



ARTÍCULOS

## Problemas económico-financieros de la seguridad nacional

Dino Jarach

Revista de Economía y Estadística, Vol. 5, No 3 (1943): 3º Trimestre, pp. 277-321.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4800>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Jarach, D.(1943) Problemas económico-financieros de la seguridad nacional. *Revista de Economía y Estadística*. Primer Época, Vol. 5, No 3: 3º Trimestre, pp. 277-321.

Disponible en: <<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4800>>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

## PROBLEMAS ECONOMICO-FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(A propósito del libro de Seymour Harris "Economics of Social Security"  
y del "Beveridge Report").

1. Recientes proyectos, planes y propuestas de sistemas completos o parciales de seguridad social y un tratado completo y magistral de los problemas económicos relacionados con ella, aludo a la obra de Seymour E. Harris "Economics of Social Security" (McGraw Hill Book Company, Inc., New York and London, 1941), nos sugieren un breve bosquejo de los problemas económico-financieros de la seguridad social. Evidentemente no pretendemos en este breve escrito emular el vasto y profundo análisis de Harris, que ocupa un amplio volumen de más de 400 páginas; pero, al presentar a nuestros lectores una rápida descripción de ese libro y de los puntos principales del "Beveridge Report", en un momento en que los problemas de la seguridad social adquieren tanta actualidad en todo el mundo entre los problemas más importantes del postguerra y también en la Argentina, al ordenarse la ejecución del censo general como medida preliminar del estudio de un programa de seguro social o sistema general de jubilaciones, queremos aprovechar la oportunidad que se nos ofrece de formular las conclusiones más importantes a que la doctrina económica llega con respecto a ellos y agregar algunas observaciones con respecto a las condiciones y posibilidades

de implantación de un programa de seguro social en la Argentina, como se proyecta hacer y como la autorizada voz del Obispo de Temnos ha considerado ser una imperiosa necesidad para una mejor justicia social en el país.

2. ¿Qué es la seguridad social y qué relaciones tiene con la economía y las finanzas?

La seguridad social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o la pérdida de la capacidad de trabajo, le impidan conseguirlo con sus propios medios. Las circunstancias que pueden causar interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo son la invalidez o la vejez, el infortunio o la enfermedad, o la desocupación. Se puede concebir un sistema de seguridad social que abarque todas esas circunstancias como también programas más limitados en su alcance que por ejemplo contemplen tan sólo la invalidez y vejez, o sólo esta última.

A la seguridad social se puede proveer mediante el seguro, es decir mediante contribuciones periódicas de los mismos beneficiarios, eventualmente integradas por las contribuciones de los dadores de trabajo y por contribuciones del Estado, que sufragará los gastos correspondientes mediante sus finanzas ordinarias. No vale la pena citar la forma más rudimentaria de seguridad social, es decir la beneficencia y asistencia pública o privada, cuyo carácter caritativo y por ello humillante y al mismo tiempo insuficiente, está lejos de satisfacer la razón de ser de la seguridad social, esto es el anhelo de la libertad económica, o como la llamó el Presidente de los EE.UU., la liberación de la indigencia (**freedom from want**).

Según las opiniones y las tendencias más difundidas, al seguro social deben contribuir en primer lugar los beneficiarios, mediante contribuciones semanales o mensuales o

anuales, fijas o en proporción a su rédito. El sistema puede ser universal y abarcar a todo hombre o limitarse a aquellos cuyo rédito procede exclusiva o principalmente del trabajo en situación de dependencia, esto es que consiste en salarios o sueldos.

En segundo lugar son llamados a contribuir al seguro social los dadores de trabajo. El fundamento ético-político de esta contribución, cuya naturaleza jurídica y económico-financiera es la de un impuesto, es doble: primero, los patrones deben contribuir por razones morales, cuyo reconocimiento es, quizás, una aceptación implícita de las doctrinas socialistas, esto es porque los patrones que reciben ganancias por el trabajo de sus obreros y empleados deben contribuir en parte, renunciando a una porción de sus beneficios, para asegurar un mejor tenor de vida y la seguridad económica a los que trabajan para ellos. La segunda razón es más bien de carácter económico y consiste en el interés que los empresarios tienen en asegurar un buen tenor de vida a sus obreros, sea para mejorar su capacidad de trabajo, sea para mantener la capacidad de demanda de bienes y es, pues, un factor vital de la prosperidad de las mismas empresas y de la prosperidad económica del país en general. Por esto, parece justo y razonable que los dadores de trabajo contribuyan al seguro social de los trabajadores; esto constituye, entonces, un postulado de política social: sin embargo, la ciencia económica nos puede decir, ella sola, si este postulado ético-político se traduce en una realidad; la teoría de los efectos de los impuestos debe intervenir para comprobar si la aspiración política, aunque traducida en normas legales que imponen la contribución de los patrones, se realiza o si es frustrada por las reacciones propias de la vida económica. Es éste, pues, uno de los problemas vitales económico-financieros, cuya solución, además de tener un valor por sí mis-

mà al indicar los efectos que un programa de seguro social produce en el mundo económico, sirve para comprobar la racionalidad o no de una idea política que se proponga hacer participar a los dadores de trabajo en la seguridad social de sus obreros.

También el Estado participa de la carga del seguro social, según las aspiraciones político-sociales más difundidas y la mayoría de los sistemas y proyectos. Pero, ¿qué significa la contribución del Estado? Evidentemente debe tratarse de una carga a la cual se provee como a todas las demás cargas presupuestarias. Su costo grava, pues, a los contribuyentes. Es el examen del sistema tributario de un país el que puede decirnos sobre qué categorías de contribuyentes irá a incidir la carga de la contribución al seguro social que la política asigna al Estado. Es éste otro de los problemas económico-financieros del seguro social, casi inobservado en países que poseen un sistema tributario evolucionado y progresista y, sin embargo, de la máxima importancia en otros donde el sistema tributario es todavía anticuado e inspirado en viejos principios conservadores. Para resolverlo hay que analizar las características del sistema tributario existente, estudiar las tendencias y las posibilidades de evolución y los efectos económicos. Se puede decir que también en este caso el estudio económico-financiero podrá suministrarnos, además del conocimiento de los efectos de la contribución del Estado sobre la economía del país, también la comprobación de la racionalidad del postulado político que impone la participación del Estado en la carga del seguro social.

Hemos encontrado, entonces, un primer grupo de problemas económicos del seguro social; el de los efectos de las contribuciones de los obreros, de los patrones y del Estado sobre el mundo económico. Sin embargo, el estudio de estos efectos es también un estudio complejo, que abarca

problemas diversos. Ante todo, se trata de descubrir las leyes de la traslación y de la incidencia, esto es, determinar quién, en definitiva, paga o soporta la carga de las diferentes contribuciones. Sin embargo, la traslación y la incidencia no son sino efectos de primer grado; hay que examinar también los efectos sucesivos a la incidencia, esto es, las variaciones en los réditos, y consiguientemente en los ahorros, los consumos, las inversiones, la producción. Dos observaciones debemos hacer con respecto a este planteo de la economía del seguro social:

1) Desde el punto de vista económico el programa de seguridad social representa sin duda un aspecto de la planificación económica, o, si se prefiere, del intervencionismo. Ahora bien, a nuestro parecer, el método de estudio de la economía planificada no puede ser sino el sistema tradicional de los estudios de la ciencia de las finanzas. Esto, porque las finanzas públicas mismas, también en la economía más liberista siempre representan el sector de economía sujeto a la planificación; como ya decía Pareto, las finanzas son un principio de socialización; existe, en suma, una identidad entre política económica, economía del bienestar, planificación y finanzas públicas. Entonces, frente a un problema de planificación, el planteamiento científico más apto es el clásico de los estudios financieros: determinación de los fines políticos y de los principios directivos y análisis de los efectos que las medidas inspiradas en esos fines y directivas producen en el equilibrio económico. Como todo estudio financiero, también el del programa de seguridad social se compone de dos partes, que, si bien en la realidad están estrechamente ligadas y tienen efectos acumulativos, por necesidad de análisis científico deben ser separadas: recaudación de los medios para financiar el programa y sus efectos sobre el equilibrio económico, por un lado, y distribución de los beneficios, y sus efectos, o sea,

las consecuencias del gasto y del servicio sobre la economía, por otro. La primera parte comprende la teoría de la traslación y de la incidencia y la teoría de la difusión, o sea de los efectos sucesivos a la incidencia, de las contribuciones de seguro social; la segunda parte estudia los efectos del gasto, esto es, de la distribución de los beneficios sobre el mundo económico; dentro de lo posible hay que sintetizar los resultados de los dos estudios, para llegar a conclusiones de conjunto.

2) La finalidad del programa de seguro social es una mejor distribución de los réditos; se puede decir que la seguridad social es un plan de distribución. Sin embargo, la teoría económica ha demostrado que distribución y producción no son fenómenos distintos y separados; no sólo la distribución está en función de la producción, sino que también la producción está en función de la distribución. Si es cierta la comprobación de que a pesar del aumento de la producción que fué constante por más de un siglo y del aumento de los salarios reales que acompañó al incremento de la producción, la seguridad social es necesaria para eliminar la necesidad causada por la pérdida o la interrupción de capacidad de trabajo, es también cierto que el remedio no debe ni interrumpir ni trabar el camino del progreso y de la prosperidad que está representado por el aumento de la producción y de los salarios reales. Es, pues, evidentemente una de las tareas principales de la ciencia económica poner en evidencia las influencias del seguro social sobre la producción, las fluctuaciones económicas, la prosperidad en general.

La obra de Seymour Harris, que hemos citado más arriba, aunque vinculada al sistema de seguro social vigente en los Estados Unidos, representa la más completa y profunda contribución a este orden de problemas, así como en el campo de las actuaciones concretas, no del análisis cien-

tífico, el "Beveridge Report" representa el programa más vasto y completo y más fundado de seguro social y medidas accesorias. Dedicaremos, pues, los dos párrafos siguientes a describir brevemente los puntos principales de las dos obras.

3. El libro de Harris se compone de tres partes. La primera trata de las relaciones entre el programa de seguridad social y la producción; la segunda de las reservas y de la financiación; la tercera de la incidencia de los impuestos sobre los salarios, sean ellos contribuciones de los trabajadores o de las empresas.

La primera parte está precedida por una introducción en que se describe el sistema norteamericano de seguro social; es un estudio de política económica, antes que de teoría; por ello, el autor, con buen criterio sistemático, no la inserta propiamente en el libro, que es todo un análisis absolutamente abstracto, sino que la pone como introducción. En ella se estudian los efectos de las inversiones en fondos gubernamentales sobre la tasa del interés; el papel que el programa de seguro social jugó sobre la depresión y los ahorros; las relaciones entre el programa de seguro social y los déficit presupuestarios; las relaciones entre salarios y subsidios o seguro de desocupación; el problema del coste del seguro y el plan Townsend de financiación con impuestos a las transacciones.

En la primera parte del texto se estudia primeramente el problema de los efectos deflatorios del seguro social. Este carácter deflatorio deriva de la naturaleza de impuestos sobre los pequeños réditos, que pertenecen a categorías con gran propensión a consumir y de los efectos perjudiciales que estos impuestos tienen en época de depresión, y al mismo tiempo del sistema de acumulación de reservas o de inversión de los fondos de manera que no toda la cantidad

las consecuencias del gasto y del servicio sobre la economía, por otro. La primera parte comprende la teoría de la traslación y de la incidencia y la teoría de la difusión, o sea de los efectos sucesivos a la incidencia, de las contribuciones de seguro social; la segunda parte estudia los efectos del gasto, esto es, de la distribución de los beneficios sobre el mundo económico; dentro de lo posible hay que sintetizar los resultados de los dos estudios, para llegar a conclusiones de conjunto.

2) La finalidad del programa de seguro social es una mejor distribución de los réditos; se puede decir que la seguridad social es un plan de distribución. Sin embargo, la teoría económica ha demostrado que distribución y producción no son fenómenos distintos y separados; no sólo la distribución está en función de la producción, sino que también la producción está en función de la distribución. Si es cierta la comprobación de que a pesar del aumento de la producción que fué constante por más de un siglo y del aumento de los salarios reales que acompañó al incremento de la producción, la seguridad social es necesaria para eliminar la necesidad causada por la pérdida o la interrupción de capacidad de trabajo, es también cierto que el remedio no debe ni interrumpir ni trabar el camino del progreso y de la prosperidad que está representado por el aumento de la producción y de los salarios reales. Es, pues, evidentemente una de las tareas principales de la ciencia económica poner en evidencia las influencias del seguro social sobre la producción, las fluctuaciones económicas, la prosperidad en general.

La obra de Seymour Harris, que hemos citado más arriba, aunque vinculada al sistema de seguro social vigente en los Estados Unidos, representa la más completa y profunda contribución a este orden de problemas, así como en el campo de las actuaciones concretas, no del análisis cien-

tífico, el "Beveridge Report" representa el programa más vasto y completo y más fundado de seguro social y medidas accesorias. Dedicaremos, pues, los dos párrafos siguientes a describir brevemente los puntos principales de las dos obras.

3. El libro de Harris se compone de tres partes. La primera trata de las relaciones entre el programa de seguridad social y la producción; la segunda de las reservas y de la financiación; la tercera de la incidencia de los impuestos sobre los salarios, sean ellos contribuciones de los trabajadores o de las empresas.

La primera parte está precedida por una introducción en que se describe el sistema norteamericano de seguro social; es un estudio de política económica, antes que de teoría; por ello, el autor, con buen criterio sistemático, no la inserta propiamente en el libro, que es todo un análisis absolutamente abstracto, sino que la pone como introducción. En ella se estudian los efectos de las inversiones en fondos gubernamentales sobre la tasa del interés; el papel que el programa de seguro social jugó sobre la depresión y los ahorros; las relaciones entre el programa de seguro social y los déficit presupuestarios; las relaciones entre salarios y subsidios o seguro de desocupación; el problema del coste del seguro y el plan Townsend de financiación con impuestos a las transacciones.

En la primera parte del texto se estudia primeramente el problema de los efectos deflatorios del seguro social. Este carácter deflatorio deriva de la naturaleza de impuestos sobre los pequeños réditos, que pertenecen a categorías con gran propensión a consumir y de los efectos perjudiciales que estos impuestos tienen en época de depresión, y al mismo tiempo del sistema de acumulación de reservas o de inversión de los fondos de manera que no toda la cantidad

de moneda recaudada con las contribuciones entra de inmediato en circulación o va, no a categorías con alta propensión a consumir, sino con mayor tendencia a ahorrar.

Sin embargo, los efectos de la disminución del consumo debida a las contribuciones del seguro social son diferentes en el caso de pleno empleo de los factores productivos que en el caso de desocupación. En el primero la disminución de consumo tiene por efecto el aumento de inversiones, de producción de bienes capitales y por ende aumenta el volumen futuro de bienes de consumo; en el segundo caso se desalientan las inversiones y la producción por el estancamiento de la demanda efectiva de bienes. Sin embargo, observa el autor, la crítica de los efectos deflatorios del sistema de seguro social basado sobre las contribuciones y las reservas depende en gran parte de la teoría del ciclo que acentúa como causa de las fluctuaciones el fenómeno del exceso de ahorro; esta teoría no ha encontrado apoyo, sin embargo, en las investigaciones estadísticas. Además, los efectos deflatorios no son perjudiciales en épocas de auge y en épocas de depresión se pueden encontrar remedios en otras medidas, de carácter tributario o monetario, sin por ello abandonar el sistema de las contribuciones y de las reservas.

En un capítulo sucesivo de la misma parte primera, el autor estudia los efectos de la acumulación de las contribuciones sobre el ahorro y las inversiones; introduce aquí el análisis Keynesiano de las relaciones entre los precios de los bienes de consumo y de los bienes instrumentales, con algunas críticas, para deducir de él los efectos del seguro social sobre la demanda de las dos categorías de bienes. El capítulo siguiente que trata de los efectos del seguro social sobre la producción y los precios, llega a la conclusión de que estos efectos dependen de la manera de financiación y sobre todo del problema de la incidencia de

los impuestos que sirven para ese fin. Y esta conclusión nos parece evidente, dado que éstos son efectos de difusión que lógicamente siguen a la incidencia. Séanos permitido, entonces, formular aquí la observación de que el método tradicional de los estudios de ciencia de las finanzas de estudiar la traslación y la incidencia antes que la difusión se hubiera aplicado aquí también con ventaja, puesto que el autor, de haber elegido este método no se hubiera visto obligado a dejar en suspenso algunas conclusiones o a anticipar los resultados del análisis que se cumple en la parte tercera.

Los efectos del programa de seguro social sobre el ahorro, los precios, las inversiones y la producción dependen también del modo de inversión de los fondos recaudados mediante las contribuciones de obreros y empresarios. A este problema se dedica, pues, un capítulo, en que se analizan principalmente tres alternativas: 1) inversión en los bancos comerciales y cajas de ahorro, sistema que puede compensar en parte los efectos deflatorios de la recaudación poniendo otra vez a disposición de los bancos los depósitos que aquélla les había sustraído; 2) atribución a los bancos centrales de la administración de los fondos, con la ventaja de que se reduce el peligro de estorbos de índole monetaria, porque serían los mismos bancos centrales, a los cuales corresponde la dirección de la política monetaria, que se responsabilizarían por la buena administración de los fondos evitando los peligros de deflación o de inflación; 3) finalmente, la inversión en títulos públicos. El autor estudia los efectos de esta forma de inversión, que es la más popular, y que, sin embargo, produce evidentes efectos deflatorios al sustituir la posesión de medios de pagos de personas con propensión al ahorro a la posesión de personas con propensión al consumo; se estu-

de moneda recaudada con las contribuciones entra de inmediato en circulación o va, no a categorías con alta propensión a consumir, sino con mayor tendencia a ahorrar.

Sin embargo, los efectos de la disminución del consumo debida a las contribuciones del seguro social son diferentes en el caso de pleno empleo de los factores productivos que en el caso de desocupación. En el primero la disminución de consumo tiene por efecto el aumento de inversiones, de producción de bienes capitales y por ende aumenta el volumen futuro de bienes de consumo; en el segundo caso se desalientan las inversiones y la producción por el estancamiento de la demanda efectiva de bienes. Sin embargo, observa el autor, la crítica de los efectos deflatorios del sistema de seguro social basado sobre las contribuciones y las reservas depende en gran parte de la teoría del ciclo que acentúa como causa de las fluctuaciones el fenómeno del exceso de ahorro; esta teoría no ha encontrado apoyo, sin embargo, en las investigaciones estadísticas. Además, los efectos deflatorios no son perjudiciales en épocas de auge y en épocas de depresión se pueden encontrar remedios en otras medidas, de carácter tributario o monetario, sin por ello abandonar el sistema de las contribuciones y de las reservas.

En un capítulo sucesivo de la misma parte primera, el autor estudia los efectos de la acumulación de las contribuciones sobre el ahorro y las inversiones; introduce aquí el análisis Keynesiano de las relaciones entre los precios de los bienes de consumo y de los bienes instrumentales, con algunas críticas, para deducir de él los efectos del seguro social sobre la demanda de las dos categorías de bienes. El capítulo siguiente que trata de los efectos del seguro social sobre la producción y los precios, llega a la conclusión de que estos efectos dependen de la manera de financiación y sobre todo del problema de la incidencia de

los impuestos que sirven para ese fin. Y esta conclusión nos parece evidente, dado que éstos son efectos de difusión que lógicamente siguen a la incidencia. Séanos permitido, entonces, formular aquí la observación de que el método tradicional de los estudios de ciencia de las finanzas de estudiar la traslación y la incidencia antes que la difusión se hubiera aplicado aquí también con ventaja, puesto que el autor, de haber elegido este método no se hubiera visto obligado a dejar en suspenso algunas conclusiones o a anticipar los resultados del análisis que se cumple en la parte tercera.

Los efectos del programa de seguro social sobre el ahorro, los precios, las inversiones y la producción dependen también del modo de inversión de los fondos recaudados mediante las contribuciones de obreros y empresarios. A este problema se dedica, pues, un capítulo, en que se analizan principalmente tres alternativas: 1) inversión en los bancos comerciales y cajas de ahorro, sistema que puede compensar en parte los efectos deflatorios de la recaudación poniendo otra vez a disposición de los bancos los depósitos que aquélla les había sustraído; 2) atribución a los bancos centrales de la administración de los fondos, con la ventaja de que se reduce el peligro de estorbos de índole monetaria, porque serían los mismos bancos centrales, a los cuales corresponde la dirección de la política monetaria, que se responsabilizarían por la buena administración de los fondos evitando los peligros de deflación o de inflación; 3) finalmente, la inversión en títulos públicos. El autor estudia los efectos de esta forma de inversión, que es la más popular, y que, sin embargo, produce evidentes efectos deflatorios al sustituir la posesión de medios de pagos de personas con propensión al ahorro a la posesión de personas con propensión al consumo; se estu-

dian también los efectos de esta inversión sobre la tasa del interés y sobre las inversiones.

Esta primera parte, cuyos temas hemos expuesto muy someramente, se puede considerar, en su conjunto, como el estudio de los efectos indirectos o de segundo, tercer grado, o, como también hemos dicho antes, el estudio de la difusión del seguro social. Se trata, en suma, de las modificaciones del equilibrio económico, teniendo en cuenta, sin embargo, no sólo el aspecto de la recaudación, sino también el de la administración y de la inversión de los fondos, Es, en una palabra, el aspecto real de la economía del seguro social.

La segunda parte se ocupa más bien del aspecto financiero y contable; la tarea principal de estos capítulos consiste en demostrar el costo efectivo de la financiación del programa de seguridad social y en estudiar las posibilidades, en Estados Unidos, de sostener tal programa. Ocupan aquí un lugar importante las teorías de las reservas, el cálculo del costo del seguro de vejez, la comparación con el conjunto de cargas que gravan la colectividad, para deducir las posibilidades de sostener efectivamente los gastos que el programa involucra y finalmente las relaciones con la deuda pública, en consecuencia de las variaciones en el monto total de redención de la deuda, en las cotizaciones y en el rendimiento de los títulos derivadas de la financiación del seguro social y de las inversiones de los fondos. Esta parte se contrapone a la primera, porque no estudia la economía real, sino tan sólo el aspecto financiero, no en el sentido de la ciencia de las finanzas, que involucra también un análisis de economía real, sino en el sentido contable y actuarial. Es el estudio que complementaría perfectamente la investigación actuarial anexa como apéndice al plan Beveridge, como veremos luego.

La tercera parte de la obra de Harris está dedicada

a la incidencia y a los efectos de las contribuciones del seguro social. Mientras en la primera se estudiaban los efectos de segundo y tercer grado, esto es los efectos sucesivos a la incidencia, aquí se trata de ésta y de la traslación.

A nuestro parecer, es esta parte la mejor del libro, sobre todo porque marca una etapa en los estudios de los efectos de los impuestos. En efecto, se introduce aquí en los esquemas clásicos de la teoría de la traslación los resultados de las modernas doctrinas, como la teoría general del empleo, del interés y del dinero keynesiana y de los estudios y críticas desarrolladas en torno a ella, los estudios sobre los movimientos de los salarios reales y monetarios, y finalmente la teoría de la competencia imperfecta o monopolística, los estudios sobre complementaridad, sustitución, etc. Creo útil, por ello, destinar algunas breves páginas para dar cuenta del desarrollo y de las conclusiones de este complejo, original y minucioso análisis.

En el capítulo introductivo de esta parte (Cap. 13), se hace una revista de las opiniones en la literatura existente. Sigue una descripción de la posición tradicional fundada sobre la teoría de la productividad marginal según la cual las contribuciones se trasladan necesariamente sobre los trabajadores o a través de la reducción de la tasa del salario, o del aumento de la desocupación (Cap. 14). El autor examina después los más recientes desarrollos de la teoría de los salarios, que concentra la atención sobre los efectos de los movimientos de los salarios sobre la situación monetaria, la tasa del interés, la demanda efectiva. Un aumento de la tasa del salario que no esté acompañado por un aumento de productividad física puede ser perfectamente compatible con un volumen de empleo invariable (Cap. 15). El capítulo 16 trata brevemente de los aspectos monetarios del problema. En la doctrina ortodoxa de la traslación de las contribuciones del seguro social se hace la hi-

dian también los efectos de esta inversión sobre la tasa del interés y sobre las inversiones.

Esta primera parte, cuyos temas hemos expuesto muy someramente, se puede considerar, en su conjunto, como el estudio de los efectos indirectos o de segundo, tercer grado, o, como también hemos dicho antes, el estudio de la difusión del seguro social. Se trata, en suma, de las modificaciones del equilibrio económico, teniendo en cuenta, sin embargo, no sólo el aspecto de la recaudación, sino también el de la administración y de la inversión de los fondos, Es, en una palabra, el aspecto real de la economía del seguro social.

La segunda parte se ocupa más bien del aspecto financiero y contable; la tarea principal de estos capítulos consiste en demostrar el costo efectivo de la financiación del programa de seguridad social y en estudiar las posibilidades, en Estados Unidos, de sostener tal programa. Ocupan aquí un lugar importante las teorías de las reservas, el cálculo del costo del seguro de vejez, la comparación con el conjunto de cargas que gravan la colectividad, para deducir las posibilidades de sostener efectivamente los gastos que el programa involucra y finalmente las relaciones con la deuda pública, en consecuencia de las variaciones en el monto total de redención de la deuda, en las cotizaciones y en el rendimiento de los títulos derivadas de la financiación del seguro social y de las inversiones de los fondos. Esta parte se contrapone a la primera, porque no estudia la economía real, sino tan sólo el aspecto financiero, no en el sentido de la ciencia de las finanzas, que involucra también un análisis de economía real, sino en el sentido contable y actuarial. Es el estudio que complementaría perfectamente la investigación actuarial anexa como apéndice al plan Beveridge, como veremos luego.

La tercera parte de la obra de Harris está dedicada

a la incidencia y a los efectos de las contribuciones del seguro social. Mientras en la primera se estudiaban los efectos de segundo y tercer grado, esto es los efectos sucesivos a la incidencia, aquí se trata de ésta y de la traslación.

A nuestro parecer, es esta parte la mejor del libro, sobre todo porque marca una etapa en los estudios de los efectos de los impuestos. En efecto, se introduce aquí en los esquemas clásicos de la teoría de la traslación los resultados de las modernas doctrinas, como la teoría general del empleo, del interés y del dinero keynesiana y de los estudios y críticas desarrolladas en torno a ella, los estudios sobre los movimientos de los salarios reales y monetarios, y finalmente la teoría de la competencia imperfecta o monopolística, los estudios sobre complementaridad, sustitución, etc. Creo útil, por ello, destinar algunas breves páginas para dar cuenta del desarrollo y de las conclusiones de este complejo, original y minucioso análisis.

En el capítulo introductivo de esta parte (Cap. 13), se hace una revista de las opiniones en la literatura existente. Sigue una descripción de la posición tradicional fundada sobre la teoría de la productividad marginal según la cual las contribuciones se trasladan necesariamente sobre los trabajadores o a través de la reducción de la tasa del salario, o del aumento de la desocupación (Cap. 14). El autor examina después los más recientes desarrollos de la teoría de los salarios, que concentra la atención sobre los efectos de los movimientos de los salarios sobre la situación monetaria, la tasa del interés, la demanda efectiva. Un aumento de la tasa del salario que no esté acompañado por un aumento de productividad física puede ser perfectamente compatible con un volumen de empleo invariable (Cap. 15). El capítulo 16 trata brevemente de los aspectos monetarios del problema. En la doctrina ortodoxa de la traslación de las contribuciones del seguro social se hace la hi-

pótesis útil, pero no realística, de un MV (en el sentido de la fórmula de Fisher del cambio) invariable. Sin embargo, el mismo programa de seguridad social produce cambios de MV. Hay, pues, que considerar las condiciones de la traslación en el caso de variaciones monetarias. Este punto de vista constituye la base para el análisis de la traslación hacia adelante sobre los consumidores (Cap. 17). En el capítulo sucesivo se estudian los efectos del seguro social sobre las diferentes industrias, las cargas diferenciales que el programa de seguro social puede producir, la situación de las industrias estacionales, las consecuencias del seguro sobre producción y desocupación en las diferentes industrias.

Mientras la teoría tradicional de la incidencia y traslación se basa generalmente sobre la hipótesis de competencia perfecta, el autor introduce las de competencia imperfecta sea en el mercado del producto como en el de los factores de producción, estudiando, pues, las posibilidades de traslación hacia adelante (sobre los consumidores) o hacia atrás (sobre el trabajo o sobre los demás factores de la producción) cuando la demanda del producto o la oferta de los factores son menos que perfectamente elásticas (Cap. 19). En el capítulo 20 se estudian los efectos de la sustitución, la importancia del concepto de elasticidad de sustitución y los problemas conexos y la complementaridad entre los factores en relación con la traslación de las contribuciones del seguro social. Finalmente, en el capítulo 21 se estudian los aspectos internacionales del problema económico del seguro social.

De este breve resumen se puede observar que el estudio del profesor Harris sobre la incidencia del seguro social está hecho con un método de sucesivas aproximaciones.

La simple teoría tradicional de la productividad marginal se apoya sobre dos hipótesis: a) invariabilidad de MV, y b) régimen de perfecta competencia, para deducir

que la carga de las contribuciones incide sobre los trabajadores o por disminución de los salarios o por aumento de la desocupación. Aceptando la teoría de la productividad marginal no parecería posible otra traslación que la traslación hacia atrás sobre los mismos trabajadores, porque las contribuciones del seguro social, sean ellas legalmente debidas por los trabajadores o por los empresarios, representan, al fin y al cabo, un aumento en el costo del trabajo; la reducción de los salarios o un aumento de la desocupación aparece, pues, como la sola conclusión compatible con el principio de la productividad marginal. Sin embargo, el autor observa que un aumento de los salarios puede no ser perjudicial para el empleo, reduciéndose necesariamente en un aumento de la desocupación. Se utiliza aquí la conocida disputa entre los sostenedores de los salarios altos y los de la reducción de salarios. El autor acepta, en este punto, la opinión de los opositores de Pigou, afirmando que un aumento de los salarios, en un sistema monetario suficientemente elástico, acompañado por un aumento de la demanda monetaria, puede ser perfectamente conciliado con la teoría de la productividad marginal, porque la productividad no es independiente del estado de la demanda monetaria. Además, en cuanto el aumento de los salarios sea acompañado por un aumento de la propensión marginal a consumir con el consecuente aumento de la producción, aumenta la productividad marginal del trabajo. El autor introduce aquí el estudio de la traslación sobre los salarios en los diferentes momentos del ciclo. Es necesario, a este propósito, decidir entre la teoría de Keynes que sostiene que salarios monetarios y reales se mueven en dirección opuesta, y la de otros escritores, como el Dr. Dunlop y el profesor Tarshis, que, basándose sobre investigaciones estadísticas, sostienen lo contrario. La conclusión más probable es que en períodos de prosperidad, en que parece que tanto

pótesis útil, pero no realística, de un MV (en el sentido de la fórmula de Fisher del cambio) invariable. Sin embargo, el mismo programa de seguridad social produce cambios de MV. Hay, pues, que considerar las condiciones de la traslación en el caso de variaciones monetarias. Este punto de vista constituye la base para el análisis de la traslación hacia adelante sobre los consumidores (Cap. 17). En el capítulo sucesivo se estudian los efectos del seguro social sobre las diferentes industrias, las cargas diferenciales que el programa de seguro social puede producir, la situación de las industrias estacionales, las consecuencias del seguro sobre producción y desocupación en las diferentes industrias.

Mientras la teoría tradicional de la incidencia y traslación se basa generalmente sobre la hipótesis de competencia perfecta, el autor introduce las de competencia imperfecta sea en el mercado del producto como en el de los factores de producción, estudiando, pues, las posibilidades de traslación hacia adelante (sobre los consumidores) o hacia atrás (sobre el trabajo o sobre los demás factores de la producción) cuando la demanda del producto o la oferta de los factores son menos que perfectamente elásticas (Cap. 19). En el capítulo 20 se estudian los efectos de la sustitución, la importancia del concepto de elasticidad de sustitución y los problemas conexos y la complementaridad entre los factores en relación con la traslación de las contribuciones del seguro social. Finalmente, en el capítulo 21 se estudian los aspectos internacionales del problema económico del seguro social.

De este breve resumen se puede observar que el estudio del profesor Harris sobre la incidencia del seguro social está hecho con un método de sucesivas aproximaciones.

La simple teoría tradicional de la productividad marginal se apoya sobre dos hipótesis: a) invariabilidad de MV, y b) régimen de perfecta competencia, para deducir

que la carga de las contribuciones incide sobre los trabajadores o por disminución de los salarios o por aumento de la desocupación. Aceptando la teoría de la productividad marginal no parecería posible otra traslación que la traslación hacia atrás sobre los mismos trabajadores, porque las contribuciones del seguro social, sean ellas legalmente debidas por los trabajadores o por los empresarios, representan, al fin y al cabo, un aumento en el costo del trabajo; la reducción de los salarios o un aumento de la desocupación aparece, pues, como la sola conclusión compatible con el principio de la productividad marginal. Sin embargo, el autor observa que un aumento de los salarios puede no ser perjudicial para el empleo, reduciéndose necesariamente en un aumento de la desocupación. Se utiliza aquí la conocida disputa entre los sostenedores de los salarios altos y los de la reducción de salarios. El autor acepta, en este punto, la opinión de los opositores de Pigou, afirmando que un aumento de los salarios, en un sistema monetario suficientemente elástico, acompañado por un aumento de la demanda monetaria, puede ser perfectamente conciliado con la teoría de la productividad marginal, porque la productividad no es independiente del estado de la demanda monetaria. Además, en cuanto el aumento de los salarios sea acompañado por un aumento de la propensión marginal a consumir con el consecuente aumento de la producción, aumenta la productividad marginal del trabajo. El autor introduce aquí el estudio de la traslación sobre los salarios en los diferentes momentos del ciclo. Es necesario, a este propósito, decidir entre la teoría de Keynes que sostiene que salarios monetarios y reales se mueven en dirección opuesta, y la de otros escritores, como el Dr. Dunlop y el profesor Tarshis, que, basándose sobre investigaciones estadísticas, sostienen lo contrario. La conclusión más probable es que en períodos de prosperidad, en que parece que tanto

los salarios monetarios como los reales suben, los empresarios pueden sin excesiva dificultad trasladar las contribuciones sobre los obreros, aunque el incentivo para hacerlo no sea tan grande, dado el rápido aumento de las ganancias y la mayor rareza de la mano de obra. En períodos de depresión la conclusión no es tan simple. Fundándose en investigaciones estadísticas sobre los movimientos de los salarios horarios, semanales y totales, el autor concluye que, dado el descenso de los salarios reales semanales y totales que según los resultados de aquellas investigaciones acompaña el descenso de los salarios monetarios, es probable que el trabajo resista a cualquier tentativa de traslación, a pesar de la mayor insistencia de los empresarios.

El abandono de la primera de las hipótesis sobre las cuales se basa la doctrina tradicional de la incidencia de las contribuciones del seguro social, esto es la hipótesis de un  $MV$  constante, permite introducir el estudio de la traslación hacia adelante sobre los consumidores a través de un aumento general de los precios. Basándose en datos estadísticos sobre el volumen total de consumo y de ahorro de las diferentes categorías de réditos, se pueden hacer apreciaciones cuantitativas de la disminución de consumo y de ahorro de las diferentes clases en consecuencia de un aumento de precios necesario para trasladar hacia adelante la carga del seguro social. Mientras los pequeños réditos deben disminuir su consumo (y, en algunos casos de réditos mínimos, aumentar sus deudas) los réditos más elevados recurrirán a una disminución de ahorros o de consumo de bienes de lujo. La conclusión más importante es que no solo los asalariados sufren la incidencia consiguiente a una traslación hacia adelante; también algunas categorías de réditos más altos sufrirán debiendo disminuir sus ahorros o sus consumos de bienes de lujo; esto compensará en par-

te a los asalariados, porque la disminución de ahorros y de demanda de bienes de lujo hará menos fuerte la competencia de las industrias que producen bienes instrumentales o mercaderías destinadas a no asalariados y permitirá una mayor producción de bienes de consumo destinados a los asalariados (la distinción entre bienes para asalariados y bienes para los demás es evidentemente una distinción poco rigurosa, pero útil para este análisis). Los trabajadores, sin embargo, podrán sufrir los efectos de la disminuída producción de bienes instrumentales y de otros bienes de consumo por el aumento de desocupación consiguiente. Las diferentes industrias serán afectadas por las disminuciones de consumo y de ahorro: las que producen bienes de consumo destinados a los réditos más bajos sufren porque éstos no pueden ya mantener su demanda; las otras industrias de bienes de consumo, porque la demanda de estos bienes puede ser inelástica; y las industrias de bienes instrumentales, tanto por la disminución de la demanda de bienes de consumo como por la disminución de los ahorros. En conclusión, parece que la carga principal, en caso de traslación hacia adelante sin traslación hacia atrás, cae sobre los trabajadores y las categorías de réditos más bajos. Sus pérdidas podrían ser compensadas solamente a través de la expansión monetaria y otros favorables efectos sobre las inversiones en consecuencia de la acumulación de las reservas.

Abandónese ahora la segunda hipótesis sobre la cual se fundaba la teoría tradicional de la incidencia y traslación de las contribuciones del seguro social, esto es, la de un mercado perfectamente competitivo; si el campo se amplía con las hipótesis de imperfecta competencia sea en el mercado del producto como en el de los factores, se presentan cuatro casos:

a) régimen de perfecta competencia tanto en el mercado del producto como en el de los factores. En este caso,

los salarios monetarios como los reales suben, los empresarios pueden sin excesiva dificultad trasladar las contribuciones sobre los obreros, aunque el incentivo para hacerlo no sea tan grande, dado el rápido aumento de las ganancias y la mayor rareza de la mano de obra. En períodos de depresión la conclusión no es tan simple. Fundándose en investigaciones estadísticas sobre los movimientos de los salarios horarios, semanales y totales, el autor concluye que, dado el descenso de los salarios reales semanales y totales que según los resultados de aquellas investigaciones acompaña el descenso de los salarios monetarios, es probable que el trabajo resista a cualquier tentativa de traslación, a pesar de la mayor insistencia de los empresarios.

El abandono de la primera de las hipótesis sobre las cuales se basa la doctrina tradicional de la incidencia de las contribuciones del seguro social, esto es la hipótesis de un  $MV$  constante, permite introducir el estudio de la traslación hacia adelante sobre los consumidores a través de un aumento general de los precios. Basándose en datos estadísticos sobre el volumen total de consumo y de ahorro de las diferentes categorías de réditos, se pueden hacer apreciaciones cuantitativas de la disminución de consumo y de ahorro de las diferentes clases en consecuencia de un aumento de precios necesario para trasladar hacia adelante la carga del seguro social. Mientras los pequeños réditos deben disminuir su consumo (y, en algunos casos de réditos mínimos, aumentar sus deudas) los réditos más elevados recurrirán a una disminución de ahorros o de consumo de bienes de lujo. La conclusión más importante es que no solo los asalariados sufren la incidencia consiguiente a una traslación hacia adelante; también algunas categorías de réditos más altos sufrirán debiendo disminuir sus ahorros o sus consumos de bienes de lujo; esto compensará en par-

te a los asalariados, porque la disminución de ahorros y de demanda de bienes de lujo hará menos fuerte la competencia de las industrias que producen bienes instrumentales o mercaderías destinadas a no asalariados y permitirá una mayor producción de bienes de consumo destinados a los asalariados (la distinción entre bienes para asalariados y bienes para los demás es evidentemente una distinción poco rigurosa, pero útil para este análisis). Los trabajadores, sin embargo, podrán sufrir los efectos de la disminuída producción de bienes instrumentales y de otros bienes de consumo por el aumento de desocupación consiguiente. Las diferentes industrias serán afectadas por las disminuciones de consumo y de ahorro: las que producen bienes de consumo destinados a los réditos más bajos sufren porque éstos no pueden ya mantener su demanda; las otras industrias de bienes de consumo, porque la demanda de estos bienes puede ser inelástica; y las industrias de bienes instrumentales, tanto por la disminución de la demanda de bienes de consumo como por la disminución de los ahorros. En conclusión, parece que la carga principal, en caso de traslación hacia adelante sin traslación hacia atrás, cae sobre los trabajadores y las categorías de réditos más bajos. Sus pérdidas podrían ser compensadas solamente a través de la expansión monetaria y otros favorables efectos sobre las inversiones en consecuencia de la acumulación de las reservas.

Abandónese ahora la segunda hipótesis sobre la cual se fundaba la teoría tradicional de la incidencia y traslación de las contribuciones del seguro social, esto es, la de un mercado perfectamente competitivo; si el campo se amplía con las hipótesis de imperfecta competencia sea en el mercado del producto como en el de los factores, se presentan cuatro casos:

a) régimen de perfecta competencia tanto en el mercado del producto como en el de los factores. En este caso,

vale la doctrina ortodoxa de la imposibilidad de la traslación, cuando se considera una sola firma; sin embargo, si el impuesto es universal y sentido por todas las firmas con igual intensidad, la firma puede no solo trasladar el impuesto hacia adelante, sino también sobre los factores que, aunque por hipótesis perfectamente móviles, no se moverán por la imposibilidad de encontrar mejor empleo. Prescindiendo de esta hipótesis de aplicación universal y uniforme la conclusión es que ni el precio del producto sube ni los salarios bajan, pero aumenta la desocupación y disminuye la producción.

b) Régimen de competencia imperfecta en el mercado del producto y de competencia perfecta en el de los factores: en este caso, dada la relativa inelasticidad de la demanda del producto, mientras que los factores poseen una oferta perfectamente elástica, la incidencia caerá sobre los consumidores o sea se verificará una traslación hacia adelante. La conclusión es que no varían los salarios, aumentan los precios, pero disminuye la producción y, por consiguiente, aumenta la desocupación, porque en régimen de competencia monopolística un aumento de los precios se acompaña con una reducción de producción o distribuída entre todas las firmas o por efecto de la eliminación de algunas de ellas.

c) Régimen de competencia perfecta en el mercado del producto e imperfecta en el de los factores. Aquí el precio de venta del producto no varía, pero disminuyen los salarios y la producción y aumenta la desocupación.

d) Régimen de competencia imperfecta en el mercado del producto y en el de los factores. En este caso disminuyen los salarios, disminuye la producción, suben los precios y aumenta la desocupación.

Este análisis, es evidentemente un análisis de la firma individual; se basa, en efecto, sobre la hipótesis que el au-

mento del costo del trabajo afecte una sola firma; esta hipótesis que no es real cuando el seguro social es universal, tiene, sin embargo, importancia en cuanto la carga del seguro social no sea sentida de manera uniforme por las diferentes empresas, es decir en cuanto se creen cargas diferenciales, debidas a las diferentes proporciones de trabajo en el costo total de la producción.

En caso de aplicación universal, sin embargo, la oferta de los factores se vuelve relativamente inelástica, porque no existen posibilidades de empleo exento de la carga del seguro social. Crece, entonces, la posibilidad de la traslación hacia atrás sobre los factores. Aquí el problema crucial es el de la distribución del costo sobre los diferentes factores. En general será inciso el factor cuya oferta sea menos elástica (en general más al capital que el trabajo, especialmente en plazo corto).

Merece finalmente ser puesta en evidencia la relación de complementaridad que la doctrina más reciente ha destacado como contrapuesta a la sustituibilidad de los factores. Cuando hay complementaridad un aumento del costo y la consiguiente disminución de la demanda de trabajo significan una disminución de la productividad marginal de los demás factores. El costo del seguro social se distribuye, entonces, sobre los diferentes factores y no sólo sobre el trabajo. Además, la posibilidad de sustitución del hombre por la máquina, que se aduce como consecuencia del seguro social, parece menos probable de lo que comúnmente se cree; el aumento del costo del trabajo no ha sido sino un factor, y no por cierto preponderante de la mecanización y del progreso técnico; en los últimos años, además, ha habido la tendencia no sólo a economizar hombres, sino también a economizar capital.

La conclusión final, que el autor enuncia, con respecto al problema de la incidencia del seguro social, es que

vale la doctrina ortodoxa de la imposibilidad de la traslación, cuando se considera una sola firma; sin embargo, si el impuesto es universal y sentido por todas las firmas con igual intensidad, la firma puede no solo trasladar el impuesto hacia adelante, sino también sobre los factores que, aunque por hipótesis perfectamente móviles, no se moverán por la imposibilidad de encontrar mejor empleo. Prescindiendo de esta hipótesis de aplicación universal y uniforme la conclusión es que ni el precio del producto sube ni los salarios bajan, pero aumenta la desocupación y disminuye la producción.

b) Régimen de competencia imperfecta en el mercado del producto y de competencia perfecta en el de los factores: en este caso, dada la relativa inelasticidad de la demanda del producto, mientras que los factores poseen una oferta perfectamente elástica, la incidencia caerá sobre los consumidores o sea se verificará una traslación hacia adelante. La conclusión es que no varían los salarios, aumentan los precios, pero disminuye la producción y, por consiguiente, aumenta la desocupación, porque en régimen de competencia monopolística un aumento de los precios se acompaña con una reducción de producción o distribuída entre todas las firmas o por efecto de la eliminación de algunas de ellas.

c) Régimen de competencia perfecta en el mercado del producto e imperfecta en el de los factores. Aquí el precio de venta del producto no varía, pero disminuyen los salarios y la producción y aumenta la desocupación.

d) Régimen de competencia imperfecta en el mercado del producto y en el de los factores. En este caso disminuyen los salarios, disminuye la producción, suben los precios y aumenta la desocupación.

Este análisis, es evidentemente un análisis de la firma individual; se basa, en efecto, sobre la hipótesis que el au-

mento del costo del trabajo afecte una sola firma; esta hipótesis que no es real cuando el seguro social es universal, tiene, sin embargo, importancia en cuanto la carga del seguro social no sea sentida de manera uniforme por las diferentes empresas, es decir en cuanto se creen cargas diferenciales, debidas a las diferentes proporciones de trabajo en el costo total de la producción.

En caso de aplicación universal, sin embargo, la oferta de los factores se vuelve relativamente inelástica, porque no existen posibilidades de empleo exento de la carga del seguro social. Crece, entonces, la posibilidad de la traslación hacia atrás sobre los factores. Aquí el problema crucial es el de la distribución del costo sobre los diferentes factores. En general será inciso el factor cuya oferta sea menos elástica (en general más al capital que el trabajo, especialmente en plazo corto).

Merece finalmente ser puesta en evidencia la relación de complementaridad que la doctrina más reciente ha destacado como contrapuesta a la sustituibilidad de los factores. Cuando hay complementaridad un aumento del costo y la consiguiente disminución de la demanda de trabajo significan una disminución de la productividad marginal de los demás factores. El costo del seguro social se distribuye, entonces, sobre los diferentes factores y no sólo sobre el trabajo. Además, la posibilidad de sustitución del hombre por la máquina, que se aduce como consecuencia del seguro social, parece menos probable de lo que comúnmente se cree; el aumento del costo del trabajo no ha sido sino un factor, y no por cierto preponderante de la mecanización y del progreso técnico; en los últimos años, además, ha habido la tendencia no sólo a economizar hombres, sino también a economizar capital.

La conclusión final, que el autor enuncia, con respecto al problema de la incidencia del seguro social, es que

no sólo el trabajo paga, sino que una parte **sustancial** de la carga cae sobre otros, o porque la elasticidad del sistema monetario puede permitir un aumento de los precios acompañado por aumento de la oferta de dinero y de demanda monetaria, favoreciendo así la productividad marginal, de manera que el coste del seguro es absorbido sin que sufra ni la tasa del salario, ni el volumen de empleo de trabajadores; o porque las condiciones de imperfecta competencia en los mercados de las mercaderías y de los factores hacen posible la traslación sobre consumidores o factores de producción diversos del trabajo; o finalmente porque la complementaridad y la limitada importancia de la sustitución permiten la traslación sobre otros factores distintos del trabajo.

4. El plan Beveridge, cuyo título original es “Seguro social y servicios asociados — Informe de Sir Williams Beveridge” (1), propone un programa de seguro social para Gran Bretaña. Sin embargo, Gran Bretaña ya tiene desde hace años amplios seguros contra las principales causas de interrupción de la capacidad de trabajar, como invalidez y vejez, desocupación, accidentes y enfermedades profesionales; ¿en qué consiste, pues, la novedad del plan Beveridge y porqué se lo considera no sólo en Inglaterra, sino en casi todos los países como una de las reformas sociales de más vastos alcances para la post-guerra?

La novedad principal, la característica que hace del plan Beveridge un documento importante en la historia de las conquistas sociales de nuestra civilización, tiene dos aspectos, uno positivo, otro negativo; y francamente no podríamos decir que el primero sea más importante que el se-

---

(1) Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge. — American Edition, New York, The Mac Millan Company, 1942.

gundo. El aspecto positivo consiste en que el plan Beveridge representa un programa de aplicación universal y al mismo tiempo lo más sencillo posible, de seguro social, con la contribución de trabajadores, patrones y estado contra todas las formas de interrupción de la capacidad de ganarse la vida; representa un programa fundado sobre la igualdad de las contribuciones y de los beneficios del seguro, para la constitución de un mínimo nacional de rédito para todo hombre; el aspecto positivo consiste, en suma, en la creación de una forma eficaz de seguro social para la lucha por la liberación del hombre de la indigencia. El aspecto negativo consiste en el reconocimiento de que el seguro social por sí solo es absolutamente inadecuado para liberar al hombre de la indigencia; y que la indigencia no es sino uno de los cinco males gigantescos que obstaculizan el progreso de la humanidad; los demás son la enfermedad, la ignorancia, el abandono y la pereza.

Desde el punto de vista económico es de capital importancia la base sobre la cual Beveridge apoya su programa, esto es, la comprobación de que, a pesar del aumento constante de la prosperidad y de los salarios reales, que ha sido característico del último siglo, la indigencia no se redujo a proporciones insignificantes por dos causas principales: interrupción o pérdida de la capacidad de ganar e insuficiencia del rédito con respecto a las cargas de familia. El seguro social trata de poner remedio a la primera de las dos causas; el servicio asociado de subsidios para los hijos menores trata de poner remedio a la segunda.

La comprobación de que el incremento de la prosperidad y el aumento de los salarios fueron insuficientes para eliminar la indigencia plantea la necesidad del seguro social y de los servicios asociados; sin embargo, éstos no eliminan, a su vez, la necesidad del incremento de la producción y de la mejora constante del nivel de los salarios y del tenor de

no sólo el trabajo paga, sino que una parte **sustancial** de la carga cae sobre otros, o porque la elasticidad del sistema monetario puede permitir un aumento de los precios acompañado por aumento de la oferta de dinero y de demanda monetaria, favoreciendo así la productividad marginal, de manera que el coste del seguro es absorbido sin que sufra ni la tasa del salario, ni el volumen de empleo de trabajadores; o porque las condiciones de imperfecta competencia en los mercados de las mercaderías y de los factores hacen posible la traslación sobre consumidores o factores de producción diversos del trabajo; o finalmente porque la complementaridad y la limitada importancia de la sustitución permiten la traslación sobre otros factores distintos del trabajo.

4. El plan Beveridge, cuyo título original es “Seguro social y servicios asociados — Informe de Sir Williams Beveridge” (1), propone un programa de seguro social para Gran Bretaña. Sin embargo, Gran Bretaña ya tiene desde hace años amplios seguros contra las principales causas de interrupción de la capacidad de trabajar, como invalidez y vejez, desocupación, accidentes y enfermedades profesionales; ¿en qué consiste, pues, la novedad del plan Beveridge y porqué se lo considera no sólo en Inglaterra, sino en casi todos los países como una de las reformas sociales de más vastos alcances para la post-guerra?

La novedad principal, la característica que hace del plan Beveridge un documento importante en la historia de las conquistas sociales de nuestra civilización, tiene dos aspectos, uno positivo, otro negativo; y francamente no podríamos decir que el primero sea más importante que el se-

---

(1) Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge. — American Edition, New York, The Mac Millan Company, 1942.

gundo. El aspecto positivo consiste en que el plan Beveridge representa un programa de aplicación universal y al mismo tiempo lo más sencillo posible, de seguro social, con la contribución de trabajadores, patrones y estado contra todas las formas de interrupción de la capacidad de ganarse la vida; representa un programa fundado sobre la igualdad de las contribuciones y de los beneficios del seguro, para la constitución de un mínimo nacional de rédito para todo hombre; el aspecto positivo consiste, en suma, en la creación de una forma eficaz de seguro social para la lucha por la liberación del hombre de la indigencia. El aspecto negativo consiste en el reconocimiento de que el seguro social por sí solo es absolutamente inadecuado para liberar al hombre de la indigencia; y que la indigencia no es sino uno de los cinco males gigantescos que obstaculizan el progreso de la humanidad; los demás son la enfermedad, la ignorancia, el abandono y la pereza.

Desde el punto de vista económico es de capital importancia la base sobre la cual Beveridge apoya su programa, esto es, la comprobación de que, a pesar del aumento constante de la prosperidad y de los salarios reales, que ha sido característico del último siglo, la indigencia no se redujo a proporciones insignificantes por dos causas principales: interrupción o pérdida de la capacidad de ganar e insuficiencia del rédito con respecto a las cargas de familia. El seguro social trata de poner remedio a la primera de las dos causas; el servicio asociado de subsidios para los hijos menores trata de poner remedio a la segunda.

La comprobación de que el incremento de la prosperidad y el aumento de los salarios fueron insuficientes para eliminar la indigencia plantea la necesidad del seguro social y de los servicios asociados; sin embargo, éstos no eliminan, a su vez, la necesidad del incremento de la producción y de la mejora constante del nivel de los salarios y del tenor de

vida de los trabajadores. En éste el problema fundamental de seguro social; si las condiciones de la clase trabajadora deben ser mejoradas manteniéndose el sistema capitalista de producción, hay que encontrar la conciliación entre producción y redistribución de la riqueza. El seguro social produce, en parte, una redistribución de la riqueza, pero esto no sólo es insuficiente sino que, dado el sistema de producción, puede resultar perjudicial para los mismos trabajadores, si esta redistribución resultara una traba para el incremento de la producción. El plan Beveridge no estudia el problema, que como ya lo hemos visto es uno de los fundamentales de la ciencia económica y que justamente pone de relieve el economista sueco Cassel en un artículo reciente (2). Sí trata, incidentalmente, de un aspecto de este problema económico, esto es, la relación entre el seguro contra la desocupación y el ciclo económico; esto tiene relación también con aquel aspecto negativo del programa de seguro social del plan Beveridge al cual aludíamos antes, y por el cual su contribución para la solución del problema nos parece por lo menos tan importante como el aspecto positivo. Afirma, en efecto, Beveridge que uno de los presupuestos de la implantación del seguro social es el mantenimiento del empleo, esto es la lucha contra la desocupación en masa, sin la cual no sería posible ningún seguro contra la desocupación. Es este uno de los tres presupuestos sobre los cuales se basa el plan Beveridge y que explicaremos más adelante.

La relación Beveridge se compone de seis partes y de algunos apéndices (de A a F; el apéndice G que contiene los Memorandums de diferentes organizaciones está impreso

---

(2) GUSTAV CASSEL, *The Economic Basis for Social Security*, en "Skandinaviska Banken, Quarterly Review, N.º 1. Enero de 1943, pág. 31 y sigtes.

Véase también el artículo del mismo autor: *Order of Priority of Social Requirements*, en la misma Revista, N.º 3 de Julio de 1943, pág. 53 y sigtes.

separadamente). La primera parte contiene la introducción y un sumario del plan de seguro social. La parte segunda es una enumeración de los principales cambios que el plan introduce con respecto al sistema existente y de sus razones. La parte tercera contiene el presupuesto del seguro social, es decir la comparación entre los ingresos y los pagos a efectuarse. La parte quinta contiene el plan de seguro social. La sexta es la necesaria integración del seguro social con las medidas de política social que representan los tres presupuestos del plan.

El apéndice A contiene un memorandum de la oficina actuarial del Gobierno; en él se estudian los problemas contables y financieros del plan, comparándose beneficios y contribuciones y calculándose los costes que el sistema involucra. El apéndice B es una reseña del sistema existente; el C contiene una lista de organizaciones y particulares que expusieron sus puntos de vista con respecto al plan; el apéndice D trata del problema del seguro industrial; el E del costo administrativo de varias formas de seguro; el F contiene algunas comparaciones con otros países.

Es importante subrayar que el mismo Beveridge considera su plan de seguro social como “revolucionario” en el sentido de que representa no un compromiso con los intereses hasta ahora existentes, sino una transformación radical en los conceptos de la distribución de la riqueza. En realidad, esta revolución consiste en la creación del rédito mínimo nacional que todo ciudadano recibe por medio del seguro social y en la afirmación definitiva de que para lograr el bienestar a través del seguro social y de los servicios asociados individuo y Estado deben colaborar. Entre los dos extremos del sistema económico liberal y del socialista el plan Beveridge es, entonces, un programa que se inserta en un tercer sistema, probablemente no una conciliación sino algo diferente de los dos, es decir, el sistema intervencionista o

vida de los trabajadores. En éste el problema fundamental de seguro social; si las condiciones de la clase trabajadora deben ser mejoradas manteniéndose el sistema capitalista de producción, hay que encontrar la conciliación entre producción y redistribución de la riqueza. El seguro social produce, en parte, una redistribución de la riqueza, pero esto no sólo es insuficiente sino que, dado el sistema de producción, puede resultar perjudicial para los mismos trabajadores, si esta redistribución resultara una traba para el incremento de la producción. El plan Beveridge no estudia el problema, que como ya lo hemos visto es uno de los fundamentales de la ciencia económica y que justamente pone de relieve el economista sueco Cassel en un artículo reciente (2). Sí trata, incidentalmente, de un aspecto de este problema económico, esto es, la relación entre el seguro contra la desocupación y el ciclo económico; esto tiene relación también con aquel aspecto negativo del programa de seguro social del plan Beveridge al cual aludíamos antes, y por el cual su contribución para la solución del problema nos parece por lo menos tan importante como el aspecto positivo. Afirma, en efecto, Beveridge que uno de los presupuestos de la implantación del seguro social es el mantenimiento del empleo, esto es la lucha contra la desocupación en masa, sin la cual no sería posible ningún seguro contra la desocupación. Es este uno de los tres presupuestos sobre los cuales se basa el plan Beveridge y que explicaremos más adelante.

La relación Beveridge se compone de seis partes y de algunos apéndices (de A a F; el apéndice G que contiene los Memorandums de diferentes organizaciones está impreso

---

(2) GUSTAV CASSEL, *The Economic Basis for Social Security*, en "Skandinaviska Banken, Quarterly Review, N.º 1. Enero de 1943, pág. 31 y sigtes.

Véase también el artículo del mismo autor: *Order of Priority of Social Requirements*, en la misma Revista, N.º 3 de Julio de 1943, pág. 53 y sigtes.

separadamente). La primera parte contiene la introducción y un sumario del plan de seguro social. La parte segunda es una enumeración de los principales cambios que el plan introduce con respecto al sistema existente y de sus razones. La parte tercera contiene el presupuesto del seguro social, es decir la comparación entre los ingresos y los pagos a efectuarse. La parte quinta contiene el plan de seguro social. La sexta es la necesaria integración del seguro social con las medidas de política social que representan los tres presupuestos del plan.

El apéndice A contiene un memorandum de la oficina actuarial del Gobierno; en él se estudian los problemas contables y financieros del plan, comparándose beneficios y contribuciones y calculándose los costes que el sistema involucra. El apéndice B es una reseña del sistema existente; el C contiene una lista de organizaciones y particulares que expusieron sus puntos de vista con respecto al plan; el apéndice D trata del problema del seguro industrial; el E del costo administrativo de varias formas de seguro; el F contiene algunas comparaciones con otros países.

Es importante subrayar que el mismo Beveridge considera su plan de seguro social como “revolucionario” en el sentido de que representa no un compromiso con los intereses hasta ahora existentes, sino una transformación radical en los conceptos de la distribución de la riqueza. En realidad, esta revolución consiste en la creación del rédito mínimo nacional que todo ciudadano recibe por medio del seguro social y en la afirmación definitiva de que para lograr el bienestar a través del seguro social y de los servicios asociados individuo y Estado deben colaborar. Entre los dos extremos del sistema económico liberal y del socialista el plan Beveridge es, entonces, un programa que se inserta en un tercer sistema, probablemente no una conciliación sino algo diferente de los dos, es decir, el sistema intervencionista o

de la planificación. Claro está, pues, que para Beveridge el programa de seguro social no puede quedarse aislado, sino que debe estar integrado por todas las medidas que en la planificación (capitalista y no socialista) se hacen necesarias. El seguro social no es la panacea que permite mantener el sistema capitalista tal y cual ha sido, sino que es uno de los elementos del sistema de economía planificada, mediante el cual se mantiene la propiedad individual de los medios de producción, pero donde el Estado colabora extendiendo la esfera de sus servicios.

La definición mejor del plan Beveridge nos la da el mismo autor: es un esquema de seguro social contra la interrupción o la pérdida del poder de ganar y para gastos especiales derivados de nacimientos, matrimonio o muerte. El esquema realiza seis principios fundamentales: tasa fija de beneficios para el sustentamiento; tasa fija de contribución; unificación de la administración; adecuación de los beneficios; alcance completo para todas las personas y todas sus necesidades; clasificación de las personas. Estos principios están claramente explicados en los par. 303-309 de la Relación.

En doce puntos resume Beveridge mismo el contenido de su plan:

1) El plan abarca todos los ciudadanos sin límite superior de rédito, pero tiene en cuenta las diferentes maneras de vivir; es un plan que todo abarca en cuanto a personas y necesidades, pero que está clasificado en lo que atañe a su aplicación.

2) En relación con la seguridad social la población está comprendida en cuatro clases principales de personas en edad apta para el trabajo y en dos de las en edad inferior o superior, respectivamente, según la clasificación siguiente:

- I. Empleados, o sea personas cuya ocupación normal es un empleo bajo un contrato de trabajo.
- II. Otras personas con ocupación lucrativa, incluyendo dadores de trabajo, comerciantes y trabajadores independientes de toda clase.
- III. Amas de casa, esto es mujeres casadas en edad de trabajo.
- IV. Otras personas en edad de trabajo no ocupadas lucrativamente.
- V. Personas de edad inferior a la edad de trabajo.
- VI. Personas retiradas de edad superior a la de trabajo.

3) La sexta clase recibirá pensiones de retiro y la quinta será cubierta con los subsidios para los hijos menores, que serán pagados con fondos del Tesoro nacional con respecto a todos los hijos cuando el padre responsable goce de un beneficio de seguro o de una pensión, y con respecto a todos los hijos menos uno en los demás casos. Las demás cuatro clases estarán aseguradas de conformidad con sus condiciones. Todas las clases estarán aseguradas para tratamiento médico completo y para rehabilitación y gastos de entierro.

4) Todo persona de las clases I, II o IV pagará una sola contribución de seguro mediante un sello en un único documento de seguro cada semana o combinación de semanas. En la clase I también el patrón contribuirá pagando el sello de seguro y deduciendo la cuota del trabajador del salario o sueldo. La contribución diferirá de una clase a otra, de acuerdo con los beneficios previstos y será más alta para los hombres que para las mujeres, para asegurar los beneficios para la clase III.

5) Bajo la sola condición de la contribución, toda persona de la clase I recibirá beneficios en caso de desocupación e inhabilidad, pensión de retiro, tratamiento médico y gastos de entierro. Las personas de la clase II recibirán to-

de la planificación. Claro está, pues, que para Beveridge el programa de seguro social no puede quedarse aislado, sino que debe estar integrado por todas las medidas que en la planificación (capitalista y no socialista) se hacen necesarias. El seguro social no es la panacea que permite mantener el sistema capitalista tal y cual ha sido, sino que es uno de los elementos del sistema de economía planificada, mediante el cual se mantiene la propiedad individual de los medios de producción, pero donde el Estado colabora extendiendo la esfera de sus servicios.

La definición mejor del plan Beveridge nos la da el mismo autor: es un esquema de seguro social contra la interrupción o la pérdida del poder de ganar y para gastos especiales derivados de nacimientos, matrimonio o muerte. El esquema realiza seis principios fundamentales: tasa fija de beneficios para el sustentamiento; tasa fija de contribución; unificación de la administración; adecuación de los beneficios; alcance completo para todas las personas y todas sus necesidades; clasificación de las personas. Estos principios están claramente explicados en los par. 303-309 de la Relación.

En doce puntos resume Beveridge mismo el contenido de su plan:

1) El plan abarca todos los ciudadanos sin límite superior de rédito, pero tiene en cuenta las diferentes maneras de vivir; es un plan que todo abarca en cuanto a personas y necesidades, pero que está clasificado en lo que atañe a su aplicación.

2) En relación con la seguridad social la población está comprendida en cuatro clases principales de personas en edad apta para el trabajo y en dos de las en edad inferior o superior, respectivamente, según la clasificación siguiente:

- I. Empleados, o sea personas cuya ocupación normal es un empleo bajo un contrato de trabajo.
- II. Otras personas con ocupación lucrativa, incluyendo dadores de trabajo, comerciantes y trabajadores independientes de toda clase.
- III. Amas de casa, esto es mujeres casadas en edad de trabajo.
- IV. Otras personas en edad de trabajo no ocupadas lucrativamente.
- V. Personas de edad inferior a la edad de trabajo.
- VI. Personas retiradas de edad superior a la de trabajo.

3) La sexta clase recibirá pensiones de retiro y la quinta será cubierta con los subsidios para los hijos menores, que serán pagados con fondos del Tesoro nacional con respecto a todos los hijos cuando el padre responsable goce de un beneficio de seguro o de una pensión, y con respecto a todos los hijos menos uno en los demás casos. Las demás cuatro clases estarán aseguradas de conformidad con sus condiciones. Todas las clases estarán aseguradas para tratamiento médico completo y para rehabilitación y gastos de entierro.

4) Todo persona de las clases I, II o IV pagará una sola contribución de seguro mediante un sello en un único documento de seguro cada semana o combinación de semanas. En la clase I también el patrón contribuirá pagando el sello de seguro y deduciendo la cuota del trabajador del salario o sueldo. La contribución diferirá de una clase a otra, de acuerdo con los beneficios previstos y será más alta para los hombres que para las mujeres, para asegurar los beneficios para la clase III.

5) Bajo la sola condición de la contribución, toda persona de la clase I recibirá beneficios en caso de desocupación e inhabilidad, pensión de retiro, tratamiento médico y gastos de entierro. Las personas de la clase II recibirán to-

dos estos beneficios menos en caso de desocupación y de invalidez durante la primeras 13 semanas de invalidez. Las personas de la clase IV recibirán todos esos beneficios, menos los de desocupación e invalidez. Como sustituto del beneficio de desocupación se concederá un beneficio de entrenamiento para todas las clases menos la primera para ayudar a las personas que hubieran perdido su fuente de sustentamiento a encontrar otra. Las personas de la clase III recibirán un subsidio de maternidad, pensión de viudez y separación y derecho a la pensión de retiro en virtud de la contribución de sus maridos; además del subsidio de maternidad las amas de casa que cumplen trabajo remunerado recibirán beneficio de maternidad por trece semanas para permitirles abandonar el trabajo antes y después del alumbramiento.

6) Los beneficios de desocupación, invalidez, pensión básica de retiro después de un período transitorio, y beneficio de entrenamiento serán todos del mismo monto, independientemente de los réditos anteriores. Este monto proveerá por sí solo el rédito necesario para la subsistencia en todos los casos normales. Habrá un monto conjunto para marido y mujer no ocupada lucrativamente. Cuando no hay mujer o ella está ocupada lucrativamente, el monto será menor y simple; cuando no hay mujer, pero un hijo a cargo de edad superior a la del subsidio para niños, habrá un subsidio para hijo a cargo. El beneficio de maternidad para amas de casa con trabajo remunerado tendrá un monto mayor que el simple beneficio de desocupación o invalidez, mientras que su beneficio de desocupación e invalidez tendrá un monto inferior; hay también montos especiales para el caso de viudez. Con estas excepciones, todos los beneficios tienen el mismo monto para hombres como para mujeres. La invalidez debida a infortunio o enfermedad profesional será tratada como cualquier otra invalidez por las primeras trece sema-

nas; si la invalidez continúa después, el beneficio de invalidez será sustituido por una pensión industrial relacionada con las ganancias de la persona, y sujeta a un mínimo y un máximo.

7) El beneficio de desocupación durará con el mismo monto sin ninguna prueba de la situación económica del beneficiario hasta tanto dure la desocupación, pero estará normalmente sujeto a la condición de la asistencia a un centro de trabajo o de entrenamiento después de un cierto período. El beneficio de invalidez durará con el mismo monto sin prueba de la situación económica, hasta tanto dure la invalidez o hasta tanto el beneficio sea sustituido por una pensión industrial, so condición de tratamiento médico adecuado o de entrenamiento según las posibilidades del caso.

8) Las pensiones (no industriales) serán pagadas sólo después del retiro del trabajo. Podrán ser reclamadas en cualquier tiempo después de la edad mínima de retiro, esto es 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. El monto de la pensión será aumentado por encima de la pensión básica, si el retiro se posterga. Las pensiones basadas sobre las contribuciones subirán hasta alcanzar la plena pensión básica gradualmente durante un período transitorio de veinte años, durante los cuales se pagarán pensiones adecuadas de acuerdo con las necesidades de las personas que las requieran. Se salvaguardará la posición de los actuales jubilados.

9) Mientras que no se concederán más pensiones permanentes a viudas en edad de trabajo sin hijos menores a cargo, habrá para todas las viudas un beneficio temporáneo de un monto superior al beneficio de desocupación o invalidez seguido por un beneficio de entrenamiento, cuando fuera necesario. Para las viudas con hijos a cargo habrá un beneficio de tutela además del subsidio para los hijos menores, adecuado para el sustentamiento sin otros medios. Queda salvaguardada la posición de las viudas actualmente con pensión.

dos estos beneficios menos en caso de desocupación y de invalidez durante la primeras 13 semanas de invalidez. Las personas de la clase IV recibirán todos esos beneficios, menos los de desocupación e invalidez. Como sustituto del beneficio de desocupación se concederá un beneficio de entrenamiento para todas las clases menos la primera para ayudar a las personas que hubieran perdido su fuente de sustentamiento a encontrar otra. Las personas de la clase III recibirán un subsidio de maternidad, pensión de viudez y separación y derecho a la pensión de retiro en virtud de la contribución de sus maridos; además del subsidio de maternidad las amas de casa que cumplen trabajo remunerado recibirán beneficio de maternidad por trece semanas para permitirles abandonar el trabajo antes y después del alumbramiento.

6) Los beneficios de desocupación, invalidez, pensión básica de retiro después de un período transitorio, y beneficio de entrenamiento serán todos del mismo monto, independientemente de los réditos anteriores. Este monto proveerá por sí solo el rédito necesario para la subsistencia en todos los casos normales. Habrá un monto conjunto para marido y mujer no ocupada lucrativamente. Cuando no hay mujer o ella está ocupada lucrativamente, el monto será menor y simple; cuando no hay mujer, pero un hijo a cargo de edad superior a la del subsidio para niños, habrá un subsidio para hijo a cargo. El beneficio de maternidad para amas de casa con trabajo remunerado tendrá un monto mayor que el simple beneficio de desocupación o invalidez, mientras que su beneficio de desocupación e invalidez tendrá un monto inferior; hay también montos especiales para el caso de viudez. Con estas excepciones, todos los beneficios tienen el mismo monto para hombres como para mujeres. La invalidez debida a infortunio o enfermedad profesional será tratada como cualquier otra invalidez por las primeras trece sema-

nas; si la invalidez continúa después, el beneficio de invalidez será sustituido por una pensión industrial relacionada con las ganancias de la persona, y sujeta a un mínimo y un máximo.

7) El beneficio de desocupación durará con el mismo monto sin ninguna prueba de la situación económica del beneficiario hasta tanto dure la desocupación, pero estará normalmente sujeto a la condición de la asistencia a un centro de trabajo o de entrenamiento después de un cierto período. El beneficio de invalidez durará con el mismo monto sin prueba de la situación económica, hasta tanto dure la invalidez o hasta tanto el beneficio sea sustituido por una pensión industrial, so condición de tratamiento médico adecuado o de entrenamiento según las posibilidades del caso.

8) Las pensiones (no industriales) serán pagadas sólo después del retiro del trabajo. Podrán ser reclamadas en cualquier tiempo después de la edad mínima de retiro, esto es 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. El monto de la pensión será aumentado por encima de la pensión básica, si el retiro se posterga. Las pensiones basadas sobre las contribuciones subirán hasta alcanzar la plena pensión básica gradualmente durante un período transitorio de veinte años, durante los cuales se pagarán pensiones adecuadas de acuerdo con las necesidades de las personas que las requieran. Se salvaguardará la posición de los actuales jubilados.

9) Mientras que no se concederán más pensiones permanentes a viudas en edad de trabajo sin hijos menores a cargo, habrá para todas las viudas un beneficio temporáneo de un monto superior al beneficio de desocupación o invalidez seguido por un beneficio de entrenamiento, cuando fuera necesario. Para las viudas con hijos a cargo habrá un beneficio de tutela además del subsidio para los hijos menores, adecuado para el sustentamiento sin otros medios. Queda salvaguardada la posición de las viudas actualmente con pensión.

10) Para el limitado número de casos de necesidad no cubiertos por el seguro social se concederá asistencia pública, sujeta a la verificación de la situación económica de manera uniforme.

11) Se proveerá tratamiento médico que satisfaga toda necesidad para todos los ciudadanos mediante un servicio sanitario nacional organizado en los departamentos de salud pública y tratamiento de rehabilitación post-médica para todas las personas en condición de aprovechar de él.

12) Se establecerá un Ministerio de Seguridad Social responsable del seguro social, asistencia pública y fomento y supervisión del seguro voluntario y que tomará a su cargo, en lo que sea necesario para estos fines, las tareas actualmente encomendadas a otros departamentos gubernamentales o a autoridades locales.

Como ya lo hemos dicho, Beveridge considera que el mantenimiento del rédito mediante el seguro social, por sí solo no es suficiente; todo el plan de seguro se funda, pues, sobre tres presupuestos: subsidios para los hijos menores, servicios completos sanitarios y de rehabilitación y mantenimiento del empleo.

En lo que concierne al primero, Beveridge reconoce que la adecuación del salario a las cargas de familia es una tarea que corresponde al Estado y no a los particulares; no se puede sin un sistema de coerción que desnaturaliza todo el proceso económico de la producción, imponer a los empresarios pagar salarios de acuerdo con las necesidades familiares de los trabajadores y no con el trabajo que prestan. Sólo para los empleados públicos sería concebible algo parecido, pero creando, entonces, una desigualdad evidente entre el trabajo en las dependencias de los particulares y el trabajo burocrático. El subsidio estatal para los hijos menores es el único medio racional de adecuar el rédito a las necesidades reales de las familias; en el plan Beveridge se provee a este servicio mediante fon-

dos del Tesoro, es decir, procedentes de las finanzas ordinarias. Además de la finalidad principal de adecuar los réditos a las necesidades, el subsidio tiene la finalidad indirecta de favorecer el incremento demográfico, el cual, a su vez, hará más soportable para la sociedad la carga del seguro social, sobre todo del seguro para la vejez, modificando la estructura demográfica de la población.

El segundo servicio tiene dos aspectos: servicio de sanidad pública para la prevención y la curación de las enfermedades e inhabilidad mediante tratamiento médico; y rehabilitación y adaptación para el empleo mediante tratamiento médico y post-médico. Es evidente la conexión de este servicio con el seguro social. Dado que el Estado paga grandes sumas en caso de invalidez, es indispensable hacer todo lo posible para evitar las causas de la invalidez; para esta finalidad el ciudadano debe cooperar para facilitar la tarea de los servicios médicos, para estar en buena salud y permitir diagnósticos tempestivos. Se discute el problema de financiar el servicio mediante la contribución de seguro social; pero Beveridge observa que esto significaría probablemente acabar con la profesión médica particular. Sin embargo, prescindiendo del problema de la financiación, el servicio debe ser implantado como necesario complemento del programa de seguro social, permitiendo, para quien así lo desee y tenga los medios necesarios, el recurso a los médicos particulares, mediante el pago de los servicios con acuerdo privado.

El mantenimiento del empleo y la prevención de la desocupación en masa como complemento indispensable de todo programa de seguro social es uno de los puntos que más interesan bajo el aspecto económico. Cinco razones hacen indispensable estas medidas; tres de ellas están relacionadas con problemas técnicos del seguro; la cuarta y más importante está relacionada con el principio sobre el cual el seguro

10) Para el limitado número de casos de necesidad no cubiertos por el seguro social se concederá asistencia pública, sujeta a la verificación de la situación económica de manera uniforme.

11) Se proveerá tratamiento médico que satisfaga toda necesidad para todos los ciudadanos mediante un servicio sanitario nacional organizado en los departamentos de salud pública y tratamiento de rehabilitación post-médica para todas las personas en condición de aprovechar de él.

12) Se establecerá un Ministerio de Seguridad Social responsable del seguro social, asistencia pública y fomento y supervisión del seguro voluntario y que tomará a su cargo, en lo que sea necesario para estos fines, las tareas actualmente encomendadas a otros departamentos gubernamentales o a autoridades locales.

Como ya lo hemos dicho, Beveridge considera que el mantenimiento del rédito mediante el seguro social, por sí solo no es suficiente; todo el plan de seguro se funda, pues, sobre tres presupuestos: subsidios para los hijos menores, servicios completos sanitarios y de rehabilitación y mantenimiento del empleo.

En lo que concierne al primero, Beveridge reconoce que la adecuación del salario a las cargas de familia es una tarea que corresponde al Estado y no a los particulares; no se puede sin un sistema de coerción que desnaturaliza todo el proceso económico de la producción, imponer a los empresarios pagar salarios de acuerdo con las necesidades familiares de los trabajadores y no con el trabajo que prestan. Sólo para los empleados públicos sería concebible algo parecido, pero creando, entonces, una desigualdad evidente entre el trabajo en las dependencias de los particulares y el trabajo burocrático. El subsidio estatal para los hijos menores es el único medio racional de adecuar el rédito a las necesidades reales de las familias; en el plan Beveridge se provee a este servicio mediante fon-

dos del Tesoro, es decir, procedentes de las finanzas ordinarias. Además de la finalidad principal de adecuar los réditos a las necesidades, el subsidio tiene la finalidad indirecta de favorecer el incremento demográfico, el cual, a su vez, hará más soportable para la sociedad la carga del seguro social, sobre todo del seguro para la vejez, modificando la estructura demográfica de la población.

El segundo servicio tiene dos aspectos: servicio de sanidad pública para la prevención y la curación de las enfermedades e inhabilidad mediante tratamiento médico; y rehabilitación y adaptación para el empleo mediante tratamiento médico y post-médico. Es evidente la conexión de este servicio con el seguro social. Dado que el Estado paga grandes sumas en caso de invalidez, es indispensable hacer todo lo posible para evitar las causas de la invalidez; para esta finalidad el ciudadano debe cooperar para facilitar la tarea de los servicios médicos, para estar en buena salud y permitir diagnósticos tempestivos. Se discute el problema de financiar el servicio mediante la contribución de seguro social; pero Beveridge observa que esto significaría probablemente acabar con la profesión médica particular. Sin embargo, prescindiendo del problema de la financiación, el servicio debe ser implantado como necesario complemento del programa de seguro social, permitiendo, para quien así lo desee y tenga los medios necesarios, el recurso a los médicos particulares, mediante el pago de los servicios con acuerdo privado.

El mantenimiento del empleo y la prevención de la desocupación en masa como complemento indispensable de todo programa de seguro social es uno de los puntos que más interesan bajo el aspecto económico. Cinco razones hacen indispensable estas medidas; tres de ellas están relacionadas con problemas técnicos del seguro; la cuarta y más importante está relacionada con el principio sobre el cual el seguro

se funda la quinta con las posibilidades de cubrir el coste del seguro.

Primero, el pago incondicional de los beneficios de desocupación puede ser una medida oportuna sólo por un breve período; después, el ocio, aunque acompañado por el goce de un rédito, es perjudicial; por esto el plan Beveridge condiciona el pago, después de un corto período inicial, a la asistencia a un centro de trabajo o de entrenamiento; pero es evidente que esta medida se vuelve de imposible aplicación en caso de desocupación en masa.

Segundo, la única prueba satisfactoria de desocupación es la oferta de trabajo; pero ésta falta en caso de desocupación en masa y se hacen necesarios complejos medios de prueba y reglamentos complicados, que es aconsejable evitar.

Tercero, en tiempo de desocupación en masa los enfermos o inválidos que gozan de beneficios no sienten necesidad de acelerar su reestablecimiento para encontrarse después desocupados.

Cuarto, el seguro contra la desocupación es sólo un remedio inadecuado para considerarlo un fin en sí mismo; debe considerarse tarea del Estado asegurar a todos, no un rédito en caso de desocupación, sino, en cuanto sea posible, un empleo productivo.

Quinto, el costo para la sociedad del seguro social es soportable, pero pesado; no hay que hacer despilfarros inútiles acrecentando el costo indispensable; la desocupación representa un aumento de gastos y una disminución de réditos para sufragarlos y es, entonces, una forma de desperdicio.

¿Cómo se provee para satisfacer este presupuesto del seguro social? El "Beveridge Report" no lo dice, porque esta materia está fuera de la tarea propia de un programa de seguridad social. A la lucha contra la desocupación hay que proveer, evidentemente, con la política económica dirigida a estabilizar la economía anulando las fluctuaciones cíclicas.

Obsérvese, a este propósito, como también lo pone de relieve Beveridge, que el seguro contra la desocupación es de por sí un medio de estabilización del cielo, puesto que mantiene el rédito de la clase trabajadora en épocas de depresión, contribuyendo así a mantener intacto su poder de compra, su demanda de bienes, y, por ende, el volumen de la producción mientras que les sustrae medios de pagos en épocas de prosperidad y de pleno empleo, contribuyendo así a evitar los excesos de demandas y el alza excesivo de los precios, es decir, la inflación; hasta sugiere Beveridge la posibilidad de aumentar las contribuciones de los patrones en épocas de prosperidad para disminuirlas o hasta suspenderlas en épocas de depresión, con lo cual se acentuaría la naturaleza estabilizadora del seguro social. Evidentemente habría que conciliar esta propuesta con las críticas, que hemos puesto en evidencia al presentar la obra de Harris, que se hacen al sistema del seguro, precisamente por su carácter deflacionista. Si éste puede ser ventajoso en épocas de inflación y especialmente en una economía de guerra, en la recuperación sucesiva a una depresión puede impedir el resurgimiento de la economía o atrasarlo; en épocas de prosperidad puede, al producir una tendencia deflatoria, apresurar el momento del colapso o de la crisis. No podemos aquí discutir a fondo el problema tan complejo; plantearlo ya significa, sin embargo, llamar la atención sobre el hecho de que el programa de seguro social desde el punto de vista económico, no es y no puede ser sino una parte de un vasto programa de planificación económica y financiera y que sobre todo debe ser coordinado con las medidas de estabilización, o sea con la política del cielo. Cabe repetir que es éste, precisamente, uno de los méritos fundamentales del plan Beveridge, esto es, haber reconocido, al proponer el más vasto programa de seguro social, su limitación y su ineficacia sin el necesario

se funda la quinta con las posibilidades de cubrir el coste del seguro.

Primero, el pago incondicional de los beneficios de desocupación puede ser una medida oportuna sólo por un breve período; después, el ocio, aunque acompañado por el goce de un rédito, es perjudicial; por esto el plan Beveridge condiciona el pago, después de un corto período inicial, a la asistencia a un centro de trabajo o de entrenamiento; pero es evidente que esta medida se vuelve de imposible aplicación en caso de desocupación en masa.

Segundo, la única prueba satisfactoria de desocupación es la oferta de trabajo; pero ésta falta en caso de desocupación en masa y se hacen necesarios complejos medios de prueba y reglamentos complicados, que es aconsejable evitar.

Tercero, en tiempo de desocupación en masa los enfermos o inválidos que gozan de beneficios no sienten necesidad de acelerar su reestablecimiento para encontrarse después desocupados.

Cuarto, el seguro contra la desocupación es sólo un remedio inadecuado para considerarlo un fin en sí mismo; debe considerarse tarea del Estado asegurar a todos, no un rédito en caso de desocupación, sino, en cuanto sea posible, un empleo productivo.

Quinto, el costo para la sociedad del seguro social es soportable, pero pesado; no hay que hacer despilfarros inútiles acrecentando el costo indispensable; la desocupación representa un aumento de gastos y una disminución de réditos para sufragarlos y es, entonces, una forma de desperdicio.

¿Cómo se provee para satisfacer este presupuesto del seguro social? El "Beveridge Report" no lo dice, porque esta materia está fuera de la tarea propia de un programa de seguridad social. A la lucha contra la desocupación hay que proveer, evidentemente, con la política económica dirigida a estabilizar la economía anulando las fluctuaciones cíclicas.

Obsérvese, a este propósito, como también lo pone de relieve Beveridge, que el seguro contra la desocupación es de por sí un medio de estabilización del cielo, puesto que mantiene el rédito de la clase trabajadora en épocas de depresión, contribuyendo así a mantener intacto su poder de compra, su demanda de bienes, y, por ende, el volumen de la producción mientras que les sustrae medios de pagos en épocas de prosperidad y de pleno empleo, contribuyendo así a evitar los excesos de demandas y el alza excesivo de los precios, es decir, la inflación; hasta sugiere Beveridge la posibilidad de aumentar las contribuciones de los patrones en épocas de prosperidad para disminuirlas o hasta suspenderlas en épocas de depresión, con lo cual se acentuaría la naturaleza estabilizadora del seguro social. Evidentemente habría que conciliar esta propuesta con las críticas, que hemos puesto en evidencia al presentar la obra de Harris, que se hacen al sistema del seguro, precisamente por su carácter deflacionista. Si éste puede ser ventajoso en épocas de inflación y especialmente en una economía de guerra, en la recuperación sucesiva a una depresión puede impedir el resurgimiento de la economía o atrasarlo; en épocas de prosperidad puede, al producir una tendencia deflatoria, apresurar el momento del colapso o de la crisis. No podemos aquí discutir a fondo el problema tan complejo; plantearlo ya significa, sin embargo, llamar la atención sobre el hecho de que el programa de seguro social desde el punto de vista económico, no es y no puede ser sino una parte de un vasto programa de planificación económica y financiera y que sobre todo debe ser coordinado con las medidas de estabilización, o sea con la política del cielo. Cabe repetir que es éste, precisamente, uno de los méritos fundamentales del plan Beveridge, esto es, haber reconocido, al proponer el más vasto programa de seguro social, su limitación y su ineficacia sin el necesario

complemento de todo un sistema de planificación económica.

Antes de terminar esta breve reseña de los puntos principales del plan Beveridge, quisiéramos llamar la atención del lector sobre dos puntos que tienen particular importancia bajo el aspecto económico-financiero que aquí nos ocupa.

El primero consiste en el principio político-financiero que el plan Beveridge adopta; ya decíamos, al empezar estas notas, que a la seguridad social se puede proveer directamente por el Estado, financiando el programa con los recursos ordinarios de las finanzas públicas, o más bien con el sistema del seguro obligatorio. Evidentemente los dos sistemas implican algo más que una diferencia de técnica; son diferentes los principios políticos que los inspiran y son diferentes los efectos económicos y las clases sobre las cuales caerá el sacrificio. Ahora bien, prescindiendo de un análisis de los diferentes efectos, Sir Beveridge acepta el sistema del seguro, es decir la financiación de la seguridad social mediante contribuciones **ad hoc** de los beneficiarios. La razón es la conciencia, que Beveridge reconoce como profundamente arraigada en los ingleses, de la bondad del seguro social obligatorio y su conformidad con el espíritu de los trabajadores británicos que prefieren ser ellos mismos quienes provean a su propia seguridad. Parece raro que un economista tan distinguido como Sir Beveridge no aborde, por lo menos para fundar su elección, el problema de la incidencia y los ulteriores efectos económicos de las contribuciones de seguro social en comparación con la financiación por medio de impuestos generales. Sin embargo, es cierto que la conciencia social sobre la cual él se funda tiene su influencia también sobre la incidencia de las contribuciones, porque, al fin y al cabo, traslación y difusión de los impuestos dependen de los hábitos y de las consideraciones de los contribuyentes, y si

éstos consideran que los sacrificios que deben hacer para lograr su propia seguridad económica son compensados o superados por los beneficios, salvo que absolutamente no lo puedan, estarán dispuestos a soportarlos sin tratar de trasladarlos sobre otros. Ciertamente es, sin embargo, que este espíritu del trabajador británico, si es exacta la afirmación de Sir Beveridge, no puede tomarse como base para decidirse sin otro estudio, por el sistema del seguro también en otros países; sobre todo porque también en Gran Bretaña el principio contributivo está integrado por el otro principio en medida sustancial, y además porque muchos de los defectos del sistema del seguro proceden del hecho de implantarse éste en países donde existe un sistema tributario inadecuado, no fundado sobre el principio de la capacidad contributiva en su forma más adelantada del impuesto personal progresivo. Este defecto no existe en Inglaterra donde el Income Tax es la base fundamental de todo el sistema tributario; los efectos regresivos de las contribuciones de seguro social no son sino una pequeña sombra en la clara progresividad de todo el sistema.

El segundo punto, que está relacionado con el primero, es la afirmación categórica de Beveridge de que el seguro social vale su costo monetario. Afirma, en efecto, el autor del plan, que tanto los trabajadores, como los patrones y como el Estado reciben ventajas adecuadas a los costes que deben sostener; hay, pues, un equilibrio entre utilidad y sacrificios. Esta afirmación, que se funda sobre las razones que hemos expuesto al comenzar estas notas no tiene en cuenta sino la incidencia legal de las contribuciones del seguro social y los principios político-financieros que inspiran el sistema del seguro, pero prescinde de la traslación y de la incidencia efectiva como de todos los efectos ulteriores, (es decir, de la difusión) que también provocan costes y sacrificios cuyo monto es difícilmente avaluable. Nos pa-

complemento de todo un sistema de planificación económica.

Antes de terminar esta breve reseña de los puntos principales del plan Beveridge, quisiéramos llamar la atención del lector sobre dos puntos que tienen particular importancia bajo el aspecto económico-financiero que aquí nos ocupa.

El primero consiste en el principio político-financiero que el plan Beveridge adopta; ya decíamos, al empezar estas notas, que a la seguridad social se puede proveer directamente por el Estado, financiando el programa con los recursos ordinarios de las finanzas públicas, o más bien con el sistema del seguro obligatorio. Evidentemente los dos sistemas implican algo más que una diferencia de técnica; son diferentes los principios políticos que los inspiran y son diferentes los efectos económicos y las clases sobre las cuales caerá el sacrificio. Ahora bien, prescindiendo de un análisis de los diferentes efectos, Sir Beveridge acepta el sistema del seguro, es decir la financiación de la seguridad social mediante contribuciones **ad hoc** de los beneficiarios. La razón es la conciencia, que Beveridge reconoce como profundamente arraigada en los ingleses, de la bondad del seguro social obligatorio y su conformidad con el espíritu de los trabajadores británicos que prefieren ser ellos mismos quienes provean a su propia seguridad. Parece raro que un economista tan distinguido como Sir Beveridge no aborde, por lo menos para fundar su elección, el problema de la incidencia y los ulteriores efectos económicos de las contribuciones de seguro social en comparación con la financiación por medio de impuestos generales. Sin embargo, es cierto que la conciencia social sobre la cual él se funda tiene su influencia también sobre la incidencia de las contribuciones, porque, al fin y al cabo, traslación y difusión de los impuestos dependen de los hábitos y de las consideraciones de los contribuyentes, y si

éstos consideran que los sacrificios que deben hacer para lograr su propia seguridad económica son compensados o superados por los beneficios, salvo que absolutamente no lo puedan, estarán dispuestos a soportarlos sin tratar de trasladarlos sobre otros. Ciertamente es, sin embargo, que este espíritu del trabajador británico, si es exacta la afirmación de Sir Beveridge, no puede tomarse como base para decidirse sin otro estudio, por el sistema del seguro también en otros países; sobre todo porque también en Gran Bretaña el principio contributivo está integrado por el otro principio en medida sustancial, y además porque muchos de los defectos del sistema del seguro proceden del hecho de implantarse éste en países donde existe un sistema tributario inadecuado, no fundado sobre el principio de la capacidad contributiva en su forma más adelantada del impuesto personal progresivo. Este defecto no existe en Inglaterra donde el Income Tax es la base fundamental de todo el sistema tributario; los efectos regresivos de las contribuciones de seguro social no son sino una pequeña sombra en la clara progresividad de todo el sistema.

El segundo punto, que está relacionado con el primero, es la afirmación categórica de Beveridge de que el seguro social vale su costo monetario. Afirma, en efecto, el autor del plan, que tanto los trabajadores, como los patrones y como el Estado reciben ventajas adecuadas a los costes que deben sostener; hay, pues, un equilibrio entre utilidad y sacrificios. Esta afirmación, que se funda sobre las razones que hemos expuesto al comenzar estas notas no tiene en cuenta sino la incidencia legal de las contribuciones del seguro social y los principios político-financieros que inspiran el sistema del seguro, pero prescinde de la traslación y de la incidencia efectiva como de todos los efectos ulteriores, (es decir, de la difusión) que también provocan costes y sacrificios cuyo monto es difícilmente avaluable. Nos pa-

rece, entonces, no exenta de importantes reparos esta afirmación del autor del plan, a menos que no se dé por sentado que la incidencia legal es también la efectiva y que no habrá consecuencias perjudiciales sobre consumos, ahorros, inversiones, producción, que aumenten los sacrificios que las diferentes categorías y la sociedad en su conjunto deberán soportar. Sin embargo, dar por sentado todo esto no parece posible, ni parece haber sido la intención del autor del proyecto, quien prefiere prescindir del problema.

5. Estamos ahora en condiciones de hacer algunas observaciones sobre las condiciones económicas y financieras que se deben cumplir para la implantación de un sistema de seguridad social. Las expondremos, muy someramente, en siete puntos.

I. Corresponde a la política y no a la ciencia económica decidir si a la seguridad social debe proveerse con un sistema de seguro obligatorio o, al contrario, con impuestos generales. Como el plan Beveridge lo pone en evidencia, responde a la conciencia inglesa el sistema del seguro; hay que decidir, sin embargo, si éste es el mejor para cualquier país o si no sería más deseable proveer a la seguridad mediante impuestos. En este caso, se plantea el problema de la naturaleza de los impuestos a elegirse. Ahora bien, las bases de esta elección son claras: si el sistema de seguridad social debe ser diferente al de seguro obligatorio, no es por simples razones de técnica sino por razones sustanciales de justicia en la distribución de la riqueza. Si se elige un sistema diferente al del seguro es porque se ha reconocido que éste produciría sacrificios a categorías que, por el contrario, se quieren mejorar. El costo de la seguridad social debe caer, entonces, sobre categorías diferentes de las que soportan la carga en el sistema del seguro. Sabemos que éstas son principalmente las de los trabajadores y las clases consumidoras, comprendidas

en los escalones de rédito más bajos. Si esto parece indeseable, la única solución consiste en la financiación mediante el impuesto personal progresivo sobre el rédito, o mediante un suplemento al impuesto a los réditos existente con destino especial de los ingresos al fondo de seguridad social, o mediante un aumento de las tasas del impuesto a los réditos sin destino especial.

Si, al contrario, la financiación de la seguridad social fuese confiada a impuestos sobre los negocios o sobre las entradas brutas o sobre las transacciones o sobre los consumos, serían incisos por estos impuestos los consumidores, y, por una parte predominante por lo menos, los pequeños consumidores, es decir, principalmente los trabajadores y aquellas categorías mismas sobre las cuales incide, según hemos visto, la carga principal de las contribuciones de seguro social. Abandonado el sistema del seguro social porque considerárase indeseable la incidencia de las contribuciones sobre determinadas categorías, cuando, por ejemplo fuera una finalidad del sistema no sólo asegurar la continuidad del rédito, sino también levantar el nivel de vida de esas categorías, la financiación por medio de impuestos diferentes de los impuestos personales y progresivos directos, conduciría a las consecuencias que se quieren evitar. Hasta se podría decir que las consecuencias serían peores, puesto que en el sistema del seguro los contribuyentes incisos por las contribuciones del seguro social pueden considerar que la incidencia corresponde a la finalidad intrínseca del sistema, por el cual los que recibirán los beneficios deben soportar el peso de las contribuciones para formar el fondo necesario, y saben que, por lo menos en parte, alguien los ayuda compartiendo el sacrificio. Al contrario, si la seguridad social no se realiza mediante el sistema del seguro, chocaría contra la lógica del sistema elegido si fuesen los trabajadores y las categorías con réditos mínimos quienes en gran parte sostuvieran la carga de la fi-

rece, entonces, no exenta de importantes reparos esta afirmación del autor del plan, a menos que no se dé por sentado que la incidencia legal es también la efectiva y que no habrá consecuencias perjudiciales sobre consumos, ahorros, inversiones, producción, que aumenten los sacrificios que las diferentes categorías y la sociedad en su conjunto deberán soportar. Sin embargo, dar por sentado todo esto no parece posible, ni parece haber sido la intención del autor del proyecto, quien prefiere prescindir del problema.

5. Estamos ahora en condiciones de hacer algunas observaciones sobre las condiciones económicas y financieras que se deben cumplir para la implantación de un sistema de seguridad social. Las expondremos, muy someramente, en siete puntos.

I. Corresponde a la política y no a la ciencia económica decidir si a la seguridad social debe proveerse con un sistema de seguro obligatorio o, al contrario, con impuestos generales. Como el plan Beveridge lo pone en evidencia, responde a la conciencia inglesa el sistema del seguro; hay que decidir, sin embargo, si éste es el mejor para cualquier país o si no sería más deseable proveer a la seguridad mediante impuestos. En este caso, se plantea el problema de la naturaleza de los impuestos a elegirse. Ahora bien, las bases de esta elección son claras: si el sistema de seguridad social debe ser diferente al de seguro obligatorio, no es por simples razones de técnica sino por razones sustanciales de justicia en la distribución de la riqueza. Si se elige un sistema diferente al del seguro es porque se ha reconocido que éste produciría sacrificios a categorías que, por el contrario, se quieren mejorar. El costo de la seguridad social debe caer, entonces, sobre categorías diferentes de las que soportan la carga en el sistema del seguro. Sabemos que éstas son principalmente las de los trabajadores y las clases consumidoras, comprendidas

en los escalones de rédito más bajos. Si esto parece indeseable, la única solución consiste en la financiación mediante el impuesto personal progresivo sobre el rédito, o mediante un suplemento al impuesto a los réditos existente con destino especial de los ingresos al fondo de seguridad social, o mediante un aumento de las tasas del impuesto a los réditos sin destino especial.

Si, al contrario, la financiación de la seguridad social fuese confiada a impuestos sobre los negocios o sobre las entradas brutas o sobre las transacciones o sobre los consumos, serían incisos por estos impuestos los consumidores, y, por una parte predominante por lo menos, los pequeños consumidores, es decir, principalmente los trabajadores y aquellas categorías mismas sobre las cuales incide, según hemos visto, la carga principal de las contribuciones de seguro social. Abandonado el sistema del seguro social porque considerárase indeseable la incidencia de las contribuciones sobre determinadas categorías, cuando, por ejemplo fuera una finalidad del sistema no sólo asegurar la continuidad del rédito, sino también levantar el nivel de vida de esas categorías, la financiación por medio de impuestos diferentes de los impuestos personales y progresivos directos, conduciría a las consecuencias que se quieren evitar. Hasta se podría decir que las consecuencias serían peores, puesto que en el sistema del seguro los contribuyentes incisos por las contribuciones del seguro social pueden considerar que la incidencia corresponde a la finalidad intrínseca del sistema, por el cual los que recibirán los beneficios deben soportar el peso de las contribuciones para formar el fondo necesario, y saben que, por lo menos en parte, alguien los ayuda compartiendo el sacrificio. Al contrario, si la seguridad social no se realiza mediante el sistema del seguro, chocaría contra la lógica del sistema elegido si fuesen los trabajadores y las categorías con réditos mínimos quienes en gran parte sostuvieran la carga de la fi-

nanciación; no se podría ya hablar de una mejora del tenor de vida de las clases trabajadoras, pues ellas mismas pagarían el coste de su seguridad social.

En conclusión, si no se elige el sistema del seguro, es menester financiar el programa con impuestos directos progresivos y, si fuese necesario, como lo sería por cierto en la Argentina, modificar el sistema tributario existente, para hacerlo compatible con las nuevas necesidades financieras derivadas de las nuevas tareas.

II. Si se acepta el sistema del seguro y la distribución del coste en tres partes, una a cargo de los beneficiarios, una de los dadores de trabajo y una a cargo del Estado, el problema económico-financiero que se presenta, es, como ya lo hemos visto, el de los efectos económicos de estas contribuciones o sea de la traslación e incidencia y, sucesivamente, de la difusión, es decir, de los efectos ulteriores sobre ahorros, inversiones, consumos, producción, etc. La determinación de la incidencia de las tres cuotas es también una prueba de la racionalidad del sistema elegido, esto es, de la posibilidad de que los resultados correspondan a las finalidades propuestas.

Ahora bien, el estudio de la incidencia de las contribuciones sobre trabajadores y patrones demuestra que una parte de la carga recae sobre los trabajadores, pero que no es exacto suponer, como lo hizo la doctrina tradicional, que toda la carga incida sobre ellos. Una parte sustancial puede incidir sobre el capital o los empresarios mismos. Sin embargo, no debemos olvidar que esto dependerá en gran parte de la elasticidad del sistema monetario, vale decir, de un factor extraño al programa del seguro social y dominado por la política monetaria. Veremos luego el problema que esta vinculación implica para la realización de un programa de seguro social. Bástenos ahora afirmar que,

si es cierto que en determinadas condiciones una parte de la carga del seguro social no incide sobre los trabajadores, sino sobre los empresarios, los capitalistas y hasta los propietarios territoriales, afectando ganancias, interés, renta, se demuestra que el sistema del seguro social, prescindiendo por ahora de los efectos de difusión, es bastante racional: con respecto a trabajadores y empresarios se puede decir, como concluye Sir William Beveridge, que el seguro social vale lo que cuesta. Con respecto, sin embargo, a la tercera cuota, que corresponde al Estado, se presenta un problema análogo al que hemos planteado en el número precedente.

Si la contribución del Estado quiere ser algo distinto a las de los trabajadores y de los patrones, si debe ser la contribución de la sociedad en su conjunto, como una demostración de la solidaridad social hacia los menos pudientes y para garantizar a todos la liberación de la indigencia, menester es que su incidencia no se identifique con la de las primeras dos contribuciones. Y para que esto se verifique, el sistema tributario sobre el cual se funda la contribución del Estado debe ser adecuado para que la carga incida sobre otras categorías. Aquí también se trata de sufragar el nuevo gasto del Estado mediante un impuesto a los réditos, especial, o mediante un aumento del impuesto a los réditos existente. Se trata, más en general, de imprimir al sistema tributario un carácter progresivo y no regresivo, de fundarlo sobre el principio de la capacidad contributiva, cuya manifestación más cabal es el impuesto personal progresivo sobre la renta.

Esta conclusión teórica merece una determinación más concreta con respecto al actual sistema tributario argentino. Como bien se sabe, éste se funda principalmente sobre impuestos indirectos: los derechos aduaneros y los impuestos internos al consumo representan una parte preponde-

nanciación; no se podría ya hablar de una mejora del tenor de vida de las clases trabajadoras, pues ellas mismas pagarían el coste de su seguridad social.

En conclusión, si no se elige el sistema del seguro, es menester financiar el programa con impuestos directos progresivos y, si fuese necesario, como lo sería por cierto en la Argentina, modificar el sistema tributario existente, para hacerlo compatible con las nuevas necesidades financieras derivadas de las nuevas tareas.

II. Si se acepta el sistema del seguro y la distribución del coste en tres partes, una a cargo de los beneficiarios, una de los dadores de trabajo y una a cargo del Estado, el problema económico-financiero que se presenta, es, como ya lo hemos visto, el de los efectos económicos de estas contribuciones o sea de la traslación e incidencia y, sucesivamente, de la difusión, es decir, de los efectos ulteriores sobre ahorros, inversiones, consumos, producción, etc. La determinación de la incidencia de las tres cuotas es también una prueba de la racionalidad del sistema elegido, esto es, de la posibilidad de que los resultados correspondan a las finalidades propuestas.

Ahora bien, el estudio de la incidencia de las contribuciones sobre trabajadores y patrones demuestra que una parte de la carga recae sobre los trabajadores, pero que no es exacto suponer, como lo hizo la doctrina tradicional, que toda la carga incida sobre ellos. Una parte sustancial puede incidir sobre el capital o los empresarios mismos. Sin embargo, no debemos olvidar que esto dependerá en gran parte de la elasticidad del sistema monetario, vale decir, de un factor extraño al programa del seguro social y dominado por la política monetaria. Veremos luego el problema que esta vinculación implica para la realización de un programa de seguro social. Bástenos ahora afirmar que,

si es cierto que en determinadas condiciones una parte de la carga del seguro social no incide sobre los trabajadores, sino sobre los empresarios, los capitalistas y hasta los propietarios territoriales, afectando ganancias, interés, renta, se demuestra que el sistema del seguro social, prescindiendo por ahora de los efectos de difusión, es bastante racional: con respecto a trabajadores y empresarios se puede decir, como concluye Sir William Beveridge, que el seguro social vale lo que cuesta. Con respecto, sin embargo, a la tercera cuota, que corresponde al Estado, se presenta un problema análogo al que hemos planteado en el numero precedente.

Si la contribución del Estado quiere ser algo distinto a las de los trabajadores y de los patrones, si debe ser la contribución de la sociedad en su conjunto, como una demostración de la solidaridad social hacia los menos pudientes y para garantizar a todos la liberación de la indigencia, menester es que su incidencia no se identifique con la de las primeras dos contribuciones. Y para que esto se verifique, el sistema tributario sobre el cual se funda la contribución del Estado debe ser adecuado para que la carga incida sobre otras categorías. Aquí también se trata de sufragar el nuevo gasto del Estado mediante un impuesto a los réditos, especial, o mediante un aumento del impuesto a los réditos existente. Se trata, más en general, de imprimir al sistema tributario un carácter progresivo y no regresivo, de fundarlo sobre el principio de la capacidad contributiva, cuya manifestación más cabal es el impuesto personal progresivo sobre la renta.

Esta conclusión teórica merece una determinación más concreta con respecto al actual sistema tributario argentino. Como bien se sabe, éste se funda principalmente sobre impuestos indirectos: los derechos aduaneros y los impuestos internos al consumo representan una parte preponde-

rante de todos los ingresos nacionales: el impuesto a los réditos tiene todavía proporciones de poco significado dentro del sistema. Si a los impuestos nacionales se agregan los provinciales y municipales, crecen las características regresivas del conjunto. La "resultante" de Barone, es decir la curva que indica la tendencia general del sistema tributario con respecto a los réditos, no sólo empezaría muy cerca del origen de las coordenadas cartesianas, es decir que el margen de réditos mínimos no imponibles sería muy pequeño, sino que probablemente tendría una tendencia escasamente ascendente. No es sobre un tal sistema tributario que se puede fundar la contribución del Estado al programa de seguro social. Para muchas de las tareas que el intervencionismo económico ha impuesto a las finanzas públicas, el sistema tributario argentino ya no es adecuado. Cuando el Estado adopta planes y programas cuyo fin es el de mantener el tenor de vida de determinadas categorías o de levantarlos, no se puede al mismo tiempo sufragar los gastos correspondientes con un sistema tributario cuya incidencia grave las categorías de réditos más bajos, o sea precisamente aquellas cuyo tenor de vida se busca levantar o mejorar. Esto se puede decir, por ejemplo, con respecto a la financiación de gastos públicos que ya no son excepcionales, tan importantes como los de la adquisición de las cosechas; se puede decir también con respecto a la financiación de un programa de seguro social. Una de las condiciones económico-financieras para la implantación de un sistema de seguro social es, pues, la reforma del sistema tributario en sentido más progresivo. Esta conclusión será confirmada también por algunas consideraciones que haremos a continuación.

III. Una de las características del sistema del seguro social que ha sido puesta en evidencia por los estudiosos y que ha sido objeto de las críticas de muchos economistas

norteamericanos durante el decenio pasado, es su efecto deflatorio. Este, como lo hemos puesto de relieve, deriva no sólo de la incidencia de las contribuciones sobre los consumidores y las categorías de réditos más bajos, sino también del sistema de reservas que se une al sistema del seguro y de las inversiones de los fondos en títulos de la deuda pública. Sin embargo, es menester observar que estas características deflatorias, perjudiciales por cierto en épocas de depresión y estancamiento de los negocios o al comienzo de la recuperación, no lo son en épocas de inflación y de alza de los precios como la que caracteriza la economía de guerra y, a pesar de la situación política de neutralidad, también el momento actual de la economía argentina. Pero, las características deflatorias del sistema del seguro social pueden asumir intensidad aun mayor en cuanto se sumen a un sistema tributario que ya tiene la misma característica, como lo es el sistema argentino, fundado principalmente sobre impuestos a los consumos.

Si se quieren evitar los perjuicios que las contribuciones del seguro social pueden producir por sus efectos deflatorios, sin abandonar el sistema del seguro, hay que adoptar dos órdenes de medidas: primero, corregir el sistema tributario existente, a fin de darle características progresivas, de manera que las contribuciones de seguro social sirvan más bien para corregir una tendencia progresiva eventualmente exagerada; el impuesto a los réditos, fundado sobre el principio de la capacidad contributiva en su forma más perfecta, con una rápida progresión y un mínimo imponible elevado, debería constituir el núcleo principal del sistema tributario, al cual se agregarían las contribuciones de seguro social que inciden sobre los réditos más bajos exentos del impuesto a los réditos, y que responden al principio político-financiero del beneficio.

El otro grupo de medidas para corregir las caracterís-

rante de todos los ingresos nacionales: el impuesto a los réditos tiene todavía proporciones de poco significado dentro del sistema. Si a los impuestos nacionales se agregan los provinciales y municipales, crecen las características regresivas del conjunto. La "resultante" de Barone, es decir la curva que indica la tendencia general del sistema tributario con respecto a los réditos, no sólo empezaría muy cerca del origen de las coordenadas cartesianas, es decir que el margen de réditos mínimos no imponibles sería muy pequeño, sino que probablemente tendría una tendencia escasamente ascendente. No es sobre un tal sistema tributario que se puede fundar la contribución del Estado al programa de seguro social. Para muchas de las tareas que el intervencionismo económico ha impuesto a las finanzas públicas, el sistema tributario argentino ya no es adecuado. Cuando el Estado adopta planes y programas cuyo fin es el de mantener el tenor de vida de determinadas categorías o de levantarlas, no se puede al mismo tiempo sufragar los gastos correspondientes con un sistema tributario cuya incidencia grave las categorías de réditos más bajos, o sea precisamente aquellas cuyo tenor de vida se busca levantar o mejorar. Esto se puede decir, por ejemplo, con respecto a la financiación de gastos públicos que ya no son excepcionales, tan importantes como los de la adquisición de las cosechas; se puede decir también con respecto a la financiación de un programa de seguro social. Una de las condiciones económico-financieras para la implantación de un sistema de seguro social es, pues, la reforma del sistema tributario en sentido más progresivo. Esta conclusión será confirmada también por algunas consideraciones que haremos a continuación.

III. Una de las características del sistema del seguro social que ha sido puesta en evidencia por los estudiosos y que ha sido objeto de las críticas de muchos economistas

norteamericanos durante el decenio pasado, es su efecto deflatorio. Este, como lo hemos puesto de relieve, deriva no sólo de la incidencia de las contribuciones sobre los consumidores y las categorías de réditos más bajos, sino también del sistema de reservas que se une al sistema del seguro y de las inversiones de los fondos en títulos de la deuda pública. Sin embargo, es menester observar que estas características deflatorias, perjudiciales por cierto en épocas de depresión y estancamiento de los negocios o al comienzo de la recuperación, no lo son en épocas de inflación y de alza de los precios como la que caracteriza la economía de guerra y, a pesar de la situación política de neutralidad, también el momento actual de la economía argentina. Pero, las características deflatorias del sistema del seguro social pueden asumir intensidad aun mayor en cuanto se sumen a un sistema tributario que ya tiene la misma característica, como lo es el sistema argentino, fundado principalmente sobre impuestos a los consumos.

Si se quieren evitar los perjuicios que las contribuciones del seguro social pueden producir por sus efectos deflatorios, sin abandonar el sistema del seguro, hay que adoptar dos órdenes de medidas: primero, corregir el sistema tributario existente, a fin de darle características progresivas, de manera que las contribuciones de seguro social sirvan más bien para corregir una tendencia progresiva eventualmente exagerada; el impuesto a los réditos, fundado sobre el principio de la capacidad contributiva en su forma más perfecta, con una rápida progresión y un mínimo imponible elevado, debería constituir el núcleo principal del sistema tributario, al cual se agregarían las contribuciones de seguro social que inciden sobre los réditos más bajos exentos del impuesto a los réditos, y que responden al principio político-financiero del beneficio.

El otro grupo de medidas para corregir las caracterís-

ticas deflatorias del seguro social consiste en coordinar el programa de seguro social con la política económica general y con los demás programas y planes económicos.

IV. En efecto, el programa de seguro social no es sino un aspecto del problema general de la planificación. Cuando el Estado empieza a planificar en un sector, es menester que coordine estas medidas con todas las demás de la política económica y financiera. Un aspecto de esta coordinación es el ya tratado de la adaptación del sistema tributario.

Sin embargo, el aspecto más importante es el de la coordinación del programa de seguro social con la política económica dirigida a evitar las fluctuaciones cíclicas. Dentro de ésta ocupa un lugar predominante la política monetaria y bancaria. Uno de los méritos de la obra de Harris, que hemos examinado antes, es precisamente el de haber puesto en evidencia que la doctrina tradicional, la cual, aplicando la teoría de la productividad marginal, concebía que las contribuciones de seguro social que corresponden tanto a los trabajadores como a los patrones van a caer sobre los primeros o por disminución de los salarios o por aumento de la desocupación, está sujeta a reparos, si se admite un sistema monetario suficientemente elástico. Es posible, en efecto, en este caso, un aumento general de los precios, sin que sufran los salarios monetarios de los trabajadores, y sin que bajen los salarios reales en la misma medida como para igualar el monto de las contribuciones que los trabajadores pagan, y sin que disminuya el volumen del empleo. Al mismo tiempo, es concebible el mantenimiento o el aumento del nivel de los salarios y un aumento de la demanda monetaria de productos que implica una expansión de la producción y un aumento de la productividad marginal del trabajo. En suma, depende de la elasticidad del sistema monetario la posibilidad de que el progra-

ma de seguro social no produzca disminución de salarios o disminución de producción ni aumento de la desocupación. Además, es tarea de la política monetaria tener en cuenta los efectos deflatorios de las contribuciones del seguro social y de las reservas para utilizarlos o neutralizarlos según sea el caso: por ello, nos parece sumamente aconsejable el sistema que sugiere confiar los fondos del seguro social al Banco Central, que mediante las operaciones de "open market" y la política del redescuento dirige la vida monetaria del país.

Del mismo modo el programa de seguro social no puede quedar aislado del programa de obras públicas, por tres razones, principalmente: a) los trabajos públicos representan, al lado de la política monetaria, uno de los medios más eficaces para luchar contra las fluctuaciones cíclicas, evitar las depresiones y favorecer la recuperación: son, pues, un remedio contra la consecuencia deflatoria del seguro social; b) pueden representar un método de inversión de los fondos del seguro social, eventualmente reuniendo el programa de seguridad social con uno de construcción de viviendas populares, como muy acertadamente se proveía en el proyecto de un Instituto de seguro social y vivienda popular del Gobierno de la Provincia de Córdoba; c) el seguro social contra la desocupación es de por sí, como lo hemos dicho, una medida para luchar contra las fluctuaciones cíclicas; se puede parangonar a las medidas de pagos diferidos de remuneraciones que fueron adoptadas para evitar la inflación por el plan Keynes en Gran Bretaña y en otros países beligerantes, porque sustrae medios de pago a los consumidores en las épocas de prosperidad y de empleo, bajo la forma de contribuciones, para devolverlos en las épocas de depresión a los desocupados, manteniendo así intacto su poder de compra. Sin embargo, como ha sido puesto en evidencia por el "Beveridge Report", no sería posi-

ticas deflatorias del seguro social consiste en coordinar el programa de seguro social con la política económica general y con los demás programas y planes económicos.

IV. En efecto, el programa de seguro social no es sino un aspecto del problema general de la planificación. Cuando el Estado empieza a planificar en un sector, es menester que coordine estas medidas con todas las demás de la política económica y financiera. Un aspecto de esta coordinación es el ya tratado de la adaptación del sistema tributario.

Sin embargo, el aspecto más importante es el de la coordinación del programa de seguro social con la política económica dirigida a evitar las fluctuaciones cíclicas. Dentro de ésta ocupa un lugar predominante la política monetaria y bancaria. Uno de los méritos de la obra de Harris, que hemos examinado antes, es precisamente el de haber puesto en evidencia que la doctrina tradicional, la cual, aplicando la teoría de la productividad marginal, concebía que las contribuciones de seguro social que corresponden tanto a los trabajadores como a los patrones van a caer sobre los primeros o por disminución de los salarios o por aumento de la desocupación, está sujeta a reparos, si se admite un sistema monetario suficientemente elástico. Es posible, en efecto, en este caso, un aumento general de los precios, sin que sufran los salarios monetarios de los trabajadores, y sin que bajen los salarios reales en la misma medida como para igualar el monto de las contribuciones que los trabajadores pagan, y sin que disminuya el volumen del empleo. Al mismo tiempo, es concebible el mantenimiento o el aumento del nivel de los salarios y un aumento de la demanda monetaria de productos que implica una expansión de la producción y un aumento de la productividad marginal del trabajo. En suma, depende de la elasticidad del sistema monetario la posibilidad de que el progra-

ma de seguro social no produzca disminución de salarios o disminución de producción ni aumento de la desocupación. Además, es tarea de la política monetaria tener en cuenta los efectos deflatorios de las contribuciones del seguro social y de las reservas para utilizarlos o neutralizarlos según sea el caso: por ello, nos parece sumamente aconsejable el sistema que sugiere confiar los fondos del seguro social al Banco Central, que mediante las operaciones de "open market" y la política del redescuento dirige la vida monetaria del país.

Del mismo modo el programa de seguro social no puede quedar aislado del programa de obras públicas, por tres razones, principalmente: a) los trabajos públicos representan, al lado de la política monetaria, uno de los medios más eficaces para luchar contra las fluctuaciones cíclicas, evitar las depresiones y favorecer la recuperación: son, pues, un remedio contra la consecuencia deflatoria del seguro social; b) pueden representar un método de inversión de los fondos del seguro social, eventualmente reuniendo el programa de seguridad social con uno de construcción de viviendas populares, como muy acertadamente se proveía en el proyecto de un Instituto de seguro social y vivienda popular del Gobierno de la Provincia de Córdoba; c) el seguro social contra la desocupación es de por sí, como lo hemos dicho, una medida para luchar contra las fluctuaciones cíclicas; se puede parangonar a las medidas de pagos diferidos de remuneraciones que fueron adoptadas para evitar la inflación por el plan Keynes en Gran Bretaña y en otros países beligerantes, porque sustrae medios de pago a los consumidores en las épocas de prosperidad y de empleo, bajo la forma de contribuciones, para devolverlos en las épocas de depresión a los desocupados, manteniendo así intacto su poder de compra. Sin embargo, como ha sido puesto en evidencia por el "Beveridge Report", no sería posi-

ble un sistema de seguro social sin que, como presupuesto indefectible, existieran medidas para mantener el volumen de empleo de la mano de obra e impedir la desocupación en masa. El seguro por sí sólo no es suficiente para tamaña tarea, como es la de estabilizar el ciclo; y sin otras medidas destinadas a ese fin, también su finalidad más limitada de compensar las interrupciones de réditos, se vería frustrada. Ahora bien, los trabajos públicos, juntos con la política monetaria pueden ser uno de los medios para mantener el empleo, y el plan de obras públicas debe ir de la mano con el de seguro social.

V. El programa de seguro social debe ser coordinado con la política sanitaria. El máximum de los “desiderata” sería que en el mismo programa de seguro social fuese comprendido un seguro, lo más completo posible, contra las enfermedades, que abarcara no sólo seguro contra accidentes y enfermedades profesionales, sino todas las enfermedades debidas a cualquier causa y proveyera los servicios más completos de médicos, medicinas, hospitalización, rehabilitación, etc. Tanto en el caso de que esto fuera posible, como si dificultades de cualquier naturaleza se opusieran a un programa tan vasto, cierto es que el seguro social debería ser coordinado con la política sanitaria en general, como justamente lo reconoce el plan Beveridge.

VI. Finalmente, todos los aspectos de la política social como instrucción pública, higiene, entrenamiento y especialización en el trabajo, etc., deben estar coordinados con el programa de seguro social.

El seguro social propiamente dicho debe combinarse con el sistema de salarios o réditos adecuados a las dimensiones de la familia. Pero, para evitar mayores inconvenientes que huelga enumerar, no pueden ser los empresarios quienes diferencien salarios y sueldos según el número de car-

gas de familia de sus obreros y empleados. Justamente el plan Beveridge adopta el sistema del subsidio estatal, financiado con los recursos generales para los hijos que no están en edad apta para el trabajo. Dos condiciones deben ser llenadas para la adopción de estas necesarias medidas de complemento del seguro social: la primera es, una vez más, la adaptación del sistema tributario; porque sería ilógico un sistema de subsidios para los hijos menores financiado por un sistema tributario cuyo resultado fuese el de aumentar las cargas de los mismos beneficiarios, y no cabe duda de que un sistema tributario en que los impuestos a los consumos tienen una parte preponderante grava más intensamente los réditos de las familias con numerosa prole. La segunda condición es que los hijos, para los cuales la sociedad provee mediante los subsidios, devuelvan algo a la sociedad mientras dure el goce del subsidio, mediante el perfeccionamiento de su instrucción y educación. Debe haber una relación entre los beneficios que la sociedad confiere y las obligaciones que el individuo tiene con respecto a la sociedad: al subsidio para los hijos menores no aptos para el trabajo debe corresponder la instrucción obligatoria, y asimismo, al subsidio de la desocupación debe corresponder, como lo propone el plan Beveridge, por lo menos después de un corto período inicial, el trabajo obligatorio.

El subsidio que debe integrar el salario para adecuarlo a las cargas de familia está así asociado con la instrucción pública; no creemos equivocarnos mucho si planteamos la posibilidad de asociar la financiación del subsidio con la de las escuelas. Hasta se podría pensar en emplear los mismos impuestos a las sucesiones y donaciones que en la Argentina están destinados a sufragar los gastos escolares, eventualmente con aumento de las tasas (por ejemplo en las sucesiones de personas sin hijos o a favor de personas de más de 40 o 50 años, solteras o casadas sin prole) para financiar

ble un sistema de seguro social sin que, como presupuesto indefectible, existieran medidas para mantener el volumen de empleo de la mano de obra e impedir la desocupación en masa. El seguro por sí sólo no es suficiente para tamaña tarea, como es la de estabilizar el ciclo; y sin otras medidas destinadas a ese fin, también su finalidad más limitada de compensar las interrupciones de réditos, se vería frustrada. Ahora bien, los trabajos públicos, juntos con la política monetaria pueden ser uno de los medios para mantener el empleo, y el plan de obras públicas debe ir de la mano con el de seguro social.

V. El programa de seguro social debe ser coordinado con la política sanitaria. El máximum de los “desiderata” sería que en el mismo programa de seguro social fuese comprendido un seguro, lo más completo posible, contra las enfermedades, que abarcara no sólo seguro contra accidentes y enfermedades profesionales, sino todas las enfermedades debidas a cualquier causa y proveyera los servicios más completos de médicos, medicinas, hospitalización, rehabilitación, etc. Tanto en el caso de que esto fuera posible, como si dificultades de cualquier naturaleza se opusieran a un programa tan vasto, cierto es que el seguro social debería ser coordinado con la política sanitaria en general, como justamente lo reconoce el plan Beveridge.

VI. Finalmente, todos los aspectos de la política social como instrucción pública, higiene, entrenamiento y especialización en el trabajo, etc., deben estar coordinados con el programa de seguro social.

El seguro social propiamente dicho debe combinarse con el sistema de salarios o réditos adecuados a las dimensiones de la familia. Pero, para evitar mayores inconvenientes que huelga enumerar, no pueden ser los empresarios quienes diferencien salarios y sueldos según el número de car-

gas de familia de sus obreros y empleados. Justamente el plan Beveridge adopta el sistema del subsidio estatal, financiado con los recursos generales para los hijos que no están en edad apta para el trabajo. Dos condiciones deben ser llenadas para la adopción de estas necesarias medidas de complemento del seguro social: la primera es, una vez más, la adaptación del sistema tributario; porque sería ilógico un sistema de subsidios para los hijos menores financiado por un sistema tributario cuyo resultado fuese el de aumentar las cargas de los mismos beneficiarios, y no cabe duda de que un sistema tributario en que los impuestos a los consumos tienen una parte preponderante grava más intensamente los réditos de las familias con numerosa prole. La segunda condición es que los hijos, para los cuales la sociedad provee mediante los subsidios, devuelvan algo a la sociedad mientras dure el goce del subsidio, mediante el perfeccionamiento de su instrucción y educación. Debe haber una relación entre los beneficios que la sociedad confiere y las obligaciones que el individuo tiene con respecto a la sociedad: al subsidio para los hijos menores no aptos para el trabajo debe corresponder la instrucción obligatoria, y asimismo, al subsidio de la desocupación debe corresponder, como lo propone el plan Beveridge, por lo menos después de un corto período inicial, el trabajo obligatorio.

El subsidio que debe integrar el salario para adecuarlo a las cargas de familia está así asociado con la instrucción pública; no creemos equivocarnos mucho si planteamos la posibilidad de asociar la financiación del subsidio con la de las escuelas. Hasta se podría pensar en emplear los mismos impuestos a las sucesiones y donaciones que en la Argentina están destinados a sufragar los gastos escolares, eventualmente con aumento de las tasas (por ejemplo en las sucesiones de personas sin hijos o a favor de personas de más de 40 o 50 años, solteras o casadas sin prole) para financiar

el salario familiar. Las dos condiciones económico-financieras del subsidio para los hijos menores se verían así cumplidas con medidas simples dentro de las tradiciones y del sistema existente. Observa Beveridge en su relación que el subsidio podría ser pagado no en dinero sino en bienes; un economista inglés (3), comentando el plan, sugiere la distribución de los subsidios bajo forma de alimentos básicos, como leche o sustancias vitamínicas en los mismos establecimientos escolares; se podrían agregar a los alimentos artículos fundamentales de vestuario. Obsérvese que en este país existen en muchas escuelas instituciones parecidas, como la de la distribución de leche, a cargo de entidades cooperativas entre las familias de los alumnos o de entidades de beneficencia. El subsidio que es necesario complemento del seguro social, dado en la forma de alimentos básicos y vestuario adecuado a los alumnos de las escuelas, vendría, pues, a sustituir, ampliándolas y generalizándolas, haciéndolas independientes de iniciativas de caridad y estableciéndolas como un derecho de todo alumno frente al Estado, medidas ya en parte existentes. Se confirma así una vez más que la característica ético-política de la seguridad social y de sus complementos es la institución de un **derecho** de todo hombre frente al Estado a la seguridad social, o sea a la permanencia y suficiencia del rédito en toda circunstancia, en lugar de las medidas de caridad y beneficencia a menudo humillantes y muchas veces inadecuadas con que la sociedad proveía antes a tales finalidades.

VII. Hemos aludido, hasta ahora, a algunas de las condiciones económicas que deben llenarse como necesario presupuesto de la implantación de un programa de seguridad social. No creemos, por cierto, haber agotado la materia. Sobre todo debemos agregar una condición básica, que no

---

(3) A. L. BOWLEY, C. B. E., *Social Security*, en *Journal of the Institute of Bankers*, Abril de 1943, pág. 53 y sgtes.

es propiamente económica sino técnica, y que, sin embargo, tiene con nuestras ciencias vinculaciones evidentes: no se puede ni empezar a proyectar y planear un programa de seguro social, aunque incompleto y rudimentario, sin la existencia de estadísticas seguras sobre la estructura de la población, la riqueza del país y su distribución. Es, pues, indispensable un censo general de la población como base previa para iniciar el estudio y cotejar costes, métodos de financiación y beneficios del seguro social y de los servicios asociados. Afortunadamente en estos días un decreto del Gobierno Nacional dispone se efectúe próximamente el censo general de la población y expresamente lo considera como la base para iniciar el estudio de un programa de seguro social. A la estadística de la población y al diagnóstico sobre la estructura demográfica deberán agregarse, probablemente, medidas dirigidas a mejorar, si es necesario, la situación demográfica, sea fomentando el crecimiento natural como el inmigratorio, para evitar que la carga de la seguridad social de aquella parte de la población que no goza de un rédito derivado del propio trabajo pese demasiado sobre la parte de población que está trabajando y produciendo. La política demográfica es también un complemento indispensable de un programa de seguridad social.

No sólo las estadísticas de la población y de la riqueza, sino los índices de los precios y del costo de la vida deberán ser preparados y consultados para calcular el monto de los beneficios a pagarse y preparar el presupuesto del sistema de seguridad social. Huelga decir que el mantenimiento del nivel de precios y del costo de la vida sin variaciones demasiado fuertes es una condición para que el seguro social tenga un significado y no se reduzca o a una carga insoportable y a un sistema injusto de distribución o a una forma vacía de contenido por la insuficiencia de los beneficios con respecto al costo de la vida. Esto confir-

el salario familiar. Las dos condiciones económico-financieras del subsidio para los hijos menores se verían así cumplidas con medidas simples dentro de las tradiciones y del sistema existente. Observa Beveridge en su relación que el subsidio podría ser pagado no en dinero sino en bienes; un economista inglés (3), comentando el plan, sugiere la distribución de los subsidios bajo forma de alimentos básicos, como leche o sustancias vitamínicas en los mismos establecimientos escolares; se podrían agregar a los alimentos artículos fundamentales de vestuario. Obsérvese que en este país existen en muchas escuelas instituciones parecidas, como la de la distribución de leche, a cargo de entidades cooperativas entre las familias de los alumnos o de entidades de beneficencia. El subsidio que es necesario complemento del seguro social, dado en la forma de alimentos básicos y vestuario adecuado a los alumnos de las escuelas, vendría, pues, a sustituir, ampliándolas y generalizándolas, haciéndolas independientes de iniciativas de caridad y estableciéndolas como un derecho de todo alumno frente al Estado, medidas ya en parte existentes. Se confirma así una vez más que la característica ético-política de la seguridad social y de sus complementos es la institución de un **derecho** de todo hombre frente al Estado a la seguridad social, o sea a la permanencia y suficiencia del rédito en toda circunstancia, en lugar de las medidas de caridad y beneficencia a menudo humillantes y muchas veces inadecuadas con que la sociedad proveía antes a tales finalidades.

VII. Hemos aludido, hasta ahora, a algunas de las condiciones económicas que deben llenarse como necesario presupuesto de la implantación de un programa de seguridad social. No creemos, por cierto, haber agotado la materia. Sobre todo debemos agregar una condición básica, que no

---

(3) A. L. BOWLEY, C. B. E., *Social Security*, en *Journal of the Institute of Bankers*, Abril de 1943, pág. 53 y sgtes.

es propiamente económica sino técnica, y que, sin embargo, tiene con nuestras ciencias vinculaciones evidentes: no se puede ni empezar a proyectar y planear un programa de seguro social, aunque incompleto y rudimentario, sin la existencia de estadísticas seguras sobre la estructura de la población, la riqueza del país y su distribución. Es, pues, indispensable un censo general de la población como base previa para iniciar el estudio y cotejar costes, métodos de financiación y beneficios del seguro social y de los servicios asociados. Afortunadamente en estos días un decreto del Gobierno Nacional dispone se efectúe próximamente el censo general de la población y expresamente lo considera como la base para iniciar el estudio de un programa de seguro social. A la estadística de la población y al diagnóstico sobre la estructura demográfica deberán agregarse, probablemente, medidas dirigidas a mejorar, si es necesario, la situación demográfica, sea fomentando el crecimiento natural como el inmigratorio, para evitar que la carga de la seguridad social de aquella parte de la población que no goza de un rédito derivado del propio trabajo pese demasiado sobre la parte de población que está trabajando y produciendo. La política demográfica es también un complemento indispensable de un programa de seguridad social.

No sólo las estadísticas de la población y de la riqueza, sino los índices de los precios y del costo de la vida deberán ser preparados y consultados para calcular el monto de los beneficios a pagarse y preparar el presupuesto del sistema de seguridad social. Huelga decir que el mantenimiento del nivel de precios y del costo de la vida sin variaciones demasiado fuertes es una condición para que el seguro social tenga un significado y no se reduzca o a una carga insoportable y a un sistema injusto de distribución o a una forma vacía de contenido por la insuficiencia de los beneficios con respecto al costo de la vida. Esto confir-

ma, una vez más, la necesidad de insertar el plan del seguro social dentro de la planificación económica general.

Una última observación queremos hacer con respecto al momento de la introducción del programa de seguro social.

Hemos visto que éste produce modificaciones de todos los mercados, de la demanda, oferta y precios de los bienes de consumo, del trabajo, del uso del capital, hace modificar el volumen de la producción, de los ahorros y de las inversiones. Estos efectos, que se resumen dentro de la teoría de la traslación y difusión, se verifican con la mayor intensidad dentro de un período relativamente corto después de la introducción del programa de seguro social. Después de algún tiempo la economía va adaptándose a la existencia de las cargas. Si suponemos una traslación general de las cargas hacia adelante, después de un cierto período todas las economías individuales se adaptan a los nuevos precios existentes, modificando sus consumos o sus ahorros; lo mismo en caso de traslación hacia atrás sobre los factores; en general, en un largo plazo, si no intervienen modificaciones nuevas en el plan, **rebus sic stantibus**, la sociedad absorbe o amortiza el seguro social; éste se hace parte del equilibrio económico existente. El fenómeno es parangonable al de los efectos de la política de altos salarios, (con los cuales las relaciones son más que de simple analogía, puesto que el seguro social es, al fin y al cabo, un aumento del costo del trabajo para levantar el nivel de vida de los trabajadores): los economistas están divididos en cuanto a los efectos de una tal política. Sin embargo, es cierta, a nuestro parecer, la opinión de Schumpeter, de que el problema se plantea sobre todo en cuanto a los efectos en un primer tiempo, porque dentro de un cierto número de meses, o de años, la economía se habrá adaptado a los salarios altos. Lo mismo vale para el seguro social.

Se entiende, pues, cuan importante es la elección del momento más oportuno para introducir el sistema de modo que los efectos, que en cierta medida se pueden prever, resulten lo más posible ventajosos o lo menos posible perjudiciales a la economía nacional. Sin entrar aquí en un examen más profundo del problema, podemos decir que sería por cierto preferible introducirlo en época de alza de los precios y sobre todo en época de inflación, que en una de baja y de deflación. En lo que se refiere a la Argentina, el momento actual parece bastante oportuno; pero no se puede predecir si cuando el programa esté listo para su introducción existirán todavía las circunstancias que, como la situación de abundancia de medios de pago, expansión de las industrias de manera a menudo artificial, aumento de las ganancias y de los precios, indican este momento como particularmente apto, desde el punto de vista económico, para la introducción del seguro social que es uno de los grandes ideales de la actualidad.

**Dino Jarach**

---

ma, una vez más, la necesidad de insertar el plan del seguro social dentro de la planificación económica general.

Una última observación queremos hacer con respecto al momento de la introducción del programa de seguro social.

Hemos visto que éste produce modificaciones de todos los mercados, de la demanda, oferta y precios de los bienes de consumo, del trabajo, del uso del capital, hace modificar el volumen de la producción, de los ahorros y de las inversiones. Estos efectos, que se resumen dentro de la teoría de la traslación y difusión, se verifican con la mayor intensidad dentro de un período relativamente corto después de la introducción del programa de seguro social. Después de algún tiempo la economía va adaptándose a la existencia de las cargas. Si suponemos una traslación general de las cargas hacia adelante, después de un cierto período todas las economías individuales se adaptan a los nuevos precios existentes, modificando sus consumos o sus ahorros; lo mismo en caso de traslación hacia atrás sobre los factores; en general, en un largo plazo, si no intervienen modificaciones nuevas en el plan, **rebus sic stantibus**, la sociedad absorbe o amortiza el seguro social; éste se hace parte del equilibrio económico existente. El fenómeno es parangonable al de los efectos de la política de altos salarios, (con los cuales las relaciones son más que de simple analogía, puesto que el seguro social es, al fin y al cabo, un aumento del costo del trabajo para levantar el nivel de vida de los trabajadores): los economistas están divididos en cuanto a los efectos de una tal política. Sin embargo, es cierta, a nuestro parecer, la opinión de Schumpeter, de que el problema se plantea sobre todo en cuanto a los efectos en un primer tiempo, porque dentro de un cierto número de meses, o de años, la economía se habrá adaptado a los salarios altos. Lo mismo vale para el seguro social.

Se entiende, pues, cuan importante es la elección del momento más oportuno para introducir el sistema de modo que los efectos, que en cierta medida se pueden prever, resulten lo más posible ventajosos o lo menos posible perjudiciales a la economía nacional. Sin entrar aquí en un examen más profundo del problema, podemos decir que sería por cierto preferible introducirlo en época de alza de los precios y sobre todo en época de inflación, que en una de baja y de deflación. En lo que se refiere a la Argentina, el momento actual parece bastante oportuno; pero no se puede predecir si cuando el programa esté listo para su introducción existirán todavía las circunstancias que, como la situación de abundancia de medios de pago, expansión de las industrias de manera a menudo artificial, aumento de las ganancias y de los precios, indican este momento como particularmente apto, desde el punto de vista económico, para la introducción del seguro social que es uno de los grandes ideales de la actualidad.

**Dino Jarach**

---