

La protección del trabajador como aspecto de la política social del Estado

Por el Profesor ENZO CATALDI, Abogado y Docente de la Universidad de Roma, Italia.

1º Las funciones del Estado son múltiples, y el Estado moderno —que no se limita a lograr la defensa externa ya defensa del mantenimiento del orden público interno, llamados fines esenciales por su calidad de constantes y comunes a todos los ordenamientos—, se preocupa del bienestar físico y económico y del progreso material, intelectual y moral de la población, asumiendo tareas e intereses que en tiempos pasados generalmente se consideraban de naturaleza individual, exclusivamente reservados para las esferas privadas. Actualmente, con arreglo a la moderna concepción, el Estado tiene el derecho y el deber, conjuntamente y mejor todavía, en contraposición con los intereses individualmente considerados o de determinados grupos, con el absoluto respeto de la persona humana, de promover y salvaguardar los intereses de la colectividad: y semejante intervención la efectúa proveyendo directamente o por intermedio de órganos autorizados y generalmente controlados, a la organización de las oficinas necesarias, la correcta provisión de los medios adecuados, y al desenvolvimiento de determinadas relaciones para el funcionamiento de los institutos y de los servicios directos, con el objeto de asegurar las condiciones indispensables para la obtención del bien común, conservación y mejoramiento de dicha colectividad.

Todo esto constituye, lo que se ha considerado como las funciones propiamente sociales del Estado, que —por motivos históricos, económicos y políticos han sido asumidas desde fines del siglo pasado en un plano de enorme importancia y actualidad—, se explican necesariamente en un campo muy vasto y complejo de actividades: función y labor que encuentran sus propios fundamentos jurídicos y una adecuada garantía de aplicación con una oportuna legislación que efectivamente viene calificada ella (y a menudo impropriamente, porque en último análisis, cada legislación es semejante) como **legislación social**.

2º Es precisamente en tal ámbito que se realiza el sistema de **previsión social** o sea —con particular referencia a Italia—, el ordenamiento basado en el principio de la mutualidad obligatoria, conforme al cual las clases trabajadoras, frente al acaecimiento de determinados eventos que les originan un estado de necesidad, tienen derecho, bajo ciertas

INFORMACIONES SOCIALES

condiciones a determinadas prestaciones tendientes a eliminar las causas y a reparar o reducir las consecuencias dañosas de los riesgos mismos; el citado sistema es efectuado por el instituto jurídico del seguro social obligatorio, o sea el régimen que regula la concesión de prestaciones reservadamente para algunas categorías de sujetos, por quienes se abonan obligatoriamente determinadas contribuciones, sin quedar subordinados a la verificación de los recursos individuales.

Conviene acentuar en esta exposición, que para la realización del programa previsional, generalmente el Estado interviene y ejerce su poder de soberanía mediante el periódico ejercicio de sus potestades: legislativa, jurisprudencial y ejecutiva.

En Italia, la primera se explica a través de la dictación de especiales leyes, vinculadas al respecto de las normas dispuestas por la Constitución, en su artículo 38°; la potestad jurisdiccional se actúa a través de los órganos ordinarios de jurisdicción, sin embargo con algunas particularidades rituales y previa la observancia de leyes especiales que por lo general contemplan procedimientos particulares para la composición de los litigios sobre cuestiones administrativas; finalmente, la función ejecutiva del Estado, se explica a través de órganos especiales principalmente en la actividad consultiva, la actividad de control y en la de vigilancia; la primera, desarrollada por el Consejo Nacional de Economía y Trabajo, (creado por la Ley N° 33, de 5 de enero de 1957, en armonía con el artículo 99 de la Constitución); la segunda realizada por órganos centrales (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio del Tesoro, Ministerio de Sanidad, etc.) y entes periféricos (Inspecciones de Trabajo) e indirectamente a través de los colegios sindicales de las diversas administraciones de los Entes aseguradores (en los que generalmente intervienen magistrados de la Corte y funcionarios de los Ministerios mencionados), y la tercera, por último, o sea la función de vigilancia, realizada por las Inspecciones de Trabajo, las que a su vez, se colocan, por otro lado, con limitada competencia, otros órganos estatales o entes públicos; aparte, obviamente, de la administración activa, desarrollada directamente por los órganos del Estado antes citados.

3° Cuanto a lo demás, la posición que el Estado está asumiendo cada vez respecto a la relación de previsión social, —posición muy compleja y discutida en el plano estrictamente jurídico, que corresponde generalmente en el terreno práctico al interés público general, tan inclinado a inducir al Estado a asumir gastos financieros cada vez más relevantes en favor de las gestiones de previsión, para satisfacer del mejor modo, el citado interés público a la realización de la previsión social—, todo ello, luego concreta en definitiva la política social del Estado moderno y en particular del Estado Italiano.

La política constituye de este modo, el complejo de los ideales y de los medios cuyo objeto es el gobierno del Estado; y si también se discute si ella se refiere esencialmente a la actividad práctica (arte de gobierno), a la actividad teórica (ciencia de gobierno) o a las dos en

conjunto, como nosotros proponemos, ciertamente se resiente de las ideologías y de las exigencias prácticas que de momento manifiestan su propia influencia, y se tiene así, entre otras la “**política social**” individualmente cuando el Estado —como actualmente lo hace el Estado italiano— tiende a promover la actuación de las formas necesarias de justicia social en los términos de la legalidad y sobre todo de la previsión social, especialmente, que responda en verdad a una exigencia preeminente, fundamental de la vida asociada.

El fenómeno de la previsión social no es todavía un hecho nuevo, aún cuando en la época moderna pueda decirse que una verdadera política social se ha instaurado; efectivamente, encuentra su propio origen y su fundamento en la naturaleza del hombre rodeado de necesidades inmediatas e individualmente realizables, prueba otras necesidades cuya satisfacción debe ser diferida al futuro, reclamando necesariamente el concurso de la sociedad.

La previsión surge así en el plano de la socialidad, superando los límites y los significativos estrechamente económicos, en suma materiales, alcanzando el espíritu de humana solidaridad poco a poco en el tiempo, afirmándose y evolucionando hasta alcanzar, a través de una propia parábola, y cogiendo históricamente en diversas etapas a los actuales resultados, proyectados hacia desarrollos futuros.

4º El trabajo humano indudablemente es un hecho de la inteligencia, del querer, de la libertad, de la conciencia, y tiene un valor estrictamente personal; pero de otro lado, su técnica, su derecho, su costumbre, sus mismos aspectos patológicos tanto en el plano económico (desocupación, huelga), cuanto en el plano sicofísico (enfermedades, accidentes, vejez, muerte) son problemas que no corresponden solamente a los organismos físicos, porque empeñan el espíritu, y cuanto más la civilización y la técnica progresan, tanto más el alma individual y social debe estar pronta, a fin de no subvertir las proporciones y las relaciones.

Entonces se impone la defensa del hombre, y sobre todo del hombre que trabaja; pero no solamente del sujeto en cuanto individuo, sino del miembro operador y activo, por ello es necesario en la sociedad, debe ser mantenido, para la salvación de ella misma, en la perfecta eficiencia y fuera del peligro de las más crudas necesidades.

Después de la primera guerra mundial, esta exigencia fue probada de manera muy viva, y en muchos Estados, especialmente los europeos, el problema de la justicia social se ha colocado entre los primeros, incrementándose notablemente la legislación social cual instrumento especial, necesario y urgente, que indudablemente posee linfa del pasado, pero que todavía está dotado de finalidades del todo nuevas, modernas y actuales, el derecho “del trabajo y de la previsión social”, el derecho que en algún país con mucha propiedad se llama **derecho social**.

No es al caso recordar la instancia histórico-filosófica que ha dado

INFORMACIONES SOCIALES

vida a la legislación social y más directamente al sistema de la previsión social, porque el exacto entendimiento de ella, es el de contraposición entre derecho positivo y justicia, asumen un valor decisivo para la mejor comprensión y la más eficaz interpretación del sistema de previsión vigente. La legislación de la materia desarrollada en los últimos decenios, si se quiere incompleta y desordenada en ciertos aspectos, testimonia no solamente la esencialidad de su propio origen, sino también la instancia que se origina, porque el derecho positivo que crea, siempre sabe mejor identificarse con la justicia ideal que persigue, o por lo menos que debe perseguir.

5º La previsión social se realiza en diversas formas y todas ellas están comprendidas en el concepto unitario de la relación **seguro social**, constituyendo otros tantos aspectos del sistema, entre los que se distinguen por sus peculiares características y finalidades con referencia al riesgo que relativamente al daño y sobre todo frente al sistema técnico-jurídico, dando lugar a las diversas formas de seguros sociales obligatorios respectivamente contra las enfermedades genéricas, la tuberculosis, la invalidez, la vejez, la maternidad, para los sobrevivientes, etc., y entre los de particular interés es indudablemente la más compleja, completa y característica— el seguro social obligatorio contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

Este último entre todos los seguros, entre todas las ramas de la previsión, mayormente obedece a la instancia social antes acentuada, y más que cualquier otra por consiguiente, debe corresponder a los criterios y a los ideales de una superior justicia social: ella constituye en el plano histórico la primera forma de providencia que encontró actuación en la mayoría de los países, comenzando con Alemania y luego Italia, y cumple en el terreno práctico de actuación, la más compleja organización y los más altos valores económicos.

Mientras que las otras formas de previsión son llamadas a la tutela de un riesgo genérico (vejez, enfermedad, muerte), el seguro contra los accidentes y las tecnopatías tiende a la tutela de un riesgo específico, que el trabajador afronta en la realización de una actividad cumplida por él mismo, pero cuyos resultados contribuyen a la comunidad, a la sociedad, en suma al Estado, por cuanto debe valerse necesariamente de la producción.

Queremos decir que si los motivos existen para que el Estado provea a la defensa social en cada caso, tales motivos se hacen más imperantes y fuertes, llegando a ser inevitables, en la hipótesis del trabajador calificado culpable del riesgo profesional durante la labor desarrollada para el bienestar y la vida del Estado mismo. No solo para decirlo así, sino a instancia ética de la defensa social que el Estado debe realizar a través de las leyes, poner en vigencia, se agrega en el caso precitado de la legislación de los infortunios, una instancia económica, igualmente más intensa que aquella que pueda registrarse en otros sectores de la previsión social, y que se concreta en el interés del Estado no

sólo de resarcir el daño, sino también de restaurar la capacidad laboral del sujeto.

6º Tales conceptos que aquí se ha querido acentuar, obviamente son susceptibles en el plano doctrinario, de los más amplios e interesantes desarrollos. En el campo práctico, se empeñan a una constante e inmediata aplicación de las leyes y en general del sistema a la altura de las tareas u obligaciones y a la vastedad de los programas ligados a la realidad del mundo laboral, en el que se identifica el sentido mismo de la civilización y del progreso.

La previsión social puede y debe contribuir eficazmente a la realización de tal estado: a condición que la idea social que la invade no se incline hacia una sociocracia de masa, la que sólo aparentemente sería liberadora del servilismo económico y aportadora de bienestar, en realidad llevaría al más triste y envileciente sometimiento del espíritu.

Socialidad no es antipersonalidad, su objeto esencial es como dijo S. S. Pío XII — “la conservación y desarrollo de la persona humana”. Potenciamiento de los individuos luego, por la fuerza que viene de la fraternidad y unión. Un medio, no un fin; y un orden social en cuyo cetro debe estar y debe quedar el gran protagonista: el hombre. La seguridad social arra de bienestar y de paz, en último análisis, actúa y se garantiza solamente en la tutela y salvaguardia del hombre.