

Plan Beveridge

El Plan Beveridge, llamado así por el nombre de su autor, sir William Henry Beveridge, director de la Escuela de Economía de Londres.

Ningún otro documento oficial ha despertado en el mundo tanta expectación y levantado tantas esperanzas como el que en este volumen se ofrece al lector de lengua española.

NOTA ACLARATORIA

En 1942 la seguridad social fue dotada de una doctrina bien definida, gracias a un ambicioso proyecto creado en Inglaterra, sobre la base de una legislación social vinculante. Este proyecto, cristalizado en la obra *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*, conocido como “Informe Beveridge”, establecía desde entonces la necesidad de insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de políticas conducentes al progreso social, por medio de la cooperación entre el Estado y los individuos, bajo los ideales de reducción de la pobreza y la inequidad, para alcanzar niveles más altos de integración social y solidaridad.

Ha transcurrido más de medio siglo desde que se presentó esta obra y su contenido continúa siendo, sin lugar a dudas, de especial significado para la seguridad social, sobre todo en la época contemporánea, donde esta política ha experimentado una transformación ideológica, estructural y práctica. En virtud de lo anterior, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), en su carácter de órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), ha considerado presentar esta edición facsimilar, con el único propósito de ofrecer a los estudiosos y trabajadores de la seguridad social, información que les permita conocer los conceptos básicos de una política social en su máxima expresión, que a su vez han sido considerados como la piedra angular del origen de muchos sistemas de seguridad social en el mundo.

Esta edición facsimilar se lleva a cabo sin fines de lucro, respetando en su totalidad la autoría y traducción original, a los efectos de que sea difundida con propósitos exclusivamente educativos, de conformidad con la Ley de Derechos de Autor de México; por ello, esta nota aclaratoria se complementa con las resoluciones que emitió para ello la Dirección del Registro Público del Derecho de Autor.



**DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR
SUBDIRECCIÓN DE REGISTRO DE SOCIEDADES DE GESTIÓN
COLECTIVA Y ANOTACIONES MARGINALES**

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

México, D.F., a 07 de julio de 2008
Oficio N° DRPDA/SRSGCAM/OF-1022/2008
Referencia: Trámite No. 03-2008-080513114400-11

**C. HÉCTOR CASTILLO FLORES
P R E S E N T E.**

Con relación a la solicitud de antecedentes registrales recibida en las oficinas de este Instituto, bajo el folio al rubro citado, me permito informarle que con fundamento en los artículos 162, 164, fracción II, 208 y 209, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor, se realizó la búsqueda exhaustiva en la base de datos del Registro, en el periodo que indica (**DE 1940 A 2007**), con los datos que usted señaló en su solicitud (**RPDA-11**), no encontrándose antecedentes de inscripción, del autor **VICENTE PERIS**, en ninguna de las ramas previstas por el artículo 13 de la ley en cita.

Sin otro particular, quedo de usted.

AT E N T A M E N T E



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INSTITUTO NACIONAL
VICTORIA DEL CARMEN PEDROZA GUERRERO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PODERES Y
MODIFICACIONES AL REGISTRO

VCPG/nbg



**DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR
SUBDIRECCIÓN DE REGISTRO DE SOCIEDADES DE GESTIÓN
COLECTIVA Y ANOTACIONES MARGINALES**

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

México, D.F., a 07 de julio de 2008
Oficio N° DRPDA/SRSGCAM/OF-1021/2008
Referencia: Trámite No. 03-2008-080513123300-11

**C. HÉCTOR CASTILLO FLORES
P R E S E N T E.**

Con relación a la solicitud de antecedentes registrales recibida en las oficinas de este Instituto, bajo el folio al rubro citado, me permito informarle que con fundamento en los artículos 162, 164, fracción II, 208 y 209, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor, se realizó la búsqueda exhaustiva en la base de datos del Registro, en el periodo que indica (**DE 1940 A 2007**), con los datos que usted señaló en su solicitud (**RPDA-11**), no encontrándose antecedentes de inscripción, de obra la obra titulada "**EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA**", en ninguna de las ramas previstas por el artículo 13 de la ley en cita.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE



VICTORIA DEL CARMEN PEDRUEZA GUERRERO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PODERES Y
MODIFICACIONES AL REGISTRO

VCPG/nbgf



**DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR
SUBDIRECCIÓN DE REGISTRO DE SOCIEDADES DE GESTIÓN
COLECTIVA Y ANOTACIONES MARGINALES**

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

México, D.F., a 07 de julio de 2008
Oficio N° DRPDA/SRSGCAM/OF-1020/2008
Referencia: Trámite No. 03-2008-080513131000-11

**C. HÉCTOR CASTILLO FLORES
P R E S E N T E.**

Con relación a la solicitud de antecedentes registrales recibida en las oficinas de este Instituto, bajo el folio al rubro citado, me permito informarle que con fundamento en los artículos 162, 164, fracción II, 208 y 209, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor, se realizó la búsqueda exhaustiva en la base de datos del Registro, en el periodo que indica **(DE 1940 A 2007)**, con los datos que usted señalo en su solicitud **(RPDA-11)**, no encontrándose antecedentes de inscripción, de obra la obra titulada **"PLAN BEVERIDGE"**, en ninguna de las ramas previstas por el artículo 13 de la ley en cita.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INSTITUTO NACIONAL
DEL DERECHO DE AUTOR
VICTORIA DEL CARMEN PEDRUEZA GUERRERO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PODERES Y
MODIFICACIONES AL REGISTRO

VCPG/nbg

COMENTARIO A LA EDICIÓN FACSIMILAR

En el ámbito mundial, y particularmente en Latinoamérica, la seguridad social es una disciplina del Derecho que ha sido materia de estudio independiente y profundo desde hace muchos años. Por tal motivo, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), ha querido presentar esta edición facsimilar de la obra *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*, para que sea conocida y no se pierda uno de los orígenes y pilares de la seguridad social.

La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge es una obra que enriquece enormemente la infraestructura intelectual de los estudiosos de la seguridad social en dos vertientes fundamentales: una, porque da a conocer los orígenes de uno de los sistemas más importantes, que se constituyó a su vez como modelo para muchos de los sistemas de seguridad social que existen actualmente; y otra, porque en la práctica sirve como referencia a los sistemas actuales, los cuales observan que sus reformas y resultados no han sido los esperados por los especialistas.

Es palpable el gran interés que en materia de seguridad social existe en nuestras sociedades actualmente. Dentro de la experiencia académica del CIESS es cada vez más manifiesta la necesidad de abordar el estudio de una seguridad social integral, basada en una real política social, tal como se ha expresado en los diferentes foros que llevan a cabo y, más recientemente, en la Maestría en Administración de la Seguridad Social, que lleva a cabo conjuntamente con la prestigiosa Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Es precisamente en este entorno académico, donde queremos partir para presentar esta obra, como una herramienta que pretende servir de apoyo a estudiantes y profesionales de la seguridad social, logrando con esto, que dicha obra no se pierda.

Como nuestra tendencia no es la exhaustividad analítica de la obra que se presenta, sólo nos resta formular fervientes votos en el sentido de que ella reciba, por su gran valor y por su indiscutible calidad —tanto en el fondo como en la forma— la más amplia aceptación que merece.

Dr. Miguel Angel Fernández Pastor
Director del CIESS

EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA

PLAN BEVERIDGE

Traducción del texto oficial inglés

Por

VICENTE PERIS

SUMARIO

Pág.

Palabras preliminares.....	5
<i>PARTE I. Introducción y Compendio</i>	
Resultados del estudio de la Comisión.....	7
Tres principios básicos del proyecto.....	10
Medio de conseguir la liberación de la necesidad.....	11
Compendio del Plan de Seguridad Social.....	15
Naturaleza del Seguro Social.....	20
Tarifas provisionales de beneficios y cuotas.....	24
Seguridad Social unificada y reformas que requiere.....	26
<i>PARTE II. Principales reformas propuestas y razones que las aconsejan</i>	
<i>PARTE III. Tres problemas especiales</i>	
<i>Sección 1.</i> La tarifa de beneficios y el problema de los alquileres.....	32
<i>Sección 2.</i> El problema de la edad.....	34
<i>Tabla XI.</i> Cómputo de la población de la Gran Bretaña, clasificada por edades, de 1901 a 1911.....	36
Período de transición para elevar la tarifa de pensiones.....	38
Pensiones condicionadas al retiro definitivo del trabajo.....	42
Reconocimiento de los derechos adquiridos por los actuales pensionistas....	44
Conclusión.....	46
<i>Sección 3.</i> El problema de los recursos alternativos.....	48
<i>PARTE IV. El Presupuesto de Seguridad Social</i>	
Gastos en 1945 y en 1965.....	48
<i>Tabla XII.</i> Presupuesto de gastos en 1945 y en 1965.....	49
Sistema tripartito de contribución.....	51
Distribución de los tres ingresos.....	53
<i>Tabla XIII.</i> Coste presupuesto de la Seguridad Social para el Estado, las personas aseguradas y los patronos, en distintas fechas.....	53
Cuotas en relación con los beneficios y la capacidad de pago.....	54
<i>Tabla XIV.</i> Atenciones de Seguridad para marido, mujer y dos hijos menores (Clases aseguradas actualmente).....	55
Valor de la Seguridad Social en relación con su coste.....	57

PARTE V. Plan de Seguridad Social	
Previsiones, métodos y principios.....	59
El pueblo y sus necesidades.....	63
<i>Tabla XVI.</i> División de la población en Clases de Seguridad.....	64
<i>Resumen de la ParteV.</i>	73
Tarifa provisional de beneficios y cuotas.....	73
<i>Tabla.</i> Tarifa provisional de cuotas semanales.....	75
PARTE VI. Seguridad y política social	
Previsión A. Bonificación infantil.....	79
Previsión B. Servicios completos de atenciones médicas.....	85
Previsión C. Continuidad del trabajo.....	92
La abolición de la necesidad como empeño realizable en la postguerra.....	95
En la guerra se prepara la obra de la paz.....	101
<i>Apéndices.</i> Resumen de los mismos.....	106

PALABRAS PRELIMINARES

El Plan Beveridge, llamado así por el nombre de su autor, sir William Henry Beveridge, director de la Escuela de Economía de Londres, es un Proyecto de Seguro Social Obligatorio para la Gran Bretaña.

Ningún otro documento oficial ha despertado en el mundo tanta expectación y levantado tantas esperanzas como el que en ese volumen se ofrece al lector de lengua española.

Los antecedentes del Plan son los siguientes: el 10 de junio de 1941 el ministro sin cartera, muy honorable Arthur Greenwood, anunció en la Cámara de los Comunes que, de acuerdo con los departamentos ministeriales interesados, se iba a proceder a un completo estudio de los sistemas existentes en Inglaterra de seguro social y similares, para que dicha cuestión fuese examinada por la Comisión encargada de estudiar los problemas de la reconstrucción, de la que él era presidente, y que sir William Beveridge había aceptado su invitación de ocupar la presidencia de una Comisión interministerial encargada de realizar aquel estudio.

La Comisión quedó constituida en la forma siguiente:

Presidente: sir William Beveridge. *Representaciones ministeriales:* Mr. R. R. Banntyne, del Ministerio del Interior; Mr. P. Y. Blundun, del Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional; miss M. S. Cox, del Ministerio de Pensiones; sir George Epps, Actuario gubernativo de Seguros; Mr. R. Hamilton Farrell, del Ministerio de Sanidad; Mr. E. Hale, del Ministerio de Hacienda; Mrs. M. A. Hamilton, de la Secretaría de la Reconstrucción; Mr. A. W. McKenzie, de la Junta de Aduanas y Consumos; sir George Reid, de la Junta Nacional de Asistencia; miss M. Ritson, del departamento de Sanidad de Escocia; Mr. R. K. White, del registro de Sociedades de Socorros Mutuos y Comisaría del Seguro Popular. *Secretario:* Mr. D. N. Chester.

La Comisión recibió el encargo de:

“Realizar un estudio de los sistemas de seguro social y servicios similares, incluso el de accidentes del trabajo, examinando

especialmente la relación entre los mismos, y proponer soluciones.”

El 27 de enero de 1942 el ministro sin cartera anunció en la Cámara de los Comunes que “la Comisión estaba facultada para proponer la ampliación de los Sistemas Nacionales de Seguro e incluir la ayuda por defunción y otros riesgos que actualmente no están cubiertos por dichos sistemas”.

El 27 de enero de 1942 el ministro sin cartera envió al presidente de la Comisión la siguiente carta:

“Mi querido Beveridge: He examinado con el ministro de Hacienda la posición de los representantes ministeriales en la Comisión Interministerial de Seguros Sociales y similares. En vista de las consecuencias de alta política que pueden derivarse, creemos que los representantes de los Ministerios deben ser considerados, en lo sucesivo, como consejeros y asesores de usted en las distintas materias técnicas y administrativas que son de su respectiva competencia. En consecuencia, el informe será exclusivamente suyo; irá firmado únicamente por usted; y los representantes ministeriales no compartirán la responsabilidad de las opiniones y propuestas de índole política que contenga. Sería conveniente que se hiciera constar así en el informe.

Afectuosamente,

Arthur GREENWOOD”

Sir William entregó su informe al Gobierno inglés el 20 de noviembre de 1942.

El Servicio de Publicaciones del Gobierno británico hizo una edición completa del documento y sus apéndices en un voluminoso tomo, editando por separado las Memorias que las organizaciones presentaron a la Comisión.

También publicó, para divulgar el Plan entre el pueblo británico, un *Resumen*, del cual se han suprimido sólo aquellas partes del texto que no son esenciales para comprender el alcance del Plan y su forma de aplicación. Este *Resumen* es el que se presenta, traducido, en el presente libro. En el texto inglés del *Resumen*, lo mismo que en esta traducción, se conserva la numeración de apartados y tablas del informe completo, haciéndose referencia a la parte suprimida.

PARTE I

INTRODUCCIÓN Y COMPENDIO

1. La Comisión Interministerial del Seguro Social y Servicios Similares fue constituida en el mes de junio de 1941 por el ministro sin cartera encargado a la sazón de examinar los problemas que plantea la reconstrucción nacional. La Comisión fue designada para “realizar un estudio de los sistemas de seguro social y servicios similares, incluso el de accidentes del trabajo, que existen actualmente, examinando especialmente la relación entre los mismos, y proponer soluciones”. La Comisión debía, primero, estudiar; después, proponer.... Esta última parte fue más tarde confiada exclusivamente al presidente de la Comisión.

RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LA COMISIÓN

2. La Comisión Interministerial hubo de abarcar en su examen ininidad de sistemas fragmentarios que se relacionan con los seguros sociales y sus similares. Sin contar con la ley de Pobres, que data de los tiempos de la reina Isabel, los sistemas estudiados son la obra de los últimos cuarenta y cinco años, que se inicia con la Ley de Indemnizaciones a los Obreros de 1897.¹ Al principio esta ley se aplicó únicamente a un limitado número de oficios, pero en 1906 se le dio extensión general. El seguro obligatorio contra la enfermedad se implantó en 1912. El seguro de paro obrero comenzó a funcionar, en algunas industrias, en 1912 y se extendió a todas en 1920. La primera ley de Pensiones, que establecía el retiro de no asegurado sujeto a la prueba de necesidad,² se aprobó en 1908, y en 1925 la ley que concedía pensiones de asegurado a ancianos, viudas y huérfanos. El seguro de paro obrero,

¹ Por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. (T.)

² En el sistema inglés de pensiones y subsidios sociales existen los que se perciben en virtud de las cuotas pagadas previamente por haber suscrito una póliza o ser obligatorio su pago para el seguro social, y los que no tienen ese antecedente de pago previo de cuotas. En el Informe inglés se denominan, respectivamente, *contributory pensions* y *non contributory pensions*, que, para la debida distinción en español, traducimos por “pensiones de asegurado” y “pensiones de no asegurado”. También existen pensiones que se perciben como un derecho adquirido (por el pago de cuotas), cualquiera que sea la situación económica del beneficiario, y otras de carácter benéfico que sólo se conceden cuando el interesado carece de recursos, extremo que debe comprobarse mediante la debida certificación (“means test”). Para distinguirlas emplearemos los términos. “con prueba de necesidad” o “sin prueba de necesidad”, cuando proceda señalar tales circunstancias. (T.)

después de muchas vicisitudes, fue organizado sobre nuevas bases por la ley de Paro Obrero de 1934, que dio también origen al nuevo servicio nacional de Asistencia a los Obreros Parados. Mientras tanto, los servicios locales correspondientes, después de un examen a fondo realizado por la Real Comisión de 1905 a 1909, fueron modificados tanto en el procedimiento para combatir el paro como en otros aspectos, incluso delegando en las autoridades locales las funciones que ejercía el Servicio de Inspección. En varias ocasiones se ha dispuesto también atender por separado casos especiales de invalidez; por ejemplo, la ceguera. Paralelamente a este desarrollo de los seguros sociales, y coincidiendo con ellos en muchos puntos, se ha dado gran incremento a los servicios médicos, especialmente en hospitales y otras instituciones; se han fomentado los servicios de protección a la infancia, tanto en las escuelas como en la edad preescolar, y se han multiplicado las instituciones privadas de previsión para ayudas familiares, en casos de defunción y otras contingencias, por medio de las Agencias de Seguro Popular de Vida,³ las Sociedades de Socorros Mutuos y los Sindicatos.⁴

3. A lo largo de esta evolución y de tal incremento de los servicios indicados, cada problema fue tratado separadamente, con escasa o nula relación con los problemas conexos. La labor primera de la Comisión fue proceder a un estudio completo de todos los seguros sociales y similares para establecer el inventario de los servicios actuales y la forma en que se realiza la obra de atender a las distintas necesidades. El resultado de este estudio se describe en el Apéndice B, el cual presenta el seguro social y los servicios similares tal como existen hoy en la Gran Bretaña. El panorama causa impresión en estos dos sentidos: primero se demuestra que la Gran Bretaña atiende ya, en proporción no superada, o difícilmente igualada, por ningún otro país, la mayor parte de las múltiples necesidades que se derivan de la falta de salarios y de otras causas inherentes a la vida industrial de los pueblos modernos. Únicamente en un ramo de singular importancia, concretamente en la

³ Estas empresas se distinguen de las Sociedades ordinarias de Seguro de Vida por la limitación del beneficio del seguro, dedicado principalmente a cubrir los gastos de entierro y lutos, más un pequeño remanente para ayuda familiar, y, también, a la formación de modestas dotes para los hijos y pago de estudios a los mismos, etc. Se distinguen, igualmente, por su prima económica y la facilidad de pagarla semanalmente a los agentes recaudadores. En inglés se llaman "Industrial Life Offices", por ser sus asegurados, principalmente, obreros industriales, pero parece indicada la traducción que adoptamos de "Seguro Popular de Vida" para distinguirlo de las otras clases de seguro obrero o industrial. Se trata de seguro voluntario y de empresas particulares, aunque sometidas a la inspección de Estado. (T.)

⁴ Montepíos de la *Trade Unions*. (T.)

limitación del servicio médico, tanto en la escala de las atenciones que está obligado a prestar como por el número de personas que disfrutan del mismo, el esfuerzo de la Gran Bretaña ha sido inferior al realizado en otras naciones; también ocupa lugar más bajo el capítulo de desembolsos por gastos de maternidad y de entierro; y, debido a deficiencias orgánicas del sistema, el mismo defecto se observa en lo relativo a indemnizaciones por accidentes de trabajo. En todos los demás aspectos para atender a la seguridad, el sistema británico puede parangonarse con el de cualquier otro país, y pocos países resistirían, a su vez, la comparación en tal materia con la Gran Bretaña. Segundo: los seguros sociales y similares, en su forma actual, están a cargo de una compleja multitud de organismos administrativos dispersos, que se rigen por normas distintas y que, si bien prestan un magnífico servicio, es a costa de un gasto mayor, de desconcierto y de aplicar criterios diferentes a problemas que son idénticos, lo que no tiene ninguna justificación. En este sistema de seguridad, mejor en su conjunto que cualquiera de los que existen en la mayoría de los demás países, se encuentran, sin embargo, graves deficiencias que requieren ser subsanadas.

4. Así, por ejemplo, la actual limitación del seguro obligatorio a las personas que trabajan mediante contrato y a las que perciben una remuneración que no pasa de cierto límite si se dedican a un trabajo manual constituye una de esas graves deficiencias. Muchas personas que trabajan por su cuenta son más pobres y están más necesitadas de la ayuda del seguro del Estado que los mismos asalariados; el límite de remuneración de los empleados es arbitrario, y para fijarlo no se tiene en cuenta las cargas familiares. No hay, por otra parte, diferencia apreciable entre las necesidades de un enfermo y las de un parado; pero, no obstante, rigen para ellos tarifas diferentes de subsidios que corresponden al pago de cuotas distintas, y existe también una disparatada clasificación de las personas en razón de sus diferencias de edad. Un hombre adulto asegurado, con esposa y dos hijos menores, recibe 38 ch.⁵ semanales si se queda sin trabajo; si, cuando ya lleva algunas semanas parado, cae enfermo e incapacitado par trabajar, entonces el subsidio del seguro se reduce a 18

⁵ Todos los cálculos del Plan están hechos, como es natural, en moneda inglesa. Como se sabe, la libra esterlina tiene 20 chelines y el chelín 12 peniques. El cambio medio durante el mes de mayo de 1943 fue de 19.60 pesos mexicanos o 4.04 dólares por libra esterlina. Se facilitará el cálculo de cuantos quieran conocer la equivalencias a dichos signos monetarios de las diferentes cifras que aparecen en el Plan sabiendo que, con arreglo a dicho cambio, 1 chelín vale 98 centavos de peso mexicano o 20 centavos de dólar; y 1 penique, a 8 centavos de pesos mexicanos y 16 centésimas de centavo de peso mexicano o 1 centavo y 68 centésimas de centavo de dólar. En el presente texto, a continuación de la cifra correspondiente, se emplea *ch* como abreviatura de chelines, y *p* de peniques. (T.)

ch. semanales. En cambio, un joven de 17 años percibe 9 ch. cuando está parado; pero, si cae enfermo, el subsidio del seguro se eleva a 12 ch. semanales. Existen también, para citar otro ejemplo, tres normas distintas para la prueba de necesidad: una para fijar las pensiones de no asegurado, otra para las pensiones suplementarias y otra para la asistencia pública; y aun hay otra, la cuarta, para la asistencia a los parados, que difiere de la que se aplica a las pensiones suplementarias en algunas particularidades.

5. Podrían citarse otros muchos ejemplos; son consecuencia natural de la forma en que se ha desarrollado la seguridad social en la Gran Bretaña. Es indudable que, mediante cooperación más estrecha, los servicios sociales existentes podrían prestarse desde ahora con mayor beneficio y claridad que en la actualidad y con mayor economía en su administración.

TRES PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PROYECTO

6. Al pasar del estudio preliminar de la totalidad de los seguros sociales al segundo punto de nuestra tarea —proponer soluciones— debemos empezar por sentar tres principios básicos:

7. El primero es que lo que haya que hacerse en el futuro, aun cuando aproveche el caudal de experiencia adquirida, no debe estar supeditado a los intereses particulares que se han creado en el transcurso del tiempo invertido en adquirir esa misma experiencia. Ahora, cuando la guerra está aboliendo toda clase de fronteras, es el momento de utilizar nuestra experiencia, pero trabajando en un terreno completamente despejado. Un período revolucionario en la historia del mundo es el momento de hacer revoluciones, y no el de poner parches y remiendos a lo viejo.

8. El segundo principio es que la organización del seguro social debe ser considerada tan sólo como parte de toda una política de progreso social. El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la Necesidad. Pero la Necesidad es sólo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción. Los otros se llaman: Enfermedad, Ignorancia, Miseria y Ocio.

9. El tercer principio es que la Seguridad Social debe ser lograda por la cooperación del Estado y el individuo. El Estado puede ofrecer a la Seguridad sus servicios y su contribución financiera. Pero el Estado, al organizar la Seguridad, no debe matar en el individuo el incentivo, ni apartar de él la oportunidad, ni extinguirle su sentido de responsabilidad; una vez establecido un *mínimum nacional*, debe dejar libre el camino y estimular la acción espontánea de cada individuo con objeto de que mejore y supere para él y su familia ese mínimum.

10. El plan de Seguridad Social expuesto en este Informe descansa en dichos principios. Aprovecha las lecciones de la experiencia, pero no queda prisionero de ella. Se anticipa como una contribución parcial a una política social, más amplia, pero es algo que puede llevarse a la práctica desde ahora, sin esperar a la total realización de dicha política. Es, ante todo y sobre todo, un sistema de seguro que concede, a cambio de satisfacer unas cuotas, ingresos que cubren las necesidades de la vida, por derecho propio y sin prueba de necesidad, y de los cuales puede disponer libremente el individuo.

MEDIO DE CONSEGUIR LA LIBERACIÓN DE LA NECESIDAD

11. La Comisión Interministerial empezó su trabajo pasando revista a todos los sistemas existentes de seguros sociales y similares. El Plan de Seguridad Social, que es la conclusión de dicha labor, parte de una diagnosis de la necesidad; es decir, del conocimiento de las circunstancias que, en los últimos años anteriores a la guerra, impedían a familias e individuos obtener los medios necesarios para una vida saludable. En el transcurso de estos años, autoridades científicas de reconocida solvencia realizaron estudios sociales sobre las condiciones de vida en varias importantes ciudades de la Gran Bretaña, entre ellas Londres, Liverpool, Sheffield, Plymouth, Southampton, York y Bristol. Determinaron en cada ciudad la proporción de personas cuyos medios de vida eran inferiores al tipo considerado como indispensable para vivir, y examinaron la extensión y causas de la deficiencia. De todas estas investigaciones sociales se desprenden los mismos resultados. Las necesidades puestas de relieve por dichas investigaciones, tomando como base el tipo señalado como indispensable para vivir, procedían, en proporción que varía entre las tres cuartas y las cinco sextas partes, de la interrupción o pérdida de la posibilidad de ganar un salario. Prácticamente, las necesidades del grupo comprendido

en esa cuarta o sexta parte se debe a la insuficiencia de ingresos en relación con las cargas familiares cuando se trabaja y se gana salario. Tales estudios fueron hechos antes de establecer las pensiones suplementarias, que han mitigado la situación de indigencia entre los ancianos. Pero todo ello no altera la principal conclusión que se desprende de los referidos estudios: la abolición de la necesidad requiere una nueva distribución de los ingresos mediante el seguro social y teniendo en cuenta las cargas familiares.

12. La abolición de la necesidad reclama, en primer término, que se perfeccione el seguro social en forma que constituya una previsión contra la interrupción o pérdida de la posibilidad de ganar un salario. Las causas principales de dicha pérdida o interrupción están ya previstas en los sistemas actuales de seguro social. Pero si, a pesar de tales sistemas, gran número de personas sin trabajo, enfermos, ancianos y viudas, no reciben lo necesario para vivir con arreglo a los índices señalados en esos estudios sociales, ello significa que los subsidios son inferiores a lo que se necesita para vivir, según los mismos índices, o que éstos no cubren las necesidades esenciales, y que la asistencia por medio de seguros suplementarios resulta o insuficiente en su cuantía o utilizable sólo en términos que los hombres no se sientan inclinados a recurrir a ellos. Ninguno de los beneficios del seguro concedidos antes de la guerra guardaba relación con los índices de vida señalados en los estudios sociales. Aunque el subsidio de paro no estuviese, en general, tan distante de dichos índices, en cambio los subsidios por enfermedad o invalidez para el trabajo y las pensiones a ancianos y viudas eran muy inferiores a aquéllos; y también las indemnizaciones por accidentes del trabajo eran inferiores al nivel indispensable de vida para quienes tuvieran obligaciones familiares o para aquéllos cuyos salarios de trabajo fueron inferiores al doble de lo necesario para vivir.⁶ Para prevenir la interrupción o desaparición de la posibilidad de ganar un salario que ocasione un estado de necesidad, es preciso ampliar el sistema actual de seguros sociales en tres direcciones, a saber: extender su radio y acción para abarcar a personas actualmente excluidas de sus beneficios; extender sus efectos o finalidades para cubrir riesgos también excluidos actualmente; y elevar la tarifa de subsidios.

13. La abolición de la necesidad requiere, en segundo lugar, un reajuste de los ingresos, tanto en los períodos en que se disfruta salario, como en aquellos en que

⁶ Por consistir la indemnización en la mitad de dicho salario.

falta, con arreglo a las necesidades familiares, lo que equivale a decir que, en una u otra forma, debe concederse bonificaciones, por el número de hijos menores. Sin tales bonificaciones, como parte integrante o como suplemento del subsidio, ningún seguro social contra la falta de salario resulta adecuado para la previsión de familias numerosas. Pero si las bonificaciones por el número de hijos menores se diesen únicamente cuando falta el salario y no también en los períodos en que se percibe, resultarían inevitables dos males. Primero: una parte considerable de necesidad aguda perseguiría siempre a los trabajadores que perciben salarios bajos como séquito inseparable de las familias numerosas. Segundo: en cualquiera de estos casos, los ingresos serían mayores durante los períodos de paro u otra interrupción del trabajo, que en los períodos de trabajo.

14. Con una distribución distinta de los ingresos mediante los seguros sociales y las bonificaciones infantiles, la necesidad, tal como la definían aquellos estudios sociales, pudo haber sido abolida en la Gran Bretaña antes de la presente guerra. Como se demuestra en el apartado 445, la renta disponible del pueblo británico permitía sobradamente lograr tal finalidad. El Plan de Seguridad Social contenido en la Parte V del presente Informe aspira a abolir la necesidad después de la guerra. Incluye como método principal el seguro social obligatorio, con asistencia pública nacional y seguros voluntarios como sistemas subsidiarios. Comprende bonificaciones infantiles como parte de sus perspectivas. El Plan prevé, igualmente, el establecimiento de servicios completos de salubridad, atención médica y servicios de convalecencia o restablecimiento, y continuidad de trabajo —es decir, lo que tienda a evitar el paro obrero colectivo o en masa— como condiciones necesarias para asegurar el éxito de los seguros sociales. Estas tres medidas —bonificaciones infantiles, servicios médicos y de convalecencia y continuidad del trabajo— son las previsiones A, B, y C del Plan; caen parcialmente dentro o fuera del mismo, abarcando otros campos de la política social. Se estudian, en consecuencia, no en la exposición detallada del Plan en la Parte V, sino en la IV, que se refiere a la seguridad social en relación con fines más amplios.

15. El Plan se basa en una diagnosis de la necesidad. Toma como punto de partida la realidad de las condiciones de vida del pueblo revelada por las investigaciones sociales en el período comprendido entre las dos guerras. Tiene en cuenta otros dos factores relativos a la comunidad británica, basándose en estadísticas conocidas de las escalas de natalidad y mortalidad, para calcular los planes del futuro: los principales efectos de estas escalas, que determinan el presente y el porvenir

del pueblo británico, se detallan en la Tabla XI del apartado 234. El primero de los dos factores citados es la edad de pleno vigor físico de la gente, dando por cierto que el número de personas que hayan cumplido la edad considerada ahora como término de la vida de trabajo será mayor, en relación con la población total, que en tiempos pasados. El segundo factor es la baja escala actual de natalidad del pueblo británico; a menos de que se eleve esta escala de modo importante en el próximo futuro, es inevitable un rápido y continuo descenso de la población. El primer factor obliga a buscar el medio de diferir la edad de retiro del trabajo, en vez de adelantarla. El segundo factor impone que se dé preferencia en los desembolsos de carácter social a la protección a la infancia y a la maternidad.

16. Las atenciones para la vejez representan el elemento de mayor volumen y de más rápido desarrollo en cualquier sistema de seguro social. En la Parte III de este Informe se trata del problema de la edad como uno de los tres problemas capitales; las medidas propuestas en relación con el mismo quedan resumidas en los apartados 254 al 257. En pocas palabras, la proposición consiste en establecer para todos los ciudadanos pensiones suficientes, sin prueba de necesidad, que alcanzarán la tarifa básica, por etapas, en un período de veinte años, procediéndose durante el mismo a la inmediata concesión de pensiones de asistencia a las personas que las necesiten. Al establecer un período de transición para las pensiones de derecho (pensiones de asegurado), durante el cual período se atendería sin más espera a quienes lo precisaran mediante prueba de necesidad, el Plan británico de Seguridad Social sigue el precedente de Nueva Zelanda. El nivel definitivo de la tarifa de pensiones de Nueva Zelanda es más alto que el propuesto en este Plan, pero allí se alcanza ese nivel después de transcurrido un período de veintiocho años, en vez de los veinte años señalados aquí; transcurridos veinte años, la tarifa de Nueva Zelanda no difiere mucho de la de la tarifa básica propuesta para la Gran Bretaña. Las pensiones en Nueva Zelanda no están condicionadas al retiro efectivo del trabajo; el plan británico, en cambio, propone que sean verdaderas pensiones de retiro y que los interesados que continúen trabajando y aplacen su retiro puedan mejorar su pensión sobre el tipo básico. El sistema neozelandés es menos favorable que el británico en cuanto parte de un nivel más bajo; pero, en cambio, es más favorable en otros aspectos. En su totalidad, estos dos sistemas, para dos comunidades del pueblo británico, son proyectos inspirados en el mismo principio para resolver el mismo problema del tránsito de las pensiones basadas

en la necesidad a las pensiones establecidas como derecho para todos los ciudadanos, en virtud de su propia contribución al fondo del Seguro.

COMPENDIO DEL PLAN DE SEGURIDAD SOCIAL

17. Lo que caracteriza principalmente el Plan de Seguridad Social es un sistema de seguro social contra la interrupción o desaparición de la posibilidad de ganar lo necesario para vivir, sistema que proporciona también los medios para atender a los gastos extraordinarios que ocasionan el matrimonio, el parto y la muerte. El sistema comprende seis principios fundamentales: igualdad en la tarifa del subsidio de subsistencia; igualdad en la tarifa de las cuotas; unificación de la responsabilidad administrativa; suficiencia del subsidio; extensión del mismo; y clasificación. Estos principios están desarrollados en los apartados 303 al 309. Basado en ellos y en combinación con la asistencia nacional y los seguros voluntarios como métodos subsidiarios, el Plan de Seguridad Social aspira a eliminar la necesidad en cualquier circunstancia de la vida.

18. Un plan destinado a cubrir tal variedad de contingencias humanas ha de ser forzosamente extenso y detallado. Debe contener propuestas de distinto orden en su precisión y en su importancia. Al preparar este Informe se ha planteado, naturalmente, la cuestión de saber si debe llegar hasta donde sea necesario para entrar en todos los detalles o si es preferible exponer, de momento, únicamente los principios generales. Por dos razones parece preferible, en vez de trazar un simple esquema, presentar desde ahora la propuesta con tanta minuciosidad como lo permita el tiempo disponible. La primera razón es que los principios que informan cualquier reforma práctica sólo pueden ser apreciados al verlos desarrollarse en la realidad. La segunda razón es que, si el Plan de Seguridad Social ha de ser implantado cuando la guerra termine, o poco después, hay que aprovechar el tiempo preparando el plan tan minuciosamente como sea posible. Los diversos detalles expuestos en la Parte V no agotan el tema ni son definitivos; pueden ser tomados como base de discusión, pues es lógico esperar que sean discutidos. Entre las proposiciones capitales del Informe, las hay también de distinta importancia y que merecen distinta prelación dentro del conjunto del sistema. Hay algunas proposiciones de las cuales, si bien intrínsecamente son importantes y convenientes, puede prescindirse sin que se

modifique el resto del sistema. Especialmente tres de las reformas principales señaladas en el apartado 30 tienen tal carácter y están puestas en el texto entre paréntesis angulares [] para indicarlo. Esto no quiere decir que todo lo demás que no lleva tal signo sea igualmente esencial y no pueda ser o bien aceptado o bien separado del conjunto. Los seis principios que se exponen a continuación y cuanto en ellos está implícito son lo fundamental; el resto del sistema puede modificarse sin que se altere su carácter general; la tarifa de beneficios y todo lo que se detalle están, naturalmente, sujetos a rectificación.

19. Las características principales del Plan pueden resumirse en los términos siguientes:

i) El Plan comprende a todos los ciudadanos sin límite superior de ingresos, pero tiene en cuenta sus diferentes procedimientos de ganarse la vida; es un plan que abarca a todas las personas y a todas las necesidades, pero con la debida clasificación para aplicarlo.

ii) Con respecto a la seguridad social, la población total está dividida en cuatro Clases principales correspondientes a las edades de aptitud para el trabajo y otras dos Clases correspondientes a edades menor o mayor que aquélla, a saber:

I. Empleados,⁷ es decir personas cuya ocupación normal es el empleo con contrato de trabajo.

II. Otras personas que tienen ocupación lucrativa, incluso patronos, comerciantes y trabajadores independientes de todas clases.

III. Amas de casa, es decir mujeres casadas dedicadas a los cuidados del hogar y cuyos maridos se encuentran en edad de trabajar.

IV. Otras personas en edad de trabajar que no tienen ocupación lucrativa.

V. Menores de la edad de trabajar

VI. Retirados que pasan de la edad de trabajar.

iii) La Clase VI de las enumeradas recibirá pensión de retiro, y la V disfrutará de bonificaciones infantiles, que serán a cargo del Erario público respecto a

⁷ Se incluye en esa denominación a toda clase de obreros. (T.)

todos los hijos menores, cuando la cabeza de familia perciba subsidio del seguro o pensión, y respecto a todos los hijos menores excepto uno en los demás casos. Las otras cuatro Clases estarán aseguradas para una previsión adecuada a sus circunstancias. A todas las Clases alcanzarán el servicio médico completo, el de convalecencia y los gastos de entierro.⁸

iv) Todas las personas comprendidas en las Clases I, II y IV pagarán una sola cuota de seguridad por medio de un sello adherido a una sola póliza o documento de seguro, cada semana o combinación de semanas. En la Clase I también contribuirá el patrono, adhiriendo al documento el sello del seguro que le corresponda y deduciendo del salario o sueldo la cuota del obrero. La cuota diferirá de una Clase a otra según los beneficios previstos para cada una, y será más elevada la de los hombres que la de las mujeres, con objeto de que aquellos aseguren los beneficios correspondientes a la Clase III.

v) Sin más condición que la del pago de la cuota, cada persona de la Clase I recibirá subsidio de paro o incapacidad, pensión de retiro, tratamiento médico y gastos de entierro. Las personas de la Clase II recibirán los mismos beneficios, excepto el subsidio de paro y el incapacidad durante las trece primeras semanas de la misma. Las personas de la Clase IV recibirán los mismos beneficios, excepto el subsidio de paro e incapacidad. En sustitución del subsidio de paro, se concederá un subsidio de readaptación profesional o aprendizaje a las personas comprendidas en todas las Clases, excepto la Clase I, para permitirles encontrar

⁸ En otra parte del Informe, su autor señala la diferencia entre subsidio, pensión, etc. Creemos que los términos españoles equivalentes a los que se emplean en el texto inglés, y que mejor expresan de modo convencional esa diferencia, son los siguientes: “subsidio”, cuando se trata de un pago regular por período determinado, mientras subsista la necesidad, y se aplica a los casos de paro, incapacidad, tutela o cuidado de menores, y a veces, por períodos fijos y más cortos, a la readaptación profesional, maternidad y viudedad; “pensión”, cuando se trata de un pago semanal permanente o por tiempo indeterminado en los casos de retiro (“pensión de retiro” o “pensión”, simplemente, según el texto inglés) o inutilidad debida a accidentes del trabajo o enfermedad profesional (“suspensión obrera”; “asignación”, cuando es un pago por una sola vez para atender a gastos concretos, como los que ocasionan el matrimonio (“asignación dotal”), el nacimiento de un hijo (“asignación de maternidad”, distinta del “subsidio de maternidad”, que dura trece semanas), el traslado de residencia o la muerte; “indemnización”, cuando se trata de un pago por una sola vez por accidente de trabajo o enfermedad profesional que ocasionen la muerte; “bonificación” es el pago semanal al cabeza de familia por tener a su cargo hijos menores (“bonificación infantil”) u otras personas (“bonificación familiar”). Todas estas variedades quedan comprendidas en el término común de “beneficios del Seguro”. El respectivo empleo en la presente traducción corresponde a los distintos significados convencionales que se indican. (T.)

nuevos medios de ganarse la vida, si pierden los que tenían. Se asegurará a todas las personas comprendidas en la Clase III, en virtud de las cuotas satisfechas por sus esposos, asignaciones de maternidad, subsidio de viudedad o separación conyugal y derecho a pensión de retiro; además de la asignación de maternidad, las mujeres casadas que tengan trabajo retribuido percibirán subsidio de maternidad durante trece semanas, que les permita abandonar el trabajo el tiempo necesario antes y después del parto.

vi) El subsidio de paro, el subsidio de incapacidad, la pensión básica de retiro, transcurrido el período de transición, y el subsidio de readaptación profesional serán para todos del mismo tipo, independientemente de los ingresos que tuviera antes de cada cual. Este tipo de subsidio habrá de ser suficiente para atender a los gastos de la vida en casos normales. Habrá una tarifa de subsidio conjunto para marido y mujer cuando la esposa no tenga ocupación lucrativa. Cuando no haya mujer o ésta tenga ocupación lucrativa, habrá una tarifa de subsidio individual que será inferior; cuando no haya mujer, pero sí otra persona mayor de la edad correspondiente a bonificación infantil, se concederá una bonificación por carga familiar. El subsidio de maternidad para las amas de casa que tengan, además, ocupación retribuida será superior a la tarifa del subsidio individual por paro obrero o incapacidad, en tanto que será inferior para ellas la tarifa de subsidio de paro o incapacidad; también habrá una tarifa especial para viudedad como se indica más adelante. Salvo estas excepciones, la tarifa de subsidios será la misma para hombres y mujeres. La incapacidad producida por accidente del trabajo o enfermedad profesional será considerada como cualquiera otra incapacidad durante las trece primeras semanas; si la incapacidad persiste, el subsidio de incapacidad ajustado a la tarifa general será sustituido por una pensión obrera en proporción al salario que tenía el interesado, con límites máximo y mínimo.

vii) El subsidio de paro será el mismo, sin prueba de necesidad, mientras dure la falta de trabajo, pero se establecerá la regla de condicionarlo a la asistencia del beneficiario a un centro de trabajo o de readaptación profesional. El subsidio de incapacidad también será el mismo, sin prueba de necesidad, mientras dure la incapacidad o hasta que sea sustituido por una pensión obrera, y estará sujeto a la aceptación del correspondiente tratamiento médico o de reeducación profesional.

viii) Las pensiones (excepto las llamadas obreras) sólo se pagarán en caso de retiro definitivo del trabajo. Pueden ser reivindicadas en cualquiera edad, una vez cumplida la mínima de retiro, que es la de 65 años para hombres y 60 para mujeres. El tipo de pensión aumentará sobre el tipo básico, si se aplaza el retiro. Las pensiones de asegurado podrán alcanzar un total del tipo básico gradualmente, durante un período de transición de veinte años, en el transcurso del cual serán concedidas pensiones suficientes, según sus necesidades, a las personas que las precisen. Los derechos de los pensionistas existentes serán respetados.

ix) Si bien no debe concederse pensiones permanentes a viudas en edad de trabajar sin hijos menores a su cargo, se concederá a todas las viudas un subsidio temporal superior al de paro o incapacidad, y, terminado dicho subsidio, se concederá el de readaptación profesional en los casos que resulte indicado. Las viudas que hayan de atender a hijos menores percibirán un subsidio de tutela, además de las bonificaciones infantiles correspondientes, suficiente por sí mismo para cubrir las necesidades.⁹ Los derechos de las viudas pensionistas que existen en la actualidad serán respetados.

x) El limitado número de casos de necesidad no comprendidos en el seguro social será atendido por la asistencia pública nacional, mediante prueba de necesidad.

xi) Se prestará a todos los ciudadanos tratamiento médico completo, con todo lo que requiera, a cargo de un servicio de salubridad dependiente de los Departamentos competentes, y se proporcionará a todas las personas que lo necesiten tratamiento postmédico de convalecencia y restablecimiento en la aptitud para el trabajo.

xii) Se creará un Ministerio de Seguridad Social encargado del seguro social, la asistencia nacional y el fomento y fiscalización de los seguros voluntarios, el cual asumirá también, en los términos que sea conveniente a estos efectos, las funciones desempeñadas actualmente sobre las mismas materias por otros Centro ministeriales y Corporaciones locales.

⁹ En este caso, el subsidio de tutela equivale a los ingresos del cabeza de familia, y por eso va acompañado de las bonificaciones infantiles. (T.)

NATURALEZA DEL SEGURO SOCIAL

20. Con arreglo al sistema de seguro social, que es lo fundamental de este plan, todos los ciudadanos en edad de trabajar contribuirán, en sus respectivas Clases, con el pago de sus cuotas, en función de la seguridad que necesiten, y la parte relativa a la mujer casada estará comprendida en la cuota del respectivo marido. Todas las personas quedarán a cubierto de todas sus necesidades mediante el abono de una sola cuota semanal, en una sola póliza o documento de seguro. El pago de los beneficios principales: paro, incapacidad y retiro durará lo que dure la necesidad, sin prueba de necesidad, y serán abonados por un Fondo de seguro social formado por las cuotas de las personas aseguradas, las de sus patronos, si los tienen, y la aportación del Estado. En que sea así coinciden los dos criterios que pueden seguirse para abordar el problema del ingreso suficiente para vivir.

21. Según el primero de estos dos criterios, lo que el pueblo británico desea es que los beneficios del seguro sean a cambio de las cuotas pagadas, y no una concesión graciosa del Estado. Este deseo se manifiesta, tanto en la popularidad alcanzada por el seguro obligatorio, como en el incremento excepcional adquirido por los seguros voluntarios contra enfermedad y muerte y también por la póliza dotal, y, últimamente, por el seguro de hospitalización mediante igualas. Se manifiesta también, en otro sentido, por la fuerte oposición popular a cualquier clase de prueba de necesidad. Esta oposición obedece no tanto al deseo de obtener algo aunque no se necesite, como el enojo que causa el hecho de que se convierta, al parecer, en motivo de sanción el haber ahorrado penique a penique —cosa que el pueblo practica con satisfacción, estimándolo un deber— en previsión de los malos tiempos. Administrar sus propias ganancias es un elemento esencial de la libertad de los ciudadanos. Como una buena parte de los beneficios que reparte el seguro procede del pago de las cuotas que todos los ciudadanos hacen por igual, cualesquiera que sean sus ganancias, es lógico que se base en este hecho el deseo de que los subsidios sean también iguales, cualesquiera que sean los medios de vida respectivos.

22. El otro criterio es que todo el dinero necesario para pagar los beneficios del seguro, cuando llega el momento de percibirlos, debe salir de un Fondo a cuya formación hayan contribuido los beneficiarios, quienes pueden ser requeridos para aportar mayor contribución si el Fondo resulta insuficiente. El sistema seguido

desde 1930 en relación con el paro duradero, y propuesto repetidas veces para la incapacidad crónica, que consiste en que el Estado asuma esta carga independientemente del seguro, con objeto de mantener las cuotas a tipo bajo, es un mal sistema, en principio. Las personas aseguradas no deben tener la sensación de que lo que perciban por no hacer nada, aunque sea justo, sale de una bolsa sin fondo. El Gobierno tampoco debe tener la sensación de que, haciendo una especie de limosna, puede eludir su responsabilidad mayor, que consiste en tratar de reducir al mínimun el paro obrero y las enfermedades. El dinero y los servicios del Estado deben emplearse en procurar que no falte trabajo y en abrir otras fuentes de prosperidad nacional, y también en prevenir y combatir las enfermedades, pero no en tapar los agujeros de un deficiente sistema de seguros.

23. No se puede, sin embargo, prescindir completamente del Estado en la obra de prestar asistencia directa a las personas necesitadas, previa comprobación de sus necesidades. Por completo que sea un sistema de seguros, habrá quienes no puedan pagar sus cuotas, por tratarse de gente imposibilitada físicamente, y habrá, también, quienes escapen por las mallas de la red de cualquier sistema. Hacer que el subsidio del seguro, sin prueba de necesidad, sea de duración ilimitada implica que se debe imponer la condición, transcurrido un plazo mayor o menor, de que los hombres que perciban dicho subsidio empleen su tiempo en adiestrarse o conservarse en aptitud para el trabajo; pero imponer cualquier condición significa, como es natural, que esta condición puede no cumplirse, y entonces se produce un caso de los que han de ser socorridos por la asistencia pública. Además, para una de las principales finalidades del seguro social—previsión para la vejez o retiro— el principio contributivo implica el pago de cuotas durante buen número de años; en la implantación de las pensiones de asegurado, de suficiente cuantía para vivir, deber abrirse un período de transición, durante el cual quienes no tengan derecho a pensión en razón del pago de sus cuotas, pero la necesiten, sin embargo, deben ser atendidos para cubrir sus necesidades por medio de pensiones de asistencia. La Asistencia pública con carácter nacional es, por lo tanto, un método subsidiario esencial en el conjunto del Plan de Seguridad Social, y la obra realizada por la Junta Nacional de Asistencia demuestra que la asistencia, con prueba de necesidad, puede ser administrada con simpático espíritu de justicia y con discreción, teniendo en cuenta todas las circunstancias que concurren en cada caso personal. Pero el campo de acción de la asistencia habrá de ser limitado desde el principio e irá disminuyendo en el

transcurso del periodo de transición para esta clase de pensiones. El sistema de seguro social se bastará por sí mismo, cuando se encuentre en plena aplicación, para garantizar los ingresos necesarios para vivir en todos los casos normales.

24. Se presenta este sistema como un sistema de seguro porque adopta el principio contributivo. Y se presenta como un seguro social para marcar bien lo que le distingue del seguro voluntario. En primer lugar, mientras la esencia del seguro voluntario es que la prima del seguro se ajusta exactamente al riesgo, pues en otro caso nadie se aseguraría voluntariamente, ese ajuste no es esencial en un seguro hecho obligatorio por imposición del Estado. En segundo lugar, al mismo tiempo que se atiende a los riesgos actuales de muerte, vejez o enfermedad, es preciso, en el régimen de seguro voluntario, crear un fondo con el pago de las cuotas desde edad temprana, con objeto de proveer al aumento progresivo de riesgos en el ocaso de la vida y acumular reservas para las adversidades que se presenten. El Estado, con su fuerza de obligar a las sucesivas generaciones de ciudadanos a que se aseguren y con su facultad de imponer tributos, no necesita acumular reservas para asegurarse contra los riesgos, y, de hecho, jamás adoptó tal sistema. La segunda de estas dos diferencias es sólo una diferencia de método financiero; la primera plantea, en cambio, importantes cuestiones políticas y de equidad. Si bien el Estado, al asumir la gestión del seguro obligatorio, no necesita forzosamente modificar la prima correspondiente al riesgo, debe resolver si lo hace por consideraciones de orden político.

25. Cuando se implantó el seguro del Estado en la Gran Bretaña, se pensó que el seguro obligatorio fuese semejante al seguro voluntario mediante el ajuste exacto entre prima y riesgo. Así se estableció, para el seguro de enfermedad, en el sistema de Sociedades Autorizadas. Se intentó establecerlo del mismo modo en el seguro de paro obrero, mediante diferentes tarifas de cuotas entre las distintas industrias, a medida que fuera posible establecer una valuación exacta, fomentando los sistemas especiales de seguro y reembolsando las cuotas individuales de quienes no reivindicaban al beneficio del seguro. Cuando se estableció por primera vez la indemnización a los obreros por accidentes del trabajo, el ajuste de la prima al riesgo industrial fue una consecuencia obligada de la forma en que se disponía que fuesen pagadas las indemnizaciones, imponiendo dicha obligación individualmente a los patronos, quienes quedaban en libertad de asegurarse voluntariamente para cubrir su responsabilidad. En los treinta años transcurridos

a partir de 1912, se ha producido una fuerte corriente de opinión contraria a estas ideas primeras, es decir, contraria al principio de que la prima corresponda exactamente al riesgo en el seguro obligatorio, y favorable, en cambio, a la mancomunidad del riesgo. Este cambio ha sido más acentuado y completo con referencia al seguro de paro obrero, donde, en el sistema general, el seguro separado por industrias, en vez de extenderse, constituye hoy una excepción. El argumento que ahora se hace, generalmente, es que el volumen del paro obrero en una industria determinada no depende exclusivamente de causas inherentes a ella, sino que existe una dependencia recíproca entre todas las industrias, y que, en consecuencia, las que tienen la fortuna de funcionar normalmente deben contribuir a la carga del paro en aquéllas cuya marcha es menos regular. Idéntica tendencia de opinión en favor de la mancomunidad de los riesgos sociales se ha puesto de manifiesto en los criterios expuestos por la gran mayoría de personas que han informado a esta Comisión sobre el seguro de enfermedad. El mismo argumento ha sido hecho también por la Federación Obrera de Mineros ante la Real Comisión de Indemnizaciones por Accidentes del Trabajo respecto a este seguro: puesto que las demás industrias no pueden funcionar sin el carbón de las minas, los obreros mineros han propuesto que los patronos de todas las industrias soporten equitativamente la carga de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en las minas de carbón.

26. Conocidos son, pues, los principios y la forma de llevarlos a la práctica, sobre todo lo cual las personas razonables pueden tener criterios distintos. Pero la tendencia general de la opinión pública parece clara. Después de ensayar distintos principios, coincide en estimar que lo que mejor satisface el sentimiento del pueblo británico es que, en el seguro organizado por la comunidad con carácter obligatorio, todos los individuos reciban un trato igual; nadie puede pretender pagar menos por el hecho de que tiene mejor salud o de que su trabajo es más regular. Con arreglo a este criterio, las conclusiones del presente Informe marcan otro avance en el progreso del seguro de Estado como un nuevo modelo de institución humana, apartándose tanto de los primitivos sistemas de previsión y mitigación de las calamidades como del seguro voluntario. El término “seguro social” que se aplica a esta institución lleva simultáneamente implícitos su carácter obligatorio y el principio de solidaridad entre todos los hombres. También lleva implícita la mancomunidad de riesgos, excepto cuando la separación de dichos riesgos sirve finalidades de orden

social. Puede haber, en efecto, razones de política social que aconsejen el ajuste de la prima al riesgo cuando se trate de estimular la preservación del peligro, como ocurre en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Pero no debe admitirse ya que un individuo pretenda contribuir con menos cantidad al seguro social o permanecer fuera del mismo, en razón de las ventajas de su menor riesgo personal a quedar cesante o a sufrir enfermedades o accidentes.

TARIFAS PROVISIONALES DE BENEFICIOS Y CUOTAS

27. El seguro social tiene como fin garantizar el mínimum de ingresos necesarios para vivir. Las tarifas de beneficios y cuotas cifradas ahora en su valor monetario no podrían ser definitivas, por dos razones. Primera: es imposible prever ahora con exactitud cuál será el índice de precios después de la guerra. Segunda: la determinación de lo que se precisa para la normal subsistencia humana es siempre materia de apreciación; los cálculos sobre tal extremo cambian en el transcurso del tiempo y en una comunidad progresiva siguen, por lo general, una curva ascendente. El procedimiento adoptado para tratar estos problemas ha sido: primero, partir del tipo de necesidades de subsistencia, tal como lo fijan los peritos en la materia, para determinar el ingreso semanal que sería suficiente para vivir, en situación normal, a los precios vigentes en 1938; segundo, basar en estos datos las tarifas, ajustándolas a un aumento del 25 por ciento sobre el coste de la vida en 1938. Estas tarifas de subsidios, pensiones y asignaciones son las que figuran en el apartado 401 como tarifas provisionales para la postguerra; dichas tarifas ponen de manifiesto, en forma sencilla, que se ha establecido la relación más adecuada entre las diferentes clases de beneficios y cuál es el coste de cada uno de ellos y el total de todos. Permiten, igualmente, comparar los beneficios con las cuotas y contribuciones. Pero estas tarifas provisionales no son, en sus mismas cifras, cosa esencial. Si el valor del dinero, cuando entren en vigor, difiere de las presunciones que les sirven de base, dichas tarifas provisionales podrían modificarse en consecuencia sin afectar al sistema en nada fundamental. Si la política social reclamase beneficios mayores para atender a un tipo de vida más elevado, el nivel general de las tarifas de beneficios y cuotas podría elevarse sin alterar por ello la

estructura del sistema. Si la política social o las dificultades financieras aconsejaran una reducción de beneficios, los beneficios y las cuotas podrían ser reducidos, aunque quizás esto no se pudiera hacer tan rápidamente o exigiera algunas modificaciones en el sistema.

28. Lo más importante de las tarifas provisionales es el tipo de 40 ch. semanales para marido y mujer en caso de paro o incapacidad y, una vez transcurrido el período de transición, como pensión de retiro, además de las bonificaciones infantiles a razón de 8 ch. semanales por cada hijo menor. Estas cifras representan un gran aumento sobre los subsidios que existen en la actualidad. De este modo, en caso de paro o incapacidad, un matrimonio, si la mujer no trabaja, con dos hijos menores, recibirá 56 ch. a la semana, sin prueba de necesidad, mientras dure el paro o la incapacidad, en vez de los 33 ch. en caso de paro y los 15 ch. ó 7 ch. 6 p. en caso de enfermedad, más los beneficios adicionales que pudiera corresponderle por pertenecer a alguna Sociedad Autorizada, que podía percibir dicha familia antes de la guerra. La mujer casada con trabajo remunerado tendrá subsidio de maternidad, de 36 ch. semanales, durante trece semanas y, además, la asignación de maternidad, de 4 libras esterlinas, que se concederá, en tales casos, a todas las mujeres casadas. Las demás tarifas, como, por ejemplo, las de viudedad y de invalidez por accidentes de trabajo, presentan aumentos análogos, según puede verse en el apartado 284, al tratar del Presupuesto de Seguridad Social. Habrá nuevas asignaciones para gastos de entierro, matrimonio y otras necesidades. Un completo tratamiento médico, tanto domiciliario como de hospitalización, pendiente del mejor estudio que se propone en el apartado 437, se prestará a todos los ciudadanos y personas a cargo, sin que tengan que pagar nada más por ninguna clase de servicios. De acuerdo con estas tarifas provisionales, el Presupuesto total de Seguridad, incluyendo las bonificaciones infantiles y los servicios médicos y de convalecencia gratuitos, se calcula en 697 millones de libras esterlinas para 1945, que será el primer año del plan, y en 858 millones de libras para 1965, o sea 20 años después. El aumento que esas sumas representan sobre los actuales desembolsos y la distribución del coste total entre las aportaciones de las personas aseguradas, de sus patronos y del Erario público son asuntos que se tratan en la Parte IV del Informe. La tarifa provisional, de cuotas figura en el apartado 403. Lo más importante de dicha tarifa es la cuota de 4 ch. 3 p. que debe abonar semanalmente un hombre adulto que trabaja a sueldo o

jornal y la de 3 ch. 3 p. semanales que corresponde abonar a su patrono. Con arreglo a esta tarifa, que guarda proporción con las que se señalan para otras clases, los obreros asegurados en la Clase I contribuirán con sus cuotas a los beneficios que les correspondan cuando el plan, incluso las pensiones de asegurado, esté en plena aplicación, en un 25 por ciento, aproximadamente, del importe de los beneficios que perciban, excluyendo las bonificaciones infantiles; el saldo será cubierto por la contribución de los patronos y la aportación del Estado procedente de la recaudación general de impuestos según la capacidad contributiva de cada cual. Al principio, la contribución de las personas aseguradas representará una proporción mayor del costo total. El aumento neto de lo que el Estado pagará el primer año, sobre el total de desembolsos que hace actualmente para atenciones análogas, será de 86 millones de libras, aproximadamente.

29. Al intentar establecer las tarifas de subsidios y pensiones del seguro sobre bases científicas, en relación con las necesidades de la vida, han surgido graves dificultades, debidas a las circunstancias modernas de la Gran Bretaña. Hay el problema de los alquileres... En éste, como en otros aspectos, la estructura de un buen sistema de seguro social depende de la solución de otros problemas de organización social y económica. Pero, aun sometido a la dificultad ineludible de dar un valor numérico a cierto tipo de mínimum de subsistencia, el sistema de seguro social trazado en este Informe proporciona beneficios suficientes para cubrir todas las necesidades normales, tanto en su cuantía como en su duración. En este sistema, además, se suprimen las anomalías, duplicidad de servicios, multiplicidad de agencias y gastos administrativos superfluos, que caracterizan a los actuales servicios británicos de Seguridad, y, en lugar de todo ello, se establece un régimen de coordinación, sencillez y economía.

SEGURIDAD SOCIAL UNIFICADA Y REFORMAS QUE REQUIERE

30. Grandes e importantes son las ventajas que ofrece la unificación de la seguridad social. Sólo pueden lograrse a costa de reformas en el mecanismo administrativo, cuya necesidad es evidente y puede demostrarse caso por caso. Las principales reformas en la organización actual que requiere este Plan, se detallan a continuación. Las razones de cada una de dichas reformas se exponen en la Parte II;

en uno o dos casos sólo se hace allí una breve enunciación en espera de desarrollarla más adelante. Las reformas necesarias son las siguientes:

- 1) Unificación del seguro social con respecto al pago de cuotas, es decir que todas las personas aseguradas podrán obtener todos los beneficios del seguro en virtud del pago de una cuota única semanal, en un solo documento o póliza.
- 2) Unificación administrativa del seguro social y de la asistencia pública en un Ministerio de Seguridad Social, con Agencias locales de Seguridad abarcando a todas las personas aseguradas.
- 3) Sustitución del sistema actual de Sociedades Autorizadas,¹⁰ que conceden beneficios desiguales, por un sistema general de cuota obligatoria [combinando la acción de sociedades de Socorros Mutuos y Montepíos de Sindicatos que tienen establecido el seguro contra enfermedad, los cuales podrían continuar encargados de administrar los beneficios de esa rama del seguro del Estado a sus afiliados, lo mismo que sus propios beneficios asegurados voluntariamente].
- 4) Sustitución del actual sistema de indemnizaciones por accidentes del trabajo e inclusión de la previsión de dichos accidentes y de las enfermedades profesionales en el sistema unificado de seguro social, con sujeción a las siguientes normas; a), método especial para proveer al coste de esta rama de seguro; b), pensiones especiales por incapacidad duradera e indemnización familiar en caso de muerte ocasionada por alguna de dichas causas.
- 5) Separación del tratamiento médico de la administración de los demás beneficios del seguro e implantación de un servicio médico completo para todos los ciudadanos, cubriendo todas las atenciones y todas las formas de invalidez física, dependiente de los Departamentos encargados de los servicios de Salubridad.
- 6) Inclusión de las amas de casa en el seguro como una Clase distinta a la de empleados, con beneficios apropiados a sus necesidades peculiares, incluyendo; a), en todos los casos [asignación dotal], asignación de maternidad, previsión

¹⁰ Las Sociedades Autorizadas, que lo están para la gestión de ciertas ramas del seguro, son de distinta importancia y tienen características variadas, sin abordar el campo del seguro comercial ordinario. Como Sociedades Autorizadas funcionan en Inglaterra las Agencias de Seguro Popular de Vida, las Sociedades de Socorros Mutuos, los Montepíos de los Sindicatos obreros y los de las Federaciones patronales. Muchas Sociedades Autorizadas están agrupadas en federaciones. (T.)

de viudedad y separación conyugal y pensión de retiro; b), si no tiene ocupación retribuida, subsidio durante el paro o incapacidad del marido; c), si tiene ocupación retribuida, subsidio especial de maternidad, además de la asignación por el mismo concepto, y subsidio reducido de paro o incapacidad, completándose esta reforma con la derogación del Reglamento de Excepciones aplicables a las Mujeres Casadas.¹¹

7) Extensión del Seguro contra la incapacidad duradera a todas las personas que tienen ocupación retribuida y extensión del seguro de pensiones a todas las personas en edad de trabajar, tengan o no ocupación retribuida.

8) Establecimiento del subsidio de readaptación o aprendizaje profesional para todas las personas que pierdan su anterior medio de vida, fuera o no retribuido

9) Equiparación de las tarifas de subsidios y pensiones en los casos de paro, incapacidad –excepto la incapacidad duradera ocasionada por accidente de trabajo o enfermedad profesional– y retiro.

10) Equiparación de las condiciones de los subsidios de paro, incluyendo la incapacidad ocasionada por accidente de trabajo o enfermedad profesional, con respecto a los días que deben transcurrir hasta que se perciben dichos beneficios.¹²

11) Equiparación de las condiciones de contribución para los subsidios de paro e incapacidad, excepto cuando la incapacidad se deba a accidentes del trabajo o enfermedad profesional, y revisión de las condiciones de contribución para pensiones.

12) Hacer el subsidio de paro a plena tarifa de duración indefinida, pero sujeto al requisito de asistir a un centro de trabajo o de readaptación profesional, transcurrido un determinado periodo de cesantía.

13) Hacer el subsidio de incapacidad a plena tarifa de duración indefinida, pero sujeto al requisito de determinadas condiciones al asegurado sobre lo que debe hacer.

¹¹ Se trata de un reglamento para corregir anomalías en la concesión del actual subsidio de paro obrero. (T.)

¹² Actualmente, al conceder estos subsidios, no se cuentan, en ciertos casos, los tres primeros días. No existe en ese punto regla común. Estos tres primeros días se llaman, en el seguro inglés, *tiempo de espera*. (T.)

14) Hacer que las pensiones, excepto las obreras, estén condicionadas al retiro definitivo del trabajo y aumenten su valor por cada año que se siga pagando las cuotas, a partir de la edad mínima de retiro, que es de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres.

15) Fusión de los sistemas especiales de seguro de paro en la agricultura y en las empresas bancarias, financieras y aseguradoras en el sistema general del seguro social.

16) Abolición de las excepciones del seguro:

a) de las personas que ejercen determinadas profesiones, tales como funcionarios del Estado y de las Corporaciones públicas locales, policías, enfermeras, ferroviarios, y otras ocupaciones que dan derecho a pensión, y, con respecto al seguro del paro, al personal del servicio doméstico en casas particulares;

b) de las personas que ganan más de 420 libras al año en ocupación no manual.

17) Sustitución de las pensiones de viudedad, que actualmente no están condicionadas ni son suficientes para vivir, por un sistema que atienda debidamente las necesidades de las viudas, en el cual se incluye el subsidio temporal de viudedad con tarifa especial en todos los casos, el subsidio de aprendizaje o readaptación profesional cuando resulte indicado y el subsidio de tutela si tienen hijos menores a su cargo.

18) Inclusión en el seguro obligatorio de una asignación para gastos de entierro, igual para todos.

19) Traspaso al Ministerio de Seguridad Social de las funciones que conservan las autoridades locales en materia de asistencia pública, excepto los servicios y tratamientos en establecimientos e instituciones públicas.

20) Traspaso al Ministerio de Seguridad Social de la obligación de atender a los ciegos, estableciendo un nuevo sistema de ayuda y protección con el concurso del Ministerio, las corporaciones locales y las entidades privadas.

21) Traspaso al Ministerio de Seguridad Social de las funciones de las Junta Nacional de Asistencia, de la Junta de Aduanas y Consumos,¹³ y probablemente

¹³ Este Centro oficial, en efecto, interviene actualmente en la administración de los pensiones fuera del sistema de seguro, equivalentes a las pensiones de asistencia, con prueba de necesidad. (T.)

también de los servicios de Bolsas de Trabajo del Ministerio del Trabajo y Servicio Nacional, como complemento del seguro del paro obrero, y los servicios de otros Departamento que tengan relación con la administración de subsidios de todas clases, incluyendo las indemnizaciones por accidente de trabajo.

22) Sustitución de la Comisión Estatutaria del Seguro de Paro obrero¹⁴ por una Comisión Estatutaria del Seguro Social con facultades análogas, pero más amplias.

[23) Conversión del negocio que representa el seguro popular en un servicio público dependiente de una Junta del Seguro Popular.]

31. Esta considerable lista de reformas no significa que en las proposiciones del Informe se hace caso omiso de las experiencias y resultados obtenidos en el pasado. Lo que ahora se propone para unificar la seguridad social es la consecuencia de haber levantado fragmentariamente el edificio de la seguridad. Se conserva el principio contributivo de distribuir el coste de la seguridad en tres partes, a cargo, respectivamente, del mismo asegurado, su patrono, si lo tiene, y el Estado. Se conserva y amplía al principio de que el seguro obligatorio debe proporcionar una tarifa igual de beneficios, independientemente de los ingresos individuales, a cambio de una tarifa igual de cuotas. Se conserva como mejor sistema de contribución el de la póliza o documento de seguro y los sellos de seguro adheridos al mismo. Se establece, a base de las experiencias adquiridas en la administración del Seguro de Paro obrero y, posteriormente, en la de asistencia a los obreros parados, una Administración nacional que no queda centralizada en Whitehall,¹⁵ sino que está ramificada en agencias regionales y locales, cuyos funcionarios actúan en todas partes en íntima colaboración con la representación de la masa de población que corresponde a su sector. Se establece sobre nuevas bases la cooperación con las Sociedades de Socorros Mutuos, para atender al Seguro Nacional contra enfermedades. Se mantiene dentro de la estructura general de un sistema unificado algunas de las características especiales de la indemnización por accidente del trabajo y se convierte a las

¹⁴ La Comisión Estatutaria del Seguro de Paro obrero tiene funciones fiscalizadoras en materia financiera y actúa como órgano asesor del Ministro. (T.)

¹⁵ Whitehall, avenida de Londres que se extiende entre el Strand y el río, donde se encuentran los principales Ministerios, y se considera como el centro político y administrativo, no ya de la Gran Bretaña, sino del Imperio Británico. (T.)

asociaciones patronales que las aseguran en las principales industrias interesadas en nuevos organismos autónomos de cooperación. Si bien se traspasa por completo el pago de los subsidios de asistencia de las corporaciones locales al Estado, se conserva, sin embargo, una importante función a dichas corporaciones en el sostenimiento de establecimientos e instituciones públicas y en la organización y mantenimiento de servicios relacionados con el bienestar social. El sistema que se propone aquí es en algunos aspectos una revolución, pero en otros muchos es la evolución y desarrollo natural de lo ya existente. Es, en suma, una revolución típicamente británica.

32. El Plan de Seguridad Social está concebido como algo que puede llevarse a la práctica inmediatamente después de terminada la guerra. En la Memoria del Actuario Gubernativo de Seguros sobre los aspectos financieros del Plan, que figura en el Apéndice A del Informe, se presupone, para el cálculo de los gastos en relación con el número de personas, que el plan comenzará a aplicarse el 1º de julio de 1944, con lo que el primer año completo de beneficios sería el de 1945. Pero, en vista de la tarea legislativa y administrativa que supone la implantación del proyecto, una fecha tan inmediata sólo será posible si el Gobierno y el Parlamento adoptan en plazo muy breve una decisión en principio sobre el Plan.

(Los apartados 33 al 40 de la Parte I se refieren al método de trabajo seguido por la Comisión).

* * *

PARTE II

PRINCIPALES REFORMAS PROPUESTAS Y RAZONES QUE LAS ACONSEJAN

La Parte II contiene el examen de las 23 Reformas señaladas en el apartado 30 de la Parte I y expone las razones en que se basa cada proposición.

* * *