

# La función del Estado en la organización de la Seguridad Social

Por el Prof. MARIUS G. LEVENBACH

## CONSIDERACIONES GENERALES

Las formas de gobierno y los ordenamientos estatales se diferencian notablemente uno del otro. En razón de la función desarrollada por el Estado en la organización de la seguridad social, es necesario destacar sobre todo la diferencia formal y jurídica existente entre estado unitario y estado federativo. Tal diferencia tiene notables repercusiones en lo concerniente a la competencia de legislar en materia de seguridad social y en las modalidades de la intervención financiera del Estado.

No es mi intención profundizar aquí los problemas conexos a la estructura federativa de algunos Estados. Sólo deseo precisar en este artículo que el término “estado” necesita de una ulterior especificación, cuando se trata de “estados federativos”, en que la intervención de la autoridad central puede asumir la forma de intervención del Estado federal o la de los diversos estados miembros.

Tal distinción no encuentra siempre igual aplicación en los estados de estructura federal. En efecto, observando las normas vigentes en algunos de estos países, se observa que:

**Alemania:** La Constitución contempla una cierta competencia concurrente de la República Federal y de los **Lander**, en lo que concierne a la seguridad social. La legislación, más aún, en este campo está constituida, casi exclusivamente por leyes federales.

**Canadá:** En época anterior eran competentes para legislar sólo las provincias, y en realidad, aún hoy la competencia principal les corresponde. En el año 1927, el gobierno federal trató de alentar, con su concurso financiero, a las provincias para que instituyeran regímenes de pensiones para vejez. A partir de 1940, el gobierno federal, en virtud de varias enmiendas introducidas a la Constitución, fue investido de competencia propia en el sector específico de la seguridad social. El seguro federal contra la desocupación, el régimen de asignaciones familiares y el seguro de vejez se unieron de este modo, bajo la tuición del gobierno federal.

**Estados Unidos de América:** Los diversos institutos comprendidos en la seguridad social, ingresan por lo general dentro de la acción de cada estado; el gobierno federal está investido de competencia directa sólo para algunas categorías de sujetos (dependientes del Gobierno federal, ferroviarios, portuarios, etc.). Sin embargo, sobre la base del “**Taxing and spending power**” atribuido por la Constitución, la intervención

## INFORMACIONES SOCIALES

del Estado se ha venido acentuando. En lo referente al seguro social, es de fundamental importancia la "Social Security Act" de 1935.

Inicialmente se creó un impuesto federal sobre las retribuciones; el 90% de ese impuesto no era abonado por los obligados cuando contribuyeran al régimen de desempleo establecido por cada Estado, y siempre que dicho régimen estuviera adecuado a las normas dictadas por el gobierno federal. Sucesivamente se estableció un impuesto especial para el seguro federal de vejez, que contempla además pensiones de supervivientes. Por otro lado, el gobierno federal abona contribuciones (**grants in aid**) a diversos sistemas de asistencia (**social assistance programs**) organizados por los Estados, siempre que dichos sistemas estén adecuados a las normas federales sobre la materia.

**Suiza:** Mientras inicialmente la competencia en materia de seguridad social fue exclusiva de los Cantones, en forma sucesiva, el gobierno federal ha sido facultado por disposición constitucional para establecer el seguro contra accidentes y enfermedades (1890), el seguro de vejez, con pensiones para viudas y huérfanos, el seguro de invalidez (1925), el seguro de maternidad y el programa de asignaciones familiares (1945), y finalmente el seguro contra el desempleo (1947). El Gobierno federal ha tomado a su cargo el seguro de invalidez y en forma parcial el de maternidad y asignaciones familiares. La asistencia social ha sido enteramente asignada a los Cantones; adicionalmente la Confederación concede subsidios a diversas instituciones privadas (1).

### LA SEGURIDAD SOCIAL

1.—Mucho se ha hablado y escrito de la seguridad social y así el término ha llegado a ser de uso común. Por ello, no es fácil la definición exacta del concepto de "seguridad social", especialmente en un estudio como el presente, en que se procede a la comparación de diferentes sistemas legislativos.

Pero, así como es difícil definir la "seguridad social", igualmente no es fácil dar una definición abstracta del término "seguro social" aplicable a todos los países.

Por ello será suficiente describirla como un "conjunto de medidas colectivas en base a las que determinadas categorías de personas tienen reconocido un derecho a ciertas prestaciones, en el caso de verificarse eventos personales y a quienes dichas prestaciones sean correspondientes.

Los elementos esenciales que distinguen el seguro social de otras formas de protección social, están constituidos por el hecho de que a los sujetos considerados se les atribuye un derecho prefijado, al verificarse el evento asegurado y que para tal fin existe una específica organización colectiva.

---

(1) En Italia, cierta autonomía, en el cuadro de la ordenación general, se concede a las tres regiones por Estatuto especial: Sicilia, Cerdeña y Trentino-Alto Adige, aún en lo referente a seguridad social.

Cuando no existe un preciso derecho a la prestación y su concesión está condicionada a la discrecionalidad del organismo otorgante, no se puede hablar de seguro social. Ni menos, cuando se tiene derecho a un socorro pre-establecido o cuando la prestación en dinero está concedida en medida tal para la persona interesada que carece de los medios de subsistencia necesarios (**means test**), en el momento en que se verifica el evento. No se puede hablar de seguro social, cuando el Estado concede a todos con motivo de la aparición de determinadas necesidades sociales, prestaciones con cargo al presupuesto nacional.

No obstante, no es elemento esencial del seguro social la existencia de una relación entre las prestaciones y el abono individual de una contribución, sea cual fuere su monto. En efecto, aún si ninguna contribución especial está a cargo del sujeto y si el fondo especial instituido para hacer frente a aquella específica necesidad, es financiado en otra forma, se puede hablar de seguro social.

La terminología, generalmente, presenta en el campo internacional notables discordancias. Por este motivo, la clasificación que más adelante mostraremos, debe entenderse como relativamente subjetiva.

2.—No encuadra en el seguro social, pero sí en la seguridad social, aquella forma de protección en que las personas que se encuentran en determinadas situaciones de necesidad, reciben ayudas en especie por parte de un servicio nacional, cuyos gastos son soportados por el Estado. Trato de referirme particularmente a los servicios sanitarios nacionales (Gran Bretaña, Polonia, Checoeslovaquia, etc.) El rol aquí desarrollado por el Estado es predominante.

Lo mismo puede decirse de aquellas formas de prestaciones en dinero abonadas directamente por el Estado, a que tienen derecho previas determinadas condiciones, algunas categorías de sujetos. Este sistema ha encontrado aplicación para las asignaciones familiares, en muchos países (Canadá, Gran Bretaña, Suecia, etc).

3.—Las medidas de asistencia social ingresan en la seguridad social y no en el seguro social. Quiero referirme a aquellas disposiciones tendientes a proveer de modo específico, ciertas necesidades para las cuales, la ayuda se proporciona sin que subsista el derecho a prestaciones predeterminadas. Aun más, es posible que exista un derecho genérico a la asistencia, antes bien la obligación de la asistencia misma, pero su extensión está conectada a la necesidad subjetiva, esto es, a la situación económica en que se encuentra el indigente. La asistencia social, bajo la forma de prestaciones en dinero, es practicada en numerosos países con el objeto de socorrer aquellos estados de necesidad que no correspondan a los seguros sociales (por ejemplo pensiones de vejez, a los indigentes, asistencia a los ciegos, inválidos, viudas e incapaces) o como forma de protección integral cuando las prestaciones del seguro social son insuficientes o cuando los interesados no son protegidos por los seguros sociales, o no pueden, generalmente, hacer valer algún derecho derivado de los mismos. La asistencia social en especie es frecuente bajo la forma de cuidados médicos, rehabilitación, colonias climáticas, cuidado de niños, etc. Es mucho más difícil establecer si tales medidas están comprendidas en la seguridad social o no son sino otras

## INFORMACIONES SOCIALES

formas en las que se concreta el socorro social; el problema se plantea cuando se trata de llegar a una precisa delimitación.

4.—En general, la legislación para los pobres no está comprendida en la seguridad social, entendida en el sentido corriente atribuído a la palabra. Las medidas legales o las adoptadas en virtud de contratos colectivos que ante la carencia de una organización colectiva corresponden a los trabajadores individualmente considerados, determinados derechos —en algunos casos— en acuerdo con el empleador (por ejemplo Argentina)—, no pueden incluirse dentro del concepto de seguridad social (por ejemplo el derecho a percibir el salario durante la enfermedad, el derecho a una determinada indemnización en caso de licencia o indemnización en caso de accidente de trabajo imputable al dañar del trabajo).

### ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS FUNCIONES DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

#### I.—El Estado como Legislador:

1.—El primer objetivo que el Estado puede desarrollar en el campo de la seguridad social, es el de legislar. Ello se verifica en todos los países y en casi todas las formas de seguridad social.

Aun cuando las medidas de seguridad social se basan exclusivamente sobre la iniciativa privada, ellas se fundamentan sobre el derecho privado y es el Estado quien imprime valor de ley al sistema del derecho privado o que generalmente lo sanciona. Pero, cuando se habla del rol desarrollado por el Estado como legislador en materia de seguridad social, sobre todo nos referimos a aquel conjunto de normas que regulan de modo específico, la materia misma.

2.—La parte más importante está constituida por las leyes que establecen formas de protección para particulares necesidades y definen derechos, deberes y modalidades de organización. Los puntos que conviene precisar son los siguientes:

- a) sujetos protegidos (¿Quiénes son los asegurados? o ¿Quiénes eventualmente son los sujetos comúnmente atendidos?)
- b) Riesgos cubiertos (¿Contra qué riesgos ellos están asegurados o en qué caso socorridos?)
- c) carácter y extensión de las prestaciones (¿cuáles son los derechos propios o de qué modo son socorridos?)
- d) financiamiento (¿de dónde provienen los recursos?)
- e) organismos gestores (¿por quién y cómo está dirigido y gestionado el sistema?)
- f) contencioso (¿cómo se regulan las controversias en materia de derechos y deberes?)

Tal vez, pero no siempre, en las legislaciones se encuentra algunas disposiciones sobre los siguientes puntos:

- g) recuperación y rehabilitación social del disminuído;
- h) prevención de los riesgos que hacen surgir el derecho a las prestaciones.

3.—Existen actualmente leyes en que el Estado, sin instituir alguna forma de seguridad social, se limita a dictar normas relativas a las medidas protectoras y a las instituciones de seguridad social no creadas por el Estado mismo. A estas instituciones se exige en el plano normativo, cumplir algunas condiciones adecuadas para asegurar su propio regular funcionamiento o para prevenir faltas o abusos. La observancia de determinadas normas puede pues ser condición para beneficiar con contribuciones financieras por parte del Estado, que de este modo quiere alentar las medidas protectoras adoptadas por terceros.

4.—En todos los países y para cada forma de seguridad social, la reglamentación debe tomar en cuenta las situaciones sociales realmente complejas, diferentes y generalmente mutables, que el legislador en sentido formal, (esto es, la autoridad suprema competente para dictar normas generales) no está siempre en condición de regular todo por sí mismo. Por tal motivo, en ciertas oportunidades se devuelve a otros órganos la facultad de fijar una reglamentación secundaria. Esta consiste en precisar los detalles, pero puede llevar a la extensión del campo de aplicación de las medidas protectoras.

En la legislación en materia de seguridad social se encuentran, tal vez, todos los tipos conocidos de delegación y de autonomía restringida, previstos respectivamente en el derecho constitucional y en el derecho administrativo. La competencia para establecer una reglamentación secundaria, así puede atribuirse al órgano más alto del ejecutivo (que puede disponer por decretos reales o presidenciales), a los ministros, a los dirigentes de los órganos gestores, a las autoridades prefecturales y órganos territoriales menores, o aun a los dirigentes o administradores de los organismos particulares, más o menos autónomos.

## II.—El Estado como organismo gestor.

1.—Entre las medidas de seguridad social, los servicios sanitarios nacionales son dirigidos y administrados por el Estado. Ello no conlleva a que los médicos, farmacéuticos, etc., sean empleados del Estado, pues su colaboración puede provenir igualmente de una base jurídica diversa. También la gestión de los regímenes de prestaciones familiares a cargo del Estado, está confiada por lo general a uno de sus órganos.

Las medidas de asistencia social, son por lo general aplicadas por el Estado, o por órganos territoriales menores; esta última circunstancia pone en toda evidencia su propia relación con las antiguas formas en que se concretó la asistencia a los pobres. En este campo, todavía se encuentran formas de iniciativa privada, auxiliadas por el Estado.

2.—En lo que concierne a la gestión de las diversas formas de seguro social, la situación es extremadamente complicada. En efecto, pues no sólo ella se diferencia de país a país, sino que en un mismo Estado no existe uniformidad en la gestión de las diversas ramas aseguradoras. Ello depende de la diversa impostación, según se trate de seguro para trabajadores bajo la dependencia de terceros; o de seguros nacionales, o bien, por la diferencia existente, respecto al tipo de

## INFORMACIONES SOCIALES

prestaciones, entre los seguros que abonan prestaciones en dinero y otros, prestaciones en especie (asistencia médica).

Además, la complejidad de la situación es tal que las diversas ramas del seguro social han surgido, por lo común, en tiempos diversos y han seguido una evolución por lo demás larga, independientemente una de la otra; de manera que en razón de las diferencias en la formación histórica de las diversas formas asegurativas, su unificación encuentra notables dificultades.

Por ello, es inútil tratar de mostrar un cuadro completo de las intervenciones del Estado en la gestión de las diversas ramas asegurativas, aún para un limitado número de países. Me parece, en cambio, más adecuado reagrupar las diversas formas de intervención sistemáticamente, en base a su carácter intrínseco.

3.—Por lo tanto, se puede fijar el siguiente esquema:

a) cuando la gestión es realizada por una, alguna o por todas las formas asegurativas, exclusivamente del Estado, conviene distinguir dos casos:

—la gestión es rigurosamente estatal, confiada a un servicio del Estado bajo la dependencia directa de un ministro, el que a su vez, puede ser la cabeza de un ministerio tradicional (trabajo, asuntos sociales, salud pública) o bien un ministro especial para la seguridad social;

—la gestión es efectuada por un organismo instituido por ley, organismo bajo las directivas del Gobierno y dirigido por persona nominada por el Gobierno mismo y que posee, en los límites fijados por la ley, una cierta autonomía.

En ambos casos, la gestión puede ser del todo centralizada o bien integrada parcialmente con organismos territoriales o funcionalmente descentralizados.

En estos casos podrían funcionar, a nivel diverso, comisiones de vigilancia o de asistencia, comprendiendo representantes de los asegurados o de los empleadores o de entrambos.

Sobre la influencia ejercitada por estas Comisiones, compuestas por los interesados, pueden presentarse varios casos.

La segunda de las formas de gestión descrita, es la más frecuente. Desde el punto de vista jurídico, esta forma es totalmente diferente de aquella en que la gestión está encargada a un organismo de derecho privado, instituido por los asegurados, empleadores o en forma conjunta por unos y otros y reconocido por la autoridad central, que puede fijarle directivas y que directamente lo vigila. Desde el punto de vista social y político, sin embargo la diferencia puede ser mínima.

La gestión de una, algunas o de todas las formas asegurativas, es realizada en parte por los órganos del Estado y en parte por otros órganos. Igualmente aquí pueden presentarse diversas combinaciones:

—El Estado instituye órganos gestores del seguro, pero éste puede ser contemporáneamente realizado por institutos autónomos creados por los asegurados, empleadores o por unos y otros. Las dos especies de órganos, estatales y privados, gestionan por entero el seguro para sus

inscritos, pero existe cierta libertad de elección, para los asegurados y empleadores, cuanto al órgano que puedan asegurarse;

—el Estado supervigila desde el vértice, la gestión asegurativa, pero en los extremos utiliza (para la recaudación de contribuciones y para fines administrativos conexos con el otorgamiento de prestaciones) instituciones privadas constituídas por los asegurados, empleadores o por los dos grupos;

—el Estado confía la gestión de la seguridad social a instituciones privadas creadas por los asegurados, empleadores, o por los dos conjuntamente, para el otorgamiento de prestaciones y la gestión de los fondos del sistema; mientras que la recaudación de las contribuciones es realizada por un servicio del Estado (por ejemplo, las oficinas de impuestos).

Es frecuente que el seguro social sea realizado no ya por órganos estatales, sino por instituciones constituídas a iniciativa de los asegurados, empleadores o por los dos grupos. En este caso, el Estado ejercita generalmente un cierto control, siempre que los seguros sociales hayan sido creados por ley. Esta última relación señala el traspaso de las funciones de control desarrolladas por el Estado en la gestión de la seguridad social.

### III.—El Estado en su función de control.

1.—Si la seguridad social no es administrada por el Estado, sino por organismos privados, es grandemente oportuno —y en el caso de los derechos creados por la ley— (en especial de modo particular para los seguros sociales), es indispensable que el Estado intervenga para garantizar que las Instituciones no Estatales cumplan sus propios deberes.

Una primera forma importante de garantía es por lo general, la siguiente: los entes privados, gestores de los seguros sociales creados por la ley, deben satisfacer, desde el punto de vista estatutario, determinadas condiciones y el Estado se reserva, antes de autorizar la gestión asegurativa, la facultad de controlar la ejecución de dichas condiciones.

Sucede a menudo, en cambio, que el Estado se reserve aprobar las nóminas de los más altos cargos directivos de las instituciones administrativas.

A veces, el Estado designa un cierto número de componentes de los órganos directivos colegiados. Esta última práctica generalmente, hace asumir al seguro para los trabajadores dependientes la forma tripartita de las instituciones asegurativas, constituídas por representantes de los empleadores y trabajadores y por miembros de nominación gubernativa, estos últimos de ambientes diversos que los otros grupos mencionados, en razón de su propia competencia y de su propia independencia.

Finalmente, en garantía de la buena gestión casi siempre concurre la vigilancia que el Estado ejercita sobre la actividad de los entes autónomos.

## INFORMACIONES SOCIALES

En razón que la gestión de los seguros sociales, implica un complejo notable de actos, el control gubernativo puede extenderse en medida más o menos amplia en relación a los diversos aspectos de la gestión misma. El control puede ser limitado al modo con que es realizada la administración, o bien extenderse a las modalidades de atribución de prestaciones, o referirse a la gestión financiera y a los procedimientos de cálculo actuarial.

El control puede tener un ámbito más o menos vasto, en el sentido de que puede ser limitado al examen de la observancia de las disposiciones legales, o puede también anotar la prudencia administrativa y la funcionalidad interna de la administración. Cuando en la práctica las intervenciones del órgano de control se extienden a todos los aspectos de la gestión, hasta comprender de modo decisivo, aun las labores de orden administrativo, la gestión obviamente será de expectativa de los órganos no estatales, pero de hecho ella llegará a ser sustancialmente estatal.

2.—Es necesario que el control se efectúe no solamente sobre la observancia de las normas legales, por parte de los órganos gestores, sino aun sobre la de las normas mismas por parte de los asegurados y en su caso, de los empleadores (obligación de corresponder a las contribuciones; de observar una determinada contabilidad de pagos, etc.). Ese control es ejercitado, en primer lugar, por los mismos organismos gestores, pero a veces está integrado por normas penales en caso de incumplimiento. En tal caso, la función de control es deferida a las autoridades estatales a quienes corresponde la aplicación de la justicia penal.

### IV.—El Estado y el financiamiento de la Seguridad Social.

1.—El financiamiento directo de las prestaciones de la seguridad social, por parte del Estado, se observa en un notable número de casos, como por ejemplo, en el de los servicios sanitarios nacionales. Esto no excluye que los asegurados puedan ser obligados a oblar una determinada contribución en el momento de la concesión de algunas prestaciones (*ticket modérateur*).

En numerosos países, las asignaciones familiares están a cargo del Estado y se abonan por medio de fondos fijados directamente en el presupuesto nacional. En otros países, existen pensiones no contributivas de vejez, con cargo al balance estatal, pero en este último caso, se debe tener en cuenta la situación económica de los interesados, lo que hace pensar que tales formas pertenecen al campo de la asistencia social.

Desde un punto de vista general, se puede afirmar que las prestaciones otorgadas por un régimen de asistencia social, son pagadas con el dinero público, aunque la carga sea repartida entre el Estado y los órganos menores territoriales (véase lo que hemos expresado a propósito de los estados federales).

Cuando el financiamiento de las prestaciones de la seguridad social es efectuado por medio del dinero público, ello significa —en vía normal—, que los fondos necesarios son extraídos del producto de las contribuciones y por otras entradas del Estado, con exclusión de las contribuciones particulares.

En Polonia, los gastos del seguro social gravan por entero al balance del Estado; aún más, los empleadores (las empresas no socializadas pagan el doble de las socializadas), deben abonar sus contribuciones, que son recaudadas por el erario.

En Checoslovaquia, el financiamiento sigue bases análogas. En los otros países, en general, para la introducción de las contribuciones del seguro, funcionan especialmente fondos adecuados.

2.—Frente a la existencia de dichos fondos especiales que en materia de seguros sociales, es la regla y si los asegurados (para los seguros de los trabajadores dependientes, éstos o los empleadores o unos y otros conjuntamente) concurren con sus contribuciones, esto no significa que el Estado sea del todo extraño al financiamiento. Existen casos en que los seguros sociales son cubiertos íntegramente con cuotas de los interesados; pero igualmente existen otros casos en que el Estado concurre al financiamiento, en la misma proporción que los interesados. Tales formas como observamos son sumamente variadas.

El Estado puede adjudicarse una cuota proporcional de las contribuciones, considerada necesaria para el financiamiento del seguro, de modo que el concurso estatal aumenta o disminuye, en forma proporcional al monto total de los aportes oblatos por los interesados. Otra forma de financiamiento está representada, por parte del Estado, por una subvención de monto fijo. En fin se observa también un sistema en base al cual el Estado participa en el financiamiento con subvenciones que varían según los déficits registrados en períodos determinados.

3.—Las subvenciones del Estado, que anteriormente hemos reseñado, se refieren al financiamiento normal de los fondos asegurados. Por ello conviene subrayar que ciertas leyes de seguro social contemplan la garantía, por parte del Estado, del cumplimiento en todo caso, de los empeños contraídos con los asegurados. Esta forma de garantía legal conlleva como consecuencia a que en caso de avvenimientos imprevisibles o de gestiones deficitarias, cuando los fondos no alcancen para hacer frente los compromisos, el Estado se obliga a cubrir el déficit imprevisto, y esto determinará sin duda alguna, la reorganización del fondo.

#### V.—El Estado y los conflictos.

En general, cuando se atribuyen derechos subjetivos a las prestaciones y por las normas en materia de seguridad social (por lo tanto en materia de seguros sociales), nacen determinadas obligaciones (por ejemplo, pagar una contribución), existe por norma, un sistema para la regulación de las controversias. Quien quiera que considere lesionado sus derechos por parte del órgano ejecutivo, o crea haber sido gravado con una obligación indebida, puede interponer prontamente su reclamo; además las mismas divergencias de opinión que pueden mani-

## INFORMACIONES SOCIALES

festarse entre los órganos ejecutivos, podrían ser planteadas a la decisión de órganos juzgadores con imparcialidad. Tales órganos son generalmente instituidos por el Estado.

En algún Estado, la decisión de las controversias corresponde solamente a los tribunales ordinarios; en otros casos, es competente para las litis en materia de seguro social, el tribunal del trabajo. Pero los procedimientos normales del juicio civil en la composición de las controversias no son ni las más indicadas ni las más adecuadas.

Por tal motivo, se ha hecho de uso frecuente, para la composición de las controversias, en materia de legislación sobre los seguros sociales de especiales jurisdicciones administrativas, incluso con pluralidad de grados. En los grados iniciales se encuentra generalmente un elemento, por llamarlo así "laico", constituido por la participación de representantes de los trabajadores y empleadores. Se apoyan sobre una base tripartita y el presidente puede ser un juez de carrera o un experto imparcial. Cuando la gestión asegurativa está confiada a un órgano estatal, el Estado en la mayoría de los casos instituye un régimen independiente del contencioso. Más aún se limita a un recurso jerárquico de naturaleza meramente administrativa. Cuando la gestión asegurativa no está confiada a un órgano del Estado, sino a organismos de derecho privado, en la mayor parte de los casos las controversias son igualmente disciplinadas por sistemas de tribunales independientes, organizados por el Estado. Sucede además que los organismos gestores de derecho privado, contemplan la composición de la litis en vía de arbitraje, y ello de modo definitivo y completo o por lo menos para el primer grado.

## CONCLUSIONES

1.—Hemos expuesto una serie de funciones del Estado en relación con las medidas específicas de seguridad social. Si se considera el concepto de seguridad social en su significado más amplio, existen obviamente otras medidas que ahí pueden ser comprendidas.

Trato de referirme a aquellas medidas de las cuales se tiende a prevenir el riesgo; por ejemplo, en el campo médico, el aumento general de la salud pública, y las medidas de medicina del trabajo e higiene de las empresas; en el campo de la técnica del trabajo, las diversas disposiciones tendientes a evitar los accidentes de trabajo y aumentar la seguridad en las empresas, en el campo de la economía social, las medidas de política del empleo.

Intento referirme a la promoción de los conocimientos y de los estudios en torno a las causas y a la extensión (estadística) de las necesidades sociales, a los medios de prevención y a la sicología del hombre en estado de angustia (por ejemplo, la gerontología). En estos sectores, el Estado desarrolla su rol, que varía notablemente de país a país, lo que sería demasiado extenso —ni nos parece esencial en este trabajo— proceder a un examen comparativo.

2.—El análisis que hemos efectuado nos permite, nada menos que concluir afirmando que la intervención del Estado en materia de seguridad social asume formas completamente diversas.

El mismo análisis permite afirmar que la realidad ofrece, respecto al rol del Estado, una imagen muy salpicada, llena de gradaciones diversas según los diferentes países y las formas de seguridad social. Tales formas dependen, en modo decisivo de las situaciones sociales y económicas que diferencian un país de otro, y aun de las necesidades que tales situaciones determinan y las posibilidades que se ofrecen. Y en cambio, las medidas adoptadas dependen esencialmente de las importaciones ideológicas, divergentes en materia económica y social, y de las cuestiones políticas.

A pesar de ello, y no obstante cada diferencia, es posible reencontrar algunos elementos comunes. En todos los países se ha abandonado el concepto imperante en el siglo XIX, según el cual la economía de libre cambio podía garantizar abundancia suficiente de bienes para cada hombre, y todos los individuos podían por sí mismos asumir la responsabilidad de proveer los riesgos de la existencia, de modo que la intervención del Estado pudiera limitarse a una legislación para socorrer a los pobres en casos excepcionales. Dondequiera, la seguridad social es entendida como un conjunto de problemas especiales, a cuya solución el Estado debe dar su contribución.

De otro lado se manifiesta igualmente generalizada la concepción de que la seguridad social no es un problema que corresponde exclusivamente y bajo todos los aspectos a sólo el Estado. También los interesados y sus organizaciones tienen una función propia que desarrollar.

Las medidas de seguridad social presentan formas de actividad autónoma de los individuos y de los grupos en que ellos se asocian y formas de actividad del Estado. Se valen de órganos gubernativos, que a su vez utilizan la iniciativa privada, y de organismos particulares que persiguen fines propios de la autoridad de gobierno. Por tanto, en el campo de la seguridad social, podemos encontrar fenómenos de integración del Estado y de otras agrupaciones sociales. La seguridad social es, por excelencia, el campo donde el hombre y la comunidad están ligados como dos polos, indisolublemente.

---

Transcripción de la Revista "Previdenza Sociales" I.N.P.S.  
págs. 797 a 810, Año XIV, Fasc. 4, julio-agosto 1958 — Roma — Italia.