mucho menos avanzadas que las que fueron propuestas a Luis XVI por Necker ⁽¹⁾. Los siete documentos constitucionales redactados entre 1793 y 1848 guardan un sorprendente silencio sobre los derechos sociales, y había que esperar la constitución del 4

(1) Véase Antony BABEL: "Jacques Necker et les origines de l'interventionnisme" en: *Mélanges Edgard Milhaud*, 1934. Sismondi (1842), sintió la influencia de Necker, pero iría mucho más lejos (página 102).

de noviembre de 1848 para que el legislador se acordase repentinamente de los deberes sociales de la República en cuanto a los ciudadanos necesitados. Se llega aún más lejos, ya que la Constitución estipula que: "La sociedad favorece y alienta el desarrollo del trabajo por medio de la enseñanza primaria gratuita, la educación profesional, la igualdad de relaciones entre el patrón y el obrero, las instituciones de previsión y de crédito, las instituciones agrícolas, las asociaciones voluntarias, y el establecimiento por el Estado de departamentos y comunas, de trabajos públicos propios a emplear a los desempleados: la sociedad otorga asistencia a los niños abandonados, a los incapacitados, y a los ancianos sin recursos, a quienes sus familias no pueden socorrer".

Tal vez ello era demasiado hermoso: cuatro años más tarde otra Constitución (14 de enero 1852) inauguró una nueva era de silencio sobre los derechos sociales, silencio que la 3a. República no rompió. Fue la Constitución de 1946, cuyo preámbulo social sería enmendado en 1968, que consagró los adelantos de una evolución cuyo equivalente se podía encontrar en muchos países, como fue comprobado por la elaboración y ratificación de la declaración universal de los derechos humanos por los países miembros de las Naciones Unidas en 1948.

Con el ejemplo de Francia, se puede ver cuáles resistencias tenaces se opondrían al reconocimiento de los derechos sociales, y por consiguiente, a la aceptación de una política social digna de ese nombre. ¿Se debía ello a la falta de medios o más bien porque no había la voluntad de emprender tal política?

Para tratar de contestar a esta pregunta, es necesario distinguir ciertos períodos, y considerar ciertos países en donde se dejan ver tendencias generales.

III. EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL ENTRE 1815 Y 1848

Un buen testigo de este período, Sismondi (1773-1842), concluyó un artículo intitulado **SOBRE LA CONDICION DE LOS OBREROS EN LAS FABRICAS** (1834), en estos términos: "De cualquier lado que lo veamos, resalta de todas partes la misma lección, **protejan al pobre**; la cual debe ser el estudio esencial del legislador y del gobierno. Protejan al pobre; ya que por consecuencia de su condición precaria, no puede luchar contra el vicio sin abandonar a diario alguna de sus ventajas; protejan al pobre para que obtenga de la ley, de la práctica, de un contrato permanente, la parte del ingreso nacional que su trabajo debe asegurarle, en vez de una competencia que fomenta rivalidades y odios: protejan al pobre, porque necesita apoyo para conocer alguna comodidad... protejan al pobre, si quieren que florezca la industria, por-

que el pobre es el más importante de los consumidores. . . ” (1). Sismondi añadió algunas consideraciones de orden moral, político y fiscal, a favor de su tesis intervencionalista que se oponía directamente a la corriente liberal dominante.

Si se hubiese escuchado al economista suizo, habría sido necesario resolver numerosos y difíciles problemas prácticos para que la intervención del Estado tuviera alguna eficacia, pero las sugerencias hechas un poco más tarde por un discípulo de Sismondi, E. Buret, muestran que la cuestión no era insoluble (2). Sólo hubiera sido necesario el quererlo hacer. Algunos han explicado esta abstención como una reacción contra los excesos de la revolución de 1789: “En Inglaterra”, escribe Dicey, “la Revolución francesa sólo tuvo resultados nocivos; retardó por cuarenta años las reformas provechosas, y, cuando por fin se realizaron, hizo que fueran menos ventajosas de lo que habrían sido si se hubiesen logrado progresivamente, como el resultado natural del desarrollo regular de las ideas sugeridas por el sentido común inglés y por el amor inglés a la justicia (3). En Francia es cierto que la cuestión social llegó a ser, sobre todo después de la insurrección y la represión de los tejedores de seda de Lyon en 1831, una arma en manos de la oposición política, que reclamaba las ideas revolucionarias de 1789 o de 1793. En estas condiciones, la política social revestía desde luego un carácter más político que social, el cual favorecía las soluciones extremas de represión, de revolución.

Sin embargo, no parece que este factor político haya sido la raíz de la carencia gubernamental en el campo social; es el liberalismo lo que constituye su causa profunda.

El liberalismo se puede analizar como un optimismo en cuanto al individuo guiado por juicio propio, y un pesimismo para con la autoridad en todas sus formas. El Estado había de pagar por tal concepto, tanto más porque el espectáculo que presentaba en las monarquías absolutistas había tomado los rasgos de una caricatura en los países en donde la debilitación del poder le había quitado al Estado una especie de grandeza. Bastiat y Proudhon, aunque opuestos en cuanto a tantos puntos fundamentales, se reunían en una común hostilidad, hasta se podría decir odio, hacia el Estado ya sea capitalista o socialista. Stuart Mill, quien reúne tantas influencias diversas,

(1) Sismondi, “Du sort des ouvriers dans les manufactures” en: *Revue mensuelle d'Economie politique*, julio-agosto 1834 p. 31-32.

(2) Eugene Buret *La misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*, 1840.

(3) A.V. Dicey. *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIX siècle*, 1906, p. 115.

se mantuvo irreductiblemente desconfiado a su respecto, y el manifiesto comunista (1847) anunció su desaparición como poder político: “Una vez que hayan desaparecido los antagonismos de clases en el curso del desarrollo, estando concentrada toda la producción en las manos de individuos asociados, entonces el poder público pierde su carácter político. El poder político, propiamente dicho, es el poder organizado de una clase para la opresión de otra”. Y más tarde Engels escribiría: “... el día en que se hace posible hablar de libertad, el Estado deja de existir como tal.”⁽¹⁾ “El marxismo aquí bebe en la misma fuente optimista que su adversario liberal, y atestigua cierto parentesco de inspiración. Hermanos enemigos, pero hermanos de todas maneras.

Esta unanimidad da una idea de la fuerza de la corriente liberal en la primera mitad del siglo XIX. El desacreditar del Estado que resultó de ello no permitió la implementación de una política social cuya necesidad se hacía sentir imperativamente, sin embargo, y que hubiera podido encontrar en este período de asombrosa prosperidad, los recursos necesarios para una acción de envergadura. No se puede dejar de pensar en la analogía ya señalada entre esta época y la nuestra, que con incomparables medios técnicos, se muestra incapaz de coordinar una estrategia mundial de desarrollo a través de instituciones internacionales, cuyo descrédito actual recuerda el que existía respecto del Estado a principios del siglo XIX, y en que el individualismo se transpone al nivel de las relaciones entre los Estados, y los antagonismos de clases al plan de bloques inspirados en ideologías opuestas.

Notemos sin embargo, las primeras leyes de protección a la infancia, las de 1833 en Gran Bretaña, 1839 en Prusia, y 1841 en Francia. La ley inglesa de 1834 sobre los pobres, difícilmente podría ser considerada como un adelanto de la política social, porque lejos de aumentar la ayuda que hasta entonces otorgaban las parroquias, reglamentó estrictamente la asignación de la asistencia. Es cierto que obligó indirectamente a los empleadores a aumentar los salarios (completados, antes de 1834, por subvenciones calculadas en función del precio del pan), pero es difícil hablar de política social respecto de ella, por lo menos en el sentido de una medida positiva. En cambio, la ley de 1847 sobre la jornada de 10 horas, aplicable a las mujeres, y la ley de 1848 sobre las condiciones sanitarias de las ciudades, relevan de la más auténtica política social. En Francia, hemos visto

(1) Engels, “Letre a A. Bebel”, 18-28 de marzo 1875, en Marx, Engels, *Critique des programmes de Gotha et d'Erfurt*. Ed. Soc. 1966, p. 51.

que la Constitución del 4 de noviembre de 1848 bosquejaba un programa de política social notablemente extenso, pero cuatro años después la nueva Constitución otra vez guardó silencio en cuanto a esta cuestión. Aunque no se trata de la política social propiamente dicho, cabe mencionar aquí la legislación sobre las asociaciones, cuyo carácter restrictivo en esta época estaba en flagrante contradicción al mismo espíritu del liberalismo. Las razones políticas en este renglón hacían sentir todo su peso, notablemente en Francia y en la Gran Bretaña; en otras partes, como en Europa central, las restricciones se explicaban sobre todo por el mantenimiento de las tradiciones corporativas. El resultado de ello fue que lejos de poderse desarrollar libremente, las asociaciones de obreros, o estaban prohibidas como en Francia después de 1791, o apenas toleradas, como en Gran Bretaña después de 1825. Sin embargo, las mutualidades y las cooperativas eran posibles, pero de hecho sólo concernían categorías muy restringidas de obreros que podían efectuar ahorros de sus sueldos. No hablaremos aquí del sindicalismo ni del movimiento obrero, ⁽¹⁾ pero es necesario subrayar una importante excepción al "laissez-faire", la cual no se desarrolla en el sentido de la política social, sino más bien de un plan social particularmente injusto.

IV. EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL ENTRE 1848 y 1870.

"Europa, en este momento" —escribe en 1857 Dupont White—, "está llena de pueblos que recientemente han logrado el dominio sobre ellos mismos, o que están en vías de hacerlo. Se establecen gobiernos en todas partes, a título de delegados de las naciones. El poder público se funda sobre su verdadera base, y las luchas relativas al principio de la soberanía parecen llegar a un desenlace. En breve, el Estado se constituye, y es el momento de preguntarse cuál sea la competencia del Estado..." y añade más adelante: "el instrumento de la civilización, es el Estado, con todos los atributos necesarios, no sólo para evitar el mal que los hombres son capaces de hacerse los unos a los otros, sino además para hacer el bien que los hombres son incapaces de hacer, o al cual son indiferentes, no solamente para reprimir sino para reemplazar los egoísmos". ⁽²⁾ He allí lo que cambiaba singularmente las teorías liberales sobre el papel del Estado. Este período de prosperidad (alza de precios entre 1850 y 1873) y de libre intercambio (tratado de comercio franco-inglés de 1860) parecía ser favorable al liberalismo, pero el despertar de las naciona-

(1) Este tema es tratado en: "Esquisse d' une théorie du syndicalisme", en: *Sociologie du travail*, abril 1968.

(2) Dupont White, *L'Individu et l'Etat*, 1857. p. 3 y 6.

lidades y del nacionalismo conducía a los poderes centralizados. La urbanización también subía un desarrollo marcado que presentaba problemas sociales inéditos. Es así que en Gran Bretaña donde la población urbana se había vuelto mayoritaria desde mediados del siglo, el papel de las autoridades municipales se desarrolló en el dominio social e industrial a partir de 1850 (*la labouring classes Lodging Houses Act.*) (Ley de vivienda de las clases laborales) de 1851, y aunque no tuvo mucho efecto, es sintomática en este respecto). En Francia, Napoleón III había establecido el tono por su proclamación del 4 de enero, 1852: "En nuestro país monárquico desde hace ochocientos años", declaró, "el poder central siempre ha ido aumentándose. La naturaleza destruyó los grandes vasallos, y las revoluciones mismas han hecho desaparecer los obstáculos que se oponían al ejercicio rápido y uniforme de la autoridad. En este país de centralización, la opinión pública sin cesar ha referido todo al jefe del gobierno, tanto el bien como el mal".⁽¹⁾ Se podía, entonces, contar con una política intervencionista, notablemente en el dominio social, donde la tragedia de junio de 1848 había señalado la gravedad de los problemas presentados. Efectivamente, ciertas leyes, algunas de las cuales datan de la presidencia⁽²⁾ y otras del Imperio⁽³⁾ que restableció la libertad de coalición (1864) que el liberalismo en su apogeo había negado a los obreros. Llegando aún más lejos, una ley de 1868 sobre las reuniones públicas, fue interpretada en un sentido favorable a las cámaras sindicales. Sin embargo, como sucedió más tarde con Bismarck, esta política social quedaba estrechamente subordinada a la política en sí, y adoptaba un estilo demasiado paternalista para valer a su autor, si no el reconocimiento, por lo menos la colaboración de los interesados, y la tentativa, lejos de hacer progresar la política social, provocó, después de 1871, una reacción que se debe tomar en cuenta para explicar el débil desarrollo de la política social en Francia antes de 1914.⁽⁴⁾

(1) Asilos nacionales, decreto del 8 de marzo 1855; ley del 11 de julio 1868 sobre el seguro de fallecimiento y accidentes de trabajo en la agricultura y la industria.

(2) "Les constitutions de la France depuis 1889", Garnier-Flammarion 1970, p. 289.

(3) El 15 de julio, 1850, creando las sociedades mutualistas; el 29 de diciembre, 1851, suspendiendo el trabajo los domingos y días feriados; el 18 de junio 1850, creando, bajo garantía del Estado, una caja de retiro de vejez.

(4) La Comuna, por razones muy distintas también contribuyó a este retraso. Notemos que el manifiesto para las elecciones del 26 de marzo, 1871 (Comité de los veinte distritos) pedía "la organización de un sistema de seguro comunal contra todos los riesgos sociales, incluyendo el desempleo y la suspensión de pagos", en Jacques Rougerie, *Proces des communards*, 1964, p. 150.

En Alemania, donde Bismarck llegó a ser Primer Ministro de Prusia en 1862, después Canciller de la Confederación de Alemania del Norte en 1867, el sufragio universal (1867) de ninguna manera había dado a la Confederación un sistema parlamentario, y una política social sólo podía venir de la iniciativa gubernamental. Pero Bismarck estaba totalmente absorto en la política exterior, y no fue sino hasta fines de los 1870 que se interesó de cerca en los asuntos sociales. Sus contactos con Lassalle (1825-1864), quien fundó en 1863 el primer partido socialista (Asociación general de los trabajadores alemanes) muestra sin embargo, que había tomado conciencia bastante temprano de la importancia de la cuestión social en Alemania. El futuro adversario de los demócratas-sociales (leyes de excepción antisocialistas. 1878-1890) podía por lo demás apreciar el alto concepto del Estado que Lassalle había formado; éste declaró, en una conferencia a los obreros, 1862, que la finalidad del Estado era "de conducir al ser humano a un desarrollo positivo, a su desenvolvimiento progresivo; en otros términos de *realizar* el destino del hombre (y) la cultura de la cual es capaz la humanidad. (1)

Los demócratas-sociales reaccionaron fuertemente contra el socialismo estatal de Lassalle (no sin anunciar por otra parte una dictadura temporal del proletariado), pero es muy característico ver la influencia centralizadora en la oposición socialista de los años sesenta, mientras que en 1848 el anti-estadismo caracteriza no solamente a los liberales, sino también a socialistas como Proudhon, y de cierto modo Owen (Comunas federadas) y Fourier (falansterios). Los seguidores de Saint-Simón del período anterior a 1848 son la excepción a la regla, y precisamente su concepción centralizada explica también un recobramiento de influencia a su favor bajo el segundo Imperio.

Un ejemplo muy notable del progreso de la corriente centralizadora se presenta en la historia de la Primera Internacional (1864-1877) que empezó bajo el escudo liberal (los obreros ingleses) y libertario (obrerros franceses proudhonianos) para acabar en la victoria de los "autoritarios" (marxistas) quienes expulsaron a sus adversarios anarquistas (los bakhunistas).

La historia de Suiza también ofrece un ejemplo excelente, puesto que este período está encuadrado por dos constituciones, la de 1848 y la de 1874, que aumentaron los poderes federales a expensas de las atribuciones centrales. En los Estados Unidos, la guerra de Secesión

(1) Citado por Eduard Berenstein, Ferdinand Lassalle, le réformateur social, 1913, p. 122.

(1861-1865) que fue en principio una guerra al servicio de una política social caracterizada, ya que era cuestión de abolir la esclavitud, aumentó los poderes federales. Finalmente en Japón, el principio de la era Meiji, en 1868, pertenece todavía a este período. El feudalismo es abolido bruscamente en provecho de un Emperador que recibe todos los poderes y los emplea con extraordinaria eficacia para transformar al Japón económica y socialmente durante el período siguiente (1870-1914).

Estos ejemplos ⁽¹⁾ muestran el sorprendente progreso de la centralización entre 1848 y 1870, y, conjuntamente, el desarrollo ya iniciado o sólo anunciado, de una política social que la industrialización volvía a la vez realizable y más necesaria.

V. EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL ENTRE 1870 y 1914.

El período anterior puede ser considerado como una etapa de transición entre el liberalismo de los principios del siglo XIX y el intervencionismo que caracteriza el período ahora bajo estudio. Se abrió paso a la intervención de los gobiernos, como hemos visto, con la tendencia a la centralización en muchos países entre 1848 y 1870, pero ésta no hubiera bastado para motivar la implementación de las políticas sociales. Para ello, fueron necesarios otros factores, tales como la acción de los grupos organizados, el aumento de los recursos, la democratización y el crecimiento numérico del proletariado urbano. El cuadro No. 1 presenta ciertos datos sobre estos diferentes puntos, y permite una comparación de las políticas sociales de los principales países industrializados, a principios de 1914. ⁽²⁾

La interpretación del primer cuadro necesita algunas precisiones. Así la adopción del sufragio universal no es una señal segura de la democratización, como demuestra el ejemplo del Reino Unido que lo adoptó integralmente cincuenta años después de Alemania (1867-1918, siendo incompleta la reforma de 1884), pero que conocía un auténtico sistema parlamentario 2 siglos antes de su introducción en este último país (1714-1919). Los porcentajes de los sindicalizados son ambiguos; sería necesario tener en cuenta el contexto político y el propio carácter de los sindicalismos nacionales para dar a la comparación toda su significación, pero traducen bastante bien la importan-

-
- (1) En Rusia, el reinado de Alejandro II (1855-1881) marcado notablemente por la abolición del servilismo y la reforma administrativa local de 1864, es ciertamente el más social de la historia rusa anterior a 1917, con excepción de las medidas impuestas por la revolución de 1905-1907.
- (2) Véase siguiente página.

CUADRO I

País	Fecha del sufragio universal. (hombres)	Ingresos per cápita, U.S. dollar. 1913	% Sindicalizados industria población total. 1913	Seguros obligatorios-asalariados 1913				
				Accidentes de trabajo.	Enfermedad maternidad	Invalidez	vejez - muerte	Desempleo
Estados Unidos	1787 (negros 1879)	368	2.6	—	—	—	—	—
Suiza	1848	171	2.1	1911	—	1913 Glaris	1913 Glaris	—
Francia	1848	161	2.5/1.2	—	—	—	1910	—
Canadá (Dominio)	1867	296	2.3	—	—	—	—	—
Alemania	1867/71	178	4.4	1884	1883	1889	1889	—
Reino Unido	1884/1918	254	8.9	—	1911	1911	1908	1911
Bélgica	1894	164	2.6	1903	—	—	—	—
Australia (dominio)	1901	292	11.8	—	—	—	—	—
(Salario mínimo/arbitraje obligatorio)								
Austria	1907	132	1.3	1887	1888	1906	1906	—
Suecia	1909	125	2.4	—	—	1913	1913	—
Italia	1912	108	1.3	1903	—	—	—	—
Rusia	1917	52	—	1912	1912	—	—	—

Fuentes: Ingreso per cápita en 1913: Kuznetz: en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1933T. XI p. 206, completada para Suecia por Woytinsky en: *Les conséquences sociales de la crise*, 1936, anexo 1. Efectivos sindicales: *Revue Internationale du Travail*, julio-agosto 1921, y nuestro estudio: *Esquisse d'une théorie du syndicalisme*, en: *Sociologie du Travail* 4, anexo 68 (la primera cifra para Francia es calculada según las estadísticas oficiales, y es un máximo teórico; la segunda cifra corresponde a un probable mínimo). Asurances obligatorias: B.I.T. *Les problèmes généraux de l'assurance Sociale*, 1925, y Paul Pic, *Les assurances sociales en France et a l'étranger*, 1913.

cia relativa del mundo obrero urbano en los países considerados. Cabe añadir que en Rusia en 1913, donde el sindicalismo estaba de hecho prohibido, había tres y medio millones de obreros trabajando en la industria, sobre una población de 139 millones.

Por otra parte, sólo hemos tomado en cuenta los sistemas de seguros sociales obligatorios, sin indicar los regímenes facultativos con subvenciones gubernamentales que fueron preferidas en ciertos países, notablemente respecto a los seguros de accidentes (del trabajo). Por último, la legislación industrial propiamente dicha (reglamentación del trabajo de niños, de mujeres, jornadas del trabajo, etc.), no figura. La razón principal de esta omisión es la similitud de las legislaciones nacionales en este renglón (con excepción de Australia), lo cual no es el caso de los seguros sociales.

Teniendo en cuenta estas reservas, resalta del Cuadro I, que el Estado había intervenido mucho más enérgicamente en Alemania, Austria, Australia, Gran Bretaña, y en menor medida, en Rusia y en Suecia que en los otros países, entre los cuales están incluidos los Estados Unidos, Suiza, el Canadá, Bélgica e Italia.

Esta simple enumeración permite descartar de inmediato las hipótesis explicativas según las cuales la política social dependería, ya sea de la democratización, o del nivel de los recursos nacionales, ya que en los dos grupos se encuentran países democráticos y ricos. En cambio, se puede notar que los tres países que tienen el mayor porcentaje de sindicalizados, pertenecen al mismo grupo (Australia, Gran Bretaña y Alemania), pero esta comparación pierde gran parte de su significado cuando se sabe que el régimen de los seguros sociales fue instituido en Alemania en una época en que el sindicalismo era casi inexistente (1880-1889), y que en el Reino Unido el sindicalismo ya tenía una historia muy larga al adoptarse la ley de 1911. ¿Se podía decir entonces que es el número de obreros de la industria, sindicalizados o no, que es determinante, y que en efecto éstos últimos son los beneficiados, casi exclusivamente, de los seguros sociales en esta época? Esta hipótesis amerita consideración, porque los países del primer grupo, con un ingreso per cápita elevado (lo que excluiría a Austria, Suecia y Rusia) tenían un sector agrícola relativamente menos importante que los del segundo grupo que poseían el mismo nivel de ingresos, con excepción de la Bélgica industrializada y no-intervencionista. Los Estados Unidos, Suiza y Francia conservaban en efecto un sector rural particularmente importante, con todas las consecuencias electorales y políticas que eso involucra. Sin embargo, los

ejemplos de Australia y del Canadá muestran los límites de la hipótesis de una estrecha vinculación entre el desarrollo de la política social y el lugar mantenido por el sector rural, puesto que, aunque tenían equivalentes ingresos per cápita, estos dos países en donde predominaba la agricultura, tenían políticas sociales muy diferentes. Por otra parte, no hay que olvidar que la Alemania de Bismarck era aún principalmente rural, mucho más que la Gran Bretaña, cuando adoptó los seguros sociales. ¿Se debe buscar una causa decisiva de la política social en la influencia personal de hombres como Bismarck y Lloyd George? Fue ciertamente un factor importante, como lo fue la influencia de Napoleón III en el período anterior, y la de Roosevelt ulteriormente, pero no fue la causa principal. Y esto nos conduce a la conclusión que el papel del Estado en el desarrollo de la política social entre 1870 y 1914 no tuvo una sola causa decisiva, sino que cada país formó, en este dominio, un mundo cuya evolución se explica por un conjunto de causas que formaron una totalidad *sui generis* en que las influencias de orden económico (ingreso per cápita) sociológicas (importancia del sector rural), políticas (democratización) y personales (Bismarck, Lloyd George, etc.), conjugaron sus papeles. (1) Naturalmente, las influencias internacionales no eran despreciables, pero sí eran muy cambiadas por cada ambiente nacional, dándoles una incidencia propia que sería imposible clasificar en unas cuantas tendencias uniformes. La imposibilidad de concordar sobre una legislación internacional durante todo este período, con excepción por supuesto de dos acuerdos modestos (Conferencias de Berne, 1905-1906) manifestó a su manera esta heterogeneidad, pero es necesario notar, sin embargo, que se atenuaba progresivamente en el dominio social como en el dominio político (extensión del sufragio universal) y que en 1913, se discernía cierto concenso sobre el papel del Estado en las cuestiones sociales, aunque las prácticas diferían mucho. Es cierto, por ejemplo, que el gobierno francés, aunque se mantenía poco intervencionista, no habría repetido en 1913 la respuesta que dió en 1881 (a la invitación del gobierno suizo a una Conferencia sobre la elaboración de leyes sociales internacionales): "El papel del Estado" decía la nota del gobierno francés, "no es de intervenir en los contratos entre patronos y obreros, ni de atacar sin necesidad absoluta y demostrada, la libertad del trabajo. Si en la misma Francia entonces, el gobierno se muestra muy poco dispuesto a entrar en

(1) Es en los cuadros nacionales que se sitúa la acción a menudo decisiva, de los grupos organizados (sindicatos, partidos, Iglesias, asociaciones) y donde se hizo sentir la influencia principal de las corrientes ideológicas. Esperamos poderlo señalar en otro estudio.

esa vía, tendría aún menos inclinación a hacerlo por vía internacional. ⁽¹⁾ Doce años después, en 1890, tuvo lugar en Berlín una conferencia sobre la legislación internacional, pero fue un fracaso (los proyectos de reglamentación del trabajo de mujeres y niños no recibieron ninguna sanción práctica) y había que esperar, ya lo hemos mencionado, hasta 1905 para que se firmara un primer acuerdo por siete países (uso del fósforo blanco); luego, al año siguiente, el segundo sobre el trabajo nocturno de mujeres, ratificado por 14 países. ⁽²⁾

VI. EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL ENTRE LAS DOS GUERRAS.

Lo que caracteriza este período atormentado es la subordinación de la política social, ya sea a las ideologías políticas, o a las preocupaciones propiamente económicas provocadas por las crisis. En estas condiciones la política social que se sitúa entre la política y la económica, apenas se podía desarrollar en su línea propia que consiste en mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Se reconocía, en principio, el valor de tal política, como lo prueba la elaboración de muchos convenios internacionales por la OIT (67 entre 1919 y 1939) pero, en la práctica, se utilizaba para otros fines: "Hasta ahora", reza el informe de la Oficina Internacional del Trabajo para el año social 1936-1937", la mayoría de los países no han tomado medidas apropiadas en vista de establecer los organismos necesarios para coordinar las diversas intervenciones del Estado, para obtener de ellas los mejores resultados posibles en el dominio social. Los métodos aplicados satisfacen sólo de manera muy incompleta en este respecto, las condiciones de una verdadera "planeación", y en la misma medida en que lo hacen, son orientadas en gran parte hacia fines no sociales". ⁽³⁾

El desempleo constituye ciertamente en este período el mayor problema de los países industriales, a excepción de la URSS, del Japón, y en cierta medida de Francia; y las medidas tomadas en vista de paliar sus consecuencias sociales constituyen un caso típico para el estudio del papel del Estado en la política social entre las dos guerras.

El cuadro II presenta algunos datos sobre el desempleo mundial en el momento de su mayor extensión, en 1932, e indica las fechas del seguro obligatorio de desempleo. En vísperas de la crisis de 1929, entre los 14 países más industrializados, 5 habían adoptado el seguro

(1) George Scelle, *Précis élémentaire de législation industrielle*, 1927, p. 122.

(2) B.I.T. *Année sociale* 1936-37, p. 63.

(3) B.I.T. *Rapport du Directeur*, 1937, p. 67.

obligatorio de desempleo (Gran Bretaña, Italia, Austria, Rusia, Alemania) y al fin de la crisis, hacia 1936, sólo los Estados Unidos, 13 Cantones o medios-Cantones suizos y el Estado de Queensland en Australia se habían agregado a la lista. Se puede notar que los países que adoptaron el régimen obligatorio entre 1918 y 1929 iban a volverse totalitarios a excepción de la URSS, que ya lo era desde la adopción de la ley de 1922. ¿Se podría encontrar en esto el indicio de una nivelación entre el intervencionismo en el dominio social y la instalación de un régimen político autoritario?

Los ejemplos de Gran Bretaña y de los Estados Unidos en la época del *New Deal* vuelve poco convincente esta hipótesis; parece más bien que los países que eran intervencionistas antes de la primera guerra mundial (Gran Brtaña, Alemania, Austria, Australia) lo seguían siendo y que ciertos otros llegaron a ser intervencionistas debido a la excepcional extensión de la crisis, y en particular del desempleo, como en los Estados Unidos y en cierta medida en Suiza. En cambio, la tradición liberal se seguía en Francia, Canadá y Bélgica, pero no en Italia donde la crisis de la democracia entre 1919 y 1922 preparó el camino al fascismo.

CUADRO II

PAIS	Principio régimen autoritario	Desempleo en 1932 No. de desem- pleados (millares)	1932 % de asalaria- dos	Seguros de desempleo obligatorio antes de 1940
Gran Bretaña	—	2.273	17.6	1911
Bélgica	—	161	19	—
Alemania	1913	5.580	43.7	1927
Suiza	—	54	9.1	1933 (13 cantones)
Austria	1932	378	26.1	1920
Francia	—	378	—	—
Checoslovaquia	—	554	13.5	—
Estados Unidos	—	11.489	23.8	1935-37 (Estados)
Canadá	—	.75	22.0	1935 (invalides)
Suecia	—	.82	22.8	—
Italia	1922	1.006	—	1919
Australia	—	—	29.0	1937 (Queensland)
Rusia	1917	nulo	nulo	1922 (desempleo desaparece oficialmente en 1930)
Japón	1926	486	6.8	

Fuentes: "Desempleados", en: Woytinsky, *Les conséquences sociales de la crise*; B.I.T. 1936, anexo 13, B y C; "Legislación sobre el desempleo": B.I.T. *Les systemes d'assurance-Chomage* 1955.

La experiencia soviética inaugura una clase de política social que era el fruto de un siglo de socialismo teórico en Europa occidental. Su desarrollo en la tierra rusa fue nutrido por tradiciones comunitarias y autocráticas que hay que tener muy en cuenta antes de juzgar. Las libertades públicas que dependen de la política social no habían sido más florecientes antes de la revolución de 1917 que después; por otra parte, la industrialización forzada de los años 1930 resultó en la subordinación completa de la política social a los imperativos de la producción, siendo éstos mismos fijados según criterios ideológicos. El desempleo desapareció a partir de 1930, pero no el trabajo forzado.

En los Estados Unidos, el *New Deal* se mostró impotente para reducir el desempleo (8.8 millones de desempleados en 1939) cuando estalló la guerra, cuya preparación había permitido a Alemania resorber el suyo.

El caso del desempleo, por más típico que sea, no permite sin embargo, evaluar el progreso de la política social debido a la intervención del Estado, y, desde un punto de vista más general, he aquí lo que se puede leer en el informe anual del director de la OIT para el año 1937: "La política social aparece... ahora, en una perspectiva totalmente nueva. Por una parte su horizonte se extiende y se escia-rece en razón de la posición que se le atribuye en la jerarquía de los asuntos nacionales. Por otra parte, puesto que la política social es considerada ya no como un dominio separado y de importancia secundaria, sino como un elemento esencial, y el más delicado, de todo el complejo económico financiero y político, inevitablemente se vuelve más difícil tratar aisladamente sus problemas. Además, la creciente interdependencia económica de los varios países vuelve más precarias las soluciones puramente nacionales" (1). La experiencia francesa de 1936 ilustra bien el lugar que los problemas sociales tomaron en la vida política de ciertos países que hasta entonces habían sido poco intervencionistas.

Otra característica importante de la política social de entre las dos guerras fue la extensión de su influencia al sector rural que frecuentemente había quedado fuera de las reformas anteriores de 1914. De hecho, el mundo rural no había sido totalmente ignorado por la legislación social; es así que las leyes alemanas y austriacas de los años 1880 sobre los seguros de accidentes y de enfermedad, beneficiaban también a los obreros agrícolas. Más tarde, Bélgica (1903) y

(1) BIT, *Rapport du Directeur*, 1937, p. 67.

sobre todo Gran Bretaña (1911) y Suecia (1913) adoptaron leyes muy avanzadas que se aplicaban a los obreros agrícolas, pero en todos estos casos, sólo se trataba de los asalariados de la agricultura y no de los campesinos explotadores (propietarios, granjeros, aparceros); ahora bien, excepto en Gran Bretaña y en menor medida en Bélgica, el mundo campesino representaba una parte considerable de la población, ⁽¹⁾ y las condiciones de vida frecuentemente estaban lejos de ser satisfactorias, como comprobaba el incesante éxodo rural en todos los países. Sin embargo, no son las consideraciones propiamente sociales las que explican un cambio en este dominio entre las dos guerras, sino más bien razones políticas y económicas. Políticas, en primer lugar, en el sentido de que el mundo rural aparece como un factor de estabilidad y de fuerza (demografía por ejemplo) que los transtornos sociales de origen urbano de este período habían puesto, por contraste, en evidencia. En ciertos países, hasta se había dado a esta constatación ciertas prolongaciones ideológicas, a veces inesperadas, como en la Alemania nacional-socialista. Otras razones más bien económicas, sobre todo después de la crisis de 1929, resultaban de la desorganización del comercio internacional, de su disminución, y de la necesidad de que los países industriales encontrasen en suelo propio el máximo de productos agrícolas. Las técnicas agrarias habían conocido un progreso notable, pero las necesidades al mismo tiempo no dejaban de aumentar y de diversificarse debido a la urbanización y a la industrialización: "La evolución de la economía agrícola, en el curso de los últimos años", nos dice el informe del director a la Conferencia Internacional de 1939, "ha confirmado la necesidad de una intervención de los poderes públicos para aplicar medidas de control a largo plazo. En varias partes del mundo, la mejoría de la técnica y de los métodos de producción constituye siempre la necesidad primordial de la agricultura. Pero, en muchos países, el problema principal es el del reajuste de la oferta en función de las modificaciones de la demanda y de los mercados mundiales, debidas a los movimientos de la población, a la evolución de los gastos, y, por encima de todo, a la aplicación de políticas de autarquía".⁽²⁾

(1) En 1930 la clasificación de los países según el grado de industrialización era la siguiente: países industriales con una débil agricultura: Gran Bretaña, Bélgica; países industriales con una agricultura fuerte: Alemania, Suiza, Los Países Bajos, Austria, Francia, Checoslovaquia, Estados Unidos, Canadá, Australia; países agrícolas con industria fuerte: Suecia, Noruega, Dinamarca, Italia, Japón; países agrícolas con débil industria: España, Portugal, Finlandia, Polonia, Hungría, Bulgaria, Yugoslavia, México. Cf. Woytinsky; op. cit. anexo 2.

(2) **Rapport du Directeur**, 1939, p. 30.

Se sabe la importancia que Roosevelt otorgaba a la agricultura americana y la *Agricultural Adjustment Act* (12 de mayo 1933) precedió por alrededor de un mes a la *National Industrial Recovery Act* (16 de junio 1933). Si Francia fue menos afectada por la gran crisis, ello se debía en gran parte a su agricultura. Fue el fracaso de la política agrícola alemana lo que sirvió de pretexto al imperialismo de Hitler, y en cuanto a la URSS, se industrializó por medio de sacrificar a sus campesinos, que constituyeron los costos de una política social dirigida por una ideología que privilegiaba al obrero industrial.

VII. EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL DESDE 1945 EN LOS PAISES INDUSTRIALES.

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, la política social de los países industriales conoció grandes desarrollos, pero es necesario distinguir, para que tengan sentido las comparaciones, entre los países con economías de mercado y los países socialistas.

1. LOS PAISES INDUSTRIALES CON ECONOMIA DE MERCADO.

a. *Los costos de la protección social pública.*

La intervención del Estado en el desarrollo de la política social de estos países se puede expresar en una cifra dentro del porcentaje de gastos de protección social pública en relación al producto nacional. Estos gastos, que figuran en el cuadro III, incluyen los de la Seguridad Social, ⁽¹⁾ de la asistencia pública y de los regímenes asimilados, y finalmente las prestaciones a las víctimas de la guerra. Se ha indicado, además, el porcentaje de estas prestaciones en el ingreso disponible de los particulares en 1950 y en 1963.

La clasificación de los países, que se hizo en función de la importancia de los gastos de protección social pública en el Producto Nacional Bruto, muestra que Austria y Alemania son siempre fuertemente intervencionistas, según una tradición que remonta a los años 1880; en cambio el Reino Unido se sitúa hoy día después de países como Francia, los Países Bajos y Bélgica, cuyas políticas sociales no habían sido particularmente dinámicas hasta la segunda guerra mundial (se tuvo que esperar hasta 1945 para que el principio del seguro de enfermedad obligatorio fuese adoptado en Francia). El Canadá, Suiza y los Estados Unidos se mantenían, como antes de 1914, relativa-

(1) Seguros Sociales y regímenes asimilados; asignaciones familiares; regímenes de los funcionarios civiles y militares; servicios públicos de salud.

mente poco intervencionistas. Australia constituye un caso particular del hecho de su legislación sobre las relaciones industriales (arbitraje obligatorio, salarios mínimos) la cual otorga al Estado una influencia especial en la fijación de los ingresos.

CUADRO III
Gastos de Protección Social Pública

PAIS	Ingreso per cápita 1968 US dol.	Gastos PSP en % del Producto nacional bruto			PSP en % del ingreso disponible de particulares	
		1950	1966	1950-100	1950	1963
Austria	1550	12.4	18.6	150	17.3	23.9
Alemania	2190	—	17.5	—	20.8	23.4
Francia	2510	11.5	16.6	144	15.8	20.5
Países Bajos	1980	8.0	16.6	208	—	18.7
Bélgica	2150	11.6	16.5	142	14.8	18.3
Suecia	3230	9.7	16.3	168	—	20.1
Italia	1360	8.4	16.2	193	—	—
Reino Unido	1850	9.6	12.7	132	12.9	16.1
Canadá	3000	6.2	9.7	156	—	13.9
Suiza	2700	5.9	8.9	151	—	—
Australia	2330	4.7	8.2	174	5.9	11.0
Estados Unidos	4389	4.2	7.3	174	5.6	9.3
Japón	1410	3.5	6.0	171	4.5	7.7

Fuentes: B.I.T. *L'impact macro-économique de la Sécurité Sociale*, 1970, p. 83 y 117. Ingreso per cápita: O.C.D.E. *Ressources pour le Tiers Monde* 1970, p. 346.

Más generalmente, se podría preguntar si no existe en los países industriales una correlación entre un alto nivel de ingreso per cápita y un débil porcentaje de gastos de protección social periódico en el P.I.B. (1) En efecto, los Estados Unidos, el Canadá y Suiza, que tienen ingresos per cápita netamente superiores a los países de la C.E.E., gastan proporcionalmente la mitad menos que estos últimos para la protección social pública (8.6% del PNB contra 16.6% promedio pa-

(1) Cf. B.I.T. *L'impact macro-économique de la Sécurité Sociale*, 1970, p. 97;

ra 1966), pero los ejemplos de Suecia y de Japón contradicen esta hipótesis, que pierde aún más de su fuerza cuando se sabe que, el *New Deal* aparte, los Estados Unidos, Suiza y el Canadá jamás han sido muy intervencionistas.

b. *La política de ingresos.*

El monto de los gastos redistribuidos sólo daría una imagen muy incompleta y aún falsa de las políticas sociales nacionales, si no se precisara también la manera en que se efectúa la redistribución, y quiénes son sus beneficiarios. Desde este punto de vista se puede decir que cada país tiene, explícita o implícitamente, una política de ingresos.

Una política de ingresos se propone, en general, dos objetivos, de los cuales el primero es más específicamente económico, dirigido hacia la realización de un crecimiento equilibrado sin inflación ni desempleo, y el segundo, más social, que consiste en repartir los frutos del crecimiento según criterios de justicia social destinados a afinarse en función de las nuevas necesidades y de la información disponible.

Estos dos aspectos, económico y social, de la política de ingresos, son difícilmente dissociables, y con frecuencia sucede que los problemas sean presentados por éstos en términos económicos y por los otros en términos sociales. El ejemplo más conocido de esta ambivalencia se ve en la conducta de las organizaciones profesionales que, del lado patronal, defienden el punto de vista económico, y del lado de los asalariados, se interesan esencialmente en el aspecto social. Si dejamos aparte las cuestiones propiamente económicas, el papel del Estado en la política de ingresos consiste en intervenir en la repartición de los frutos del crecimiento a dos niveles muy distintos, por una parte el de los ingresos primarios (salarios, ganancias) y por otro, el de los ingresos transferidos (prestaciones sociales, sistemas de contribución). En el primer caso, la acción del Estado depende estrechamente de la de las organizaciones profesionales, cuya participación es determinante para asegurar el éxito de una política de ingresos a este nivel. En el segundo caso, la acción del Estado depende ante todo de factores propiamente políticos que determinan la importancia de las transferencias sociales por las cotizaciones obligatorias y el sistema de contribuciones. La elección de los medios por lo demás, de ninguna manera es indiferente, y las consecuencias sociales no son las mismas según el origen de los recursos redistribuidos. Si se trata de impuestos directos, por ejemplo, su

tasa de descuento es, en general, progresiva, lo que tiene como efecto una redistribución *vertical* de los ingresos; en cambio, las cotizaciones de seguridad social y los impuestos indirectos no son progresivos o lo son sólo hasta cierto nivel, con el resultado de una redistribución *horizontal* que no modifica la variación de los ingresos entre categorías, sino sólo dentro de las categorías que tienen un ingreso análogo.

Si se examina la evaluación de los descuentos entre 1953 y 1963 en la mayoría de los países de Europa, se percibe que no son los impuestos directos ni indirectos los que han aumentado proporcionalmente, sino la tasa de cotizaciones de seguridad social (a excepción de Dinamarca y de Suiza).⁽¹⁾ Es cuestión de una tendencia general hacia una redistribución horizontal más bien que vertical, sin que sea posible expresar los efectos en cifras, puesto que la estructura y el peso del sistema de contribuciones son muy diferentes de un país a otro. Es así que los impuestos directos no cuentan en las entradas del Estado sino sólo por 15 ó 20% en Francia y en Italia, contra 40 ó 50% en Suiza y en Suecia.⁽²⁾

c. *Los bienes y los servicios colectivos*

La política social no se reduce a una acción que afecte los ingresos de los individuos, sino que hay que tener en cuenta también los bienes y servicios colectivos cuya influencia sobre las condiciones de vida es considerable. La dificultad que se presenta aquí proviene del hecho de que no se puede medir el valor de estos servicios o de estos bienes colectivos, en particular los que tienen una finalidad social. ¿Cómo se puede calcular la utilidad de una administración pública, de un hospital o de una escuela?⁽³⁾

Las cosas se complican aún más del hecho que los mismos bienes colectivos cambian de significación según los niveles de vida y según los países: el metro de Moscú es suntuoso, el de Nueva York siniestro, pero muchos americanos tienen coche propio, lo cual no es el caso de los rusos. Además, cuando se alcanza un umbral cuantitativo, por ejemplo el número de plazas en las escuelas y hospitales, los criterios cualitativos se vuelven decisivos para evaluar su uti-

(1) Cf. U.N. *Incomes in post-war Europe*, 1967. cap. VI. Los impuestos indirectos se han mantenido en 40 o 50% de las entradas en la mayoría de los países de Europa occidental.

(2) *Ibidem*, Cap. VI p.d. y 4.

(3) Of. Mancur "Olson, *L'esprit de la statistique sociale*" en *Bulletin No. 7* del Institut International d'Etudes sociales, (junio 1970).

lidad. Se podrían multiplicar los ejemplos de este tipo, sin adelantar mucho nuestros conocimientos de la trascendencia de los bienes colectivos, pero sí es posible comparar la utilización de los recursos en los diferentes países para ver de manera muy aproximada, cuál es la participación del Estado en el consumo de los recursos nacionales.

La clasificación que figura en el Cuadro IV ha sido efectuada en función de la importancia del monto de los gastos públicos. El lugar de los Estados Unidos se explica por los fuertes gastos militares, y es en Suecia, que ha tenido gobiernos socialistas desde 1932, que el consumo público es proporcionalmente el más elevado. Entre los otros países de Europa, se encuentran los dos grupos que se podrían distinguir desde principios del siglo en función del grado de intervención del Estado: El Reino Unido, Alemania, Austria por un lado, y Francia, Suiza, Bélgica por el otro. El consumo público, que es más importante en el primer grupo que en el segundo, expresa las diferencias en el desarrollo de los bienes y servicios colectivos. Naturalmente este criterio, como tampoco los que se pueden sacar del monto de los gastos de protección social pública y de la política de ingresos, no permiten juzgar, de ellos solamente, el papel del Estado en la política social, pero sí constituyen, no obstante, indicaciones importantes.

2. LOS PAISES SOCIALISTAS DE EUROPA ORIENTAL.

En los países socialistas donde los bienes colectivos son la regla y los bienes privados la excepción, la política social se presenta en una luz totalmente distinta que en los países con economía de mercado. Una planificación centralizada (excepto en Yugoslavia) determina la producción y la repartición de los ingresos por medio de la asignación de los recursos, la fijación del nivel de los precios y salarios, así como el monto de los beneficios sociales individualizados o colectivos (escuelas, hospitales). ⁽¹⁾

Al considerar los países socialistas de Europa, se puede señalar ciertos rasgos típicos, de los cuales la experiencia soviética representa,

(1) Los impuestos directos sobre ingresos individuales son poco elevados en los países socialistas; es así que en 1964 el total de estos impuestos sólo llegaba a 7.3% de las entradas presupuestales en la Unión Soviética y a 10.1% en Checoslovaquia Cf. U.N. **Incomes in Postwar Europe**, op. cit. Apéndice 9. 1. En los países de la C.E.E. las tasas van de 18.6% (Francia) a 45.9% (Holanda). En Suiza y en los E.U., son respectivamente de 45.7 y 43.3% 1967) Statistical Office of the European Communities, **Basic Statistics 1968-1969**.

CUADRO IV

Principales utilizaciones del P.I.B.

País	Porcentaje de P.I.B. en 1968			Porcentaje de la inversión bruta en 1967		
	Consumo público	Consumo privado	Inversión bruta.	Vivienda	Construcción no residencial	Equipo
Suecia	21.9	53.3	23.7	26.2	40.4	33.4
Estados Unidos	21.1	61.5	16.7	19.4	38.8	41.8
Reino Unido	18.3	63.8	18.4	20.5	31.5	48.0
Alemania	15.8	56.0	22.9	22.9	29.8	47.3
Holanda	15.5	56.4	26.7	21.7	36.2	42.1
Austria	15.2	59.4	23.5	18.5	34.0	47.5
Canadá	15.0	59.9	22.9	15.4	47.0	37.6
Bélgica	14.3	64.0	21.3	26.6	36.1	37.3
Italia	13.6	64.0	19.5	31.1	32.1	36.8
Francia	12.8	60.9	25.0	27.1	31.8	41.1
Suiza	12.0	59.1	25.4	24.8	40.4	34.8
Japón	10.4	52.0	33.9	20.2	36.6	43.2
A.L.E.E. (promedio)	17.8	61.5	20.7	21.5	34.4	44.1
C.E.E. (promedio)	14.3	59.7	23.0	25.9	31.7	42.4

Fuentes: Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, *Basic Statistics* 1968-69 p. 27 y 29. El saldo de las exportaciones y las variaciones de existencias no figuran y deben añadirse al total de las tres primeras columnas.

en términos generales, el modelo, a excepción de Yugoslavia después de 1948. Estos rasgos de orden político, social y económico, contribuyen a dar a la política social de estos países su fisonomía propia. En primer lugar se otorga prioridad a la industrialización, a la cual es subordinado no sólo el desarrollo de los otros sectores, notablemente el sector agrícola, sino también la producción de los artículos de consumo en general. Grosso modo, se puede decir que el resultado en términos de crecimiento de la producción industrial ha sido espectacular, puesto que el P.N.B. de la URSS entre 1928 y 1966 aumentó en una tasa anual de 5.4 ó 6.7, según los métodos de cálculo empleados por los expertos occidentales, y 9.2 según los informes

oficiales. ⁽¹⁾ En los otros países socialistas europeos, las tasas son igualmente elevadas para el período de 1950 a 1965 (8% en Checoslovaquia a 15% en Rumanía). ⁽²⁾ Pero el precio de esta prioridad dada a la industrialización ha sido pagado en general por los campesinos y los consumidores. El desempleo ha sido prácticamente eliminado, pero muchas libertades públicas, que son parte íntegra de la política social, han sido ignoradas.

Para intentar una comparación cifrada de las políticas sociales de los países socialistas y de los países con economía de mercado, es interesante constatar que hacia 1960 la tasa de "socialización" de los ingresos individuales ⁽³⁾ no era mucho más elevada en los primeros que en los países de la C.E.E., o sea entre 20 y 30% en un caso, y alrededor de 20% en el otro. ⁽⁴⁾

3. CONCLUSIONES: POLITICA SOCIAL, CRECIMIENTO Y DESARROLLO.

Sin embargo, las cifras no pueden otorgar sino elementos de apreciación entre otros, y los criterios cualitativos no son los menos importantes. Para poner en relieve estos últimos, se hace una distinción hoy día poco más o menos admitida, ⁽⁵⁾ entre el concepto de crecimiento y el de desarrollo. Por crecimiento es designado todo lo que es medible en términos de contabilidades nacionales. Es así que se compara el crecimiento per cápita de los ingresos en diferentes países durante un período dado. Entre 1900 y 1965, por ejemplo, la tasa anual promedio fue de 3.4 en Japón, 2.2 en Rusia, 2.0 en los Estados Unidos, 1.9 en Alemania, y 1.6 en Francia. ⁽⁶⁾

Por desarrollo se entiende, no solamente los adelantos medibles, sino también los que no lo son, por ejemplo las instituciones políticas concretas, la educación, el medio ambiente, etc.

Un país puede conocer un fuerte crecimiento sin por tanto desarrollarse como en la Rusia de Stalin, la Alemania nazi o la Italia de Mussolini. Al contrario, un país puede estar bastante desarrollado

(1) R.P. Powell, "Economic Growth in the U.S.S.R.": en *Scientific American*, Diciembre 1968, p. 20-21. La tasa de crecimiento de los Estados Unidos para el mismo período es de 3.3, pero el punto de partida, por supuesto, era mucho más elevado.

(2) U.N. *Incomes in Postwar Europe*, 1967. Cap. II p. 1.

(3) Se trata de la parte de los ingresos individuales que proviene de prestaciones sociales.

(4) Cf. B.I.T. *L'impact macro-économique de la Sécurité Sociale*, op. cit. p. 83.

(5) Cf. U.N. *Comité de la Planification du développement*, (Presidente Tinbergen), 1970, p. 6-7.

(6) Hagen, *The Economics of Development*, 1968. p. 34.

y apenas conocer el crecimiento, como el Japón a principios del siglo XIX. Naturalmente hay una vinculación entre el desarrollo y el crecimiento, pero, al menos en corto plazo, los dos no necesariamente se emparejan. A largo plazo, un desequilibrio entre el nivel de desarrollo y una tasa de crecimiento provoca ya sea una decadencia como en Francia a fines del siglo XIX, donde el débil crecimiento acabó por amenazar el desarrollo, o una "despersonalización" como en Japón hoy día, del hecho de un crecimiento demasiado rápido para ser asimilado por el ámbito cultural japonés. En los Estados Unidos, la extensión progresiva de las fronteras y las olas sucesivas de emigrantes en el curso del siglo XIX facilitaron mucho el equilibrio entre el crecimiento y el desarrollo, excepto para las minorías raciales, pero estos factores ya no influyen hoy día, y lo que amenaza al país es el refuerzo de islotes de sub-desarrollo que el crecimiento global no sólo no reduce, sino que mantiene, por la selección brutal que su ritmo impone. Suecia, Suiza y Australia son ejemplos de un paralelismo relativo entre el desarrollo y el crecimiento.

Se ve la aplicación que se puede hacer de esta distinción, a la política social propiamente dicha que se sitúa entre lo económico y lo político, sin poder disociarla ni del uno ni del otro. En efecto, sería posible presentar estadísticas sociales que sólo tradujeran un crecimiento de la política social, y no un desarrollo auténtico que se expresa cualitativamente en la vida cotidiana. Se piensa notablemente en las posibilidades reales de participación que una sociedad ofrece por oposición a una burocratización excesiva; se piensa también en las actividades culturales, en las libertades reales, etc.

En conclusión, precisemos que si la intervención del Estado constituye un capítulo importante de la evolución de la política social desde fines del siglo XVIII, está lejos de identificarse con esta última. Es lo que esperamos mostrar un día, en un estudio de la acción de los otros protagonistas de esta historia de la política social, notablemente la de los sindicatos, de los partidos y de las iglesias.