

SEGURIDAD SOCIAL Y RELACIONES LABORALES EN EUROPA DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL HASTA NUESTROS DIAS*

Gerhard A. Ritter
Universidad de Munich

En mi primer trabajo, titulado «Los comienzos y el desarrollo del Estado Social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la Segunda Guerra Mundial», expuse los conceptos Estado Social y Estado del Bienestar, me referí brevemente a la historia del Estado Social anterior a 1914 y traté del desarrollo de los sistemas de Seguridad Social, de la idea de los derechos fundamentales en cuanto a lo social y de algunos rasgos básicos de las relaciones laborales durante el período de entreguerras.

En el presente trabajo hablaré del desarrollo de la Seguridad Social y del problema de las relaciones laborales en Europa desde la II.^a Guerra Mundial. También me referiré brevemente a las cuestiones que surgirán de la creación, a finales de 1992, del mercado común interior de la Comunidad Europea y esbozaré algunos de los problemas actuales del sistema de la Seguridad Social.

I

La construcción del Estado Social y sobre todo de los sistemas de Seguridad Social recibió un fuerte impulso durante la II.^a Guerra Mundial tras la experiencia colectiva de inseguridad social durante la crisis monetaria mundial.

Las iniciativas decisivas partieron esta vez de Gran Bretaña. Bajo la impresión de la amenaza de Hitler, se amortiguaron, al menos durante un tiempo, las divergencias debidas a motivos ideológicos, políticos y de intereses y se incrementaron los esfuerzos por la justicia social. El creciente consenso sociopolítico de la población durante la guerra y la postguerra inmediata, consenso cuestionado ya de nuevo en los años 50, hizo posible, después de 1945, una amplia realización del plan Beveridge de 1942 sobre la reordenación de todo el sistema de Seguridad Social. Dicho plan se ha considerado frecuentemente como el documento fundamental propiamente dicho del Estado del Bienestar moderno, acentuándose sesgadamente la contribución británica y desatendiéndose los desarrollos anteriores.

El programa se entendía como parte de una «política global de progreso social», en la que el «ataque a la miseria» se iba a complementar con el desarrollo de la Seguridad Social y a través de medidas de lucha contra los demás riesgos capita-

* Traducción: Kaya Dietrich.

les, como la enfermedad, la ignorancia, el abandono y la ociosidad¹. El sistema de la Seguridad Social había de ser reformado extendiendo el seguro social a la totalidad de los ciudadanos, agrupando en una sola organización a los distintos tipos de seguros así como garantizando unos ingresos mínimos homogéneos a nivel nacional. Solamente para aquellas personas sin posibilidad de seguro —sobre todo aquellas que padeciesen alguna minusvalía física o mental— se preveían prestaciones de asistencia social, previa comprobación de la necesidad real y siempre que no pudiesen recibir apoyo de sus familiares.

El centro del programa de William Beveridge lo constituía la estrecha relación entre la política social y una política económica orientada hacia el pleno empleo. El programa se caracterizaba además por la transición, ya ampliamente efectuada en los países escandinavos, desde un seguro para trabajadores a un seguro popular, por la cobertura de las necesidades específicas de las familias numerosas mediante subsidios familiares, por la creación de un servicio de sanidad estatal con acceso gratuito para todos los ciudadanos así como por la universalidad y la uniformidad del sistema. El plan contenía la exigencia de abarcar todos los posibles riesgos para todos los grupos de la población, de garantizar un estándar mínimo de vida civilizada y lograr así que «la miseria deje de existir en cualquier circunstancia»².

El proyecto coincidía con los intereses de las organizaciones obreras, ya que integraba en un solo colectivo de riesgo a toda la población dentro de la Seguridad Social y parecía hacer superflua en gran medida la comprobación de necesidad real, extremadamente impopular. Pero también se acercaba a los intereses de la clase media, ya que preveía contribuciones estandarizadas homogéneas y bajas así como pensiones unificadas, contenía muy pocos elementos de redistribución y ofrecía la posibilidad de ampliar la previsión de vejez mediante pensiones de empresa o seguros complementarios privados.

El plan Beveridge para la reordenación del sistema de la Seguridad Social encontró un fuerte eco también fuera de Gran Bretaña. Tuvo una influencia esencial en las recomendaciones fundamentales hechas por la Organización Internacional del Trabajo de 1944 en cuanto a la «garantía del sustento vital» y la «asistencia médica»³. Tuvo sus efectos en la planificación sociopolítica de la postguerra de los gobiernos holandeses y belga exiliados en Londres: del plan partieron impulsos esenciales para la construcción de una Seguridad Social en la Suiza posterior a 1946⁴.

En Francia, apoyándose en el plan Beveridge, la «Resistance» desarrolló el concepto de un sistema unitario de Seguridad Social que abarcase a todos los ciudadanos. Así, el primer gobierno francés de la postguerra presentó un plan para la reordenación de este sistema, plan basado en el principio básico de la unidad del sistema, de la universalidad de los grupos y los riesgos sociales abarcados y de la solidaridad social de todos los ciudadanos. Con ello, este proyecto se desviaba considerablemente del obsoleto sistema de la Seguridad Social francesa, basado en seguros distintos para las diversas profesiones y grupos sociales y que además diferenciaba los diferentes riesgos sociales abarcando solamente a una minoría de la población. No obstante,

¹ *Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen*. Informe de Sir William Beveridge. Entregado al Parlamento británico en noviembre de 1942, Zürich/New York, 1943, § 8.

² *Ibidem*, § 17.

³ Publicación de las recomendaciones en: *International Labour Office. Official Bulletin* 26, 1944, pp. 4-25, 29-45.

⁴ Cf. G. A. RITTER: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, 1989, pp. 148 y ss.

el plan fracasó a causa de la masiva resistencia de los empleados, los autónomos y los profesionales libres, pero también a causa de la descomposición de la coalición de postguerra entre comunistas, socialistas y reformistas católicos. Se llegó a la creación de un sistema complementario de pensiones para empleados que, más tarde, se extendió también a otros sectores, y llegó asimismo a la formación de seguros de vejez específicos para diferentes grupos de autónomos y de profesionales como p. ej. los funcionarios y otros trabajadores de la función pública. El motivo más profundo del fracaso del universalismo igualitario en Francia después de 1945 radicó en la diferente tradición del sistema francés de Seguridad Social, en la considerable proporción de autónomos en la población así como en el rechazo de la muy amplia redistribución de las cargas sociales, prevista por el proyecto del gobierno francés, diferente al plan Beveridge⁵.

En *Escandinavia* el debate del Plan fortaleció las tendencias de ampliación del sistema de la Seguridad Social el cual, sin embargo, después enlazaba en lo esencial con las tradiciones propias.

En *Suecia*, la socialdemocracia sueca desarrolló desde los años 20 el concepto del «hogar popular», que se remontaba a las tradiciones más antiguas del joven conservadurismo. La socialdemocracia gobernó el país desde 1932 y por 40 años. El concepto se convirtió en base ideológica del Estado social moderno que acentuaba la igualdad, la solidaridad y la cooperación de todos los ciudadanos y que encontró de esta manera la aprobación amplia, mucho más allá del círculo de la clase trabajadora, de la población⁶. La «pensión popular» implantada en 1946, que superaba considerablemente las prestaciones antiguas, pretendía, al igual que los subsidios para familias numerosas y la previsión en caso de incapacidad laboral debida a accidentes o enfermedad, asegurar un nivel de vida aceptable a todos los suecos. Estaba financiada por el Estado en un 70 % y por los asegurados en un 30 %.

En *Dinamarca* se implantó en 1957 una «pensión popular» para todos los ciudadanos, financiada en su totalidad por el Estado, pero tenía un importe considerablemente inferior a la pensión sueca, y precisaba de un incremento mediante prestaciones complementarias, sobre todo en las grandes urbes, demasiado caras para los ciudadanos de menor poder adquisitivo.

En el debate de cuestiones sociopolíticas en la *Alemania de la postguerra*, el plan Beveridge y su realización en Gran Bretaña desempeñaron un papel de modelo que sirvió de orientación en cuanto a su aprobación y crítica⁷. El proyecto presentado por las potencias de ocupación aliadas, que coincidía con los principios esenciales del plan Beveridge, preveía que la Seguridad Social alemana, dividida según los diferentes riesgos y grupos poblacionales —trabajadores, mineros, empleados y obreros— se transformase en un seguro popular administrado de manera unitaria. No obstante,

⁵ Véase respecto de la evolución en Francia durante los primeros años posteriores a 1945: HENRY C. GALANT: *Histoire politique de la sécurité sociale française 1945-1952*, Paris, 1955; Y. SAINT JOURS: *Landesbericht Frankreich*, en: P. A. KÖHLER/H. F. ZACHER (Hg.): *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, Berlín, 1981, pp. 231-245; P. M. BALDWIN: *The Social Bases of The European Welfare State. Class, Interest and the Debate over a Universalist Social Policy, 1875-1975*, Ph. D. Harvard, 1989, manuscrito inédito, especialmente pp. 315-388.

⁶ Cf. B. HENNINGSSEN: *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*, Baden-Baden, 1986, especialmente pp. 312-317.

⁷ Cf. H. GÜNTER HOCKERTS: *Deutsche Nachkriegspolitik vor dem Hintergrund des Beveridgeplans. Einige Beobachtungen zur Vorbereitung einer vergleichenden Analyse*, en: W. J. MOMMSEN en colaboración con W. MOCK (Hg.): *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, Stuttgart, 1982, pp. 325-350.

estos planes fracasaron fuera de la zona de ocupación soviética. En Alemania occidental, el proyecto del gobierno militar tropezó con la masiva resistencia de los grupos de intereses afectados, sobre todo de los médicos, los obreros, los empleados y de las aseguradoras privadas, y con la crítica casi unánime de los expertos en cuestiones de Seguridad Social. También los sindicatos de la zona ocupada por los británicos, que básicamente aceptaban el principio del seguro unificado, se volvieron en contra del proyecto, ya que éste preveía una disminución en las prestaciones.

Lo que en aquel entonces impidió una reordenación a fondo de la Seguridad Social alemana fue, por una parte, el deseo de mantener el sistema alemán con sus prestaciones relativamente elevadas y el peso propio de las instituciones existentes, y por otra parte, la complejidad de los problemas sociales de la postguerra con sus millones de refugiados, damnificados por los ataques aéreos, las víctimas de la guerra, las viudas y los huérfanos.

La *reforma de pensiones de 1957* —la ley más importante para la construcción y ampliación de la Seguridad Social en la República Federal— estuvo ya inseparablemente unida al auge económico posterior a 1948/49, a diferencia del nuevo sistema de Seguridad Social británico marcado por las carencias de la época de postguerra. Siguiendo el desarrollo de la tradición alemana, se adoptaron posiciones opuestas al modelo británico respecto de principios fundamentales.

El sistema británico de la Seguridad Social no había logrado impedir realmente la pobreza de amplias capas de la población. Las escasas contribuciones por parte de los asegurados, calificadas según el nivel salarial de los obreros no cualificados, frecuentemente no eran suficientes para asegurar un sustento mínimo. Por ejemplo las prestaciones representaban, en 1948, sólo un 19 % de los salarios medios⁸ que se pagaban en la industria, de manera que muchos asegurados precisaban de la percepción suplementaria de subsidios de la asistencia social. No estaba prevista en el sistema una adaptación automática a la inflación o a la creciente productividad económica.

La reforma de pensiones alemana⁹ y el plan Beveridge presentan como punto común la concepción de la estrecha vinculación de la política económica, financiera y social así como el concepto del contrato generacional. Según éste, la población en activo soporta las cargas de la previsión de vejez de las generaciones mayores, en la esperanza de que, en el futuro, la siguiente generación soportará los gastos de la previsión de vejez para la presente generación. A diferencia del plan Beveridge, aquí se conservó, conscientemente, la tradición alemana al diferenciar con precisión las contribuciones y las correspondientes prestaciones y al rechazar una administración unificada. El elemento innovador residía en el principio de que, a la hora de calcular los importes de una pensión, se adaptasen las contribuciones aportadas al incremento en el nivel de sueldos y salarios y de que, mediante la implantación del principio de dinamización de las pensiones, los pensionistas participasen en el crecimiento económico. Mientras que el seguro de pensiones británico sólo pretendía garantizar un mínimo existencial, que por otra parte ni siquiera aseguraba en todos los casos, y mientras que la pensión popular sueca iba a asegurar, a todos sus ciudadanos, un

⁸ H. HECLÖ: *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven/London, 1974, p. 258.

⁹ Respecto de la Historia del seguro social alemán después de 1945 y especialmente respecto de la reforma de pensiones de 1957, cf. el trabajo fundamental de H. G. HOCKERTS: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart, 1980.

todos sus ciudadanos, un estándar adecuado mediante prestaciones iguales, el sistema alemán de pensiones partía, con sus contribuciones y prestaciones diferenciadas, de la idea de que la calidad de vida de los pensionistas, individualmente diferenciada durante la vida activa, debía mantenerse en la vejez siempre que fuese posible.

La reforma de las pensiones de 1957 trajo consigo un inmediato y dramático incremento de las pensiones en aproximadamente un 70 %¹⁰. Contribuyó considerablemente a la legitimación del nuevo Estado, al igual que el duradero auge económico y la exitosa integración de unos 12 millones de refugiados y expulsados. Por primera vez se logró romper el círculo vicioso de pobreza y vejez para la mayoría de la población y se alcanzó una compensación entre las generaciones. A la vez, se incentivó la mayor eficacia a la vista de la estrecha relación entre el importe de las pensiones y las contribuciones aportadas durante la vida activa.

Pero el seguro de pensiones constituye sólo un elemento, aunque especialmente importante, dentro del sistema de la Seguridad Social en la República Federal de Alemania. Además existen los seguros contra las secuelas de enfermedad, accidente y desempleo, la asistencia social para los necesitados, los subsidios para familias numerosas, si bien éstas se hallan considerablemente por debajo de las prestaciones en Francia, los planes de juventud, el fomento de la educación también para estudiantes de familias de menor poder adquisitivo, la previsión para las víctimas de la guerra y de sus familiares y para los damnificados por los ataques aéreos, y finalmente también las indemnizaciones para los perseguidos durante el régimen nazi, así como el fomento estatal de la construcción de viviendas sociales.

La República Federal se entendía como Estado Social también según su Constitución. Las correspondientes formulaciones en los artículos 20 y 28 de nuestra Ley Fundamental han sido —como ya lo mostramos en otro pasaje—¹¹ obviamente modelo para la Constitución española de 1978. Es consustancial al Estado Social el que Estado y Sociedad estén orientados en un objetivo estatal social sin que por ello se mencionen en la Ley Fundamental, excepto algunos pocos casos y con todo detalle, los derechos fundamentales en lo social, al contrario de lo que ocurre en la Constitución del Reich de Weimar de 1919 y en la Constitución española de 1978. Las ideas sociales han sido integradas en la política económica de todos los gobiernos alemanes desde 1949, aunque en diferentes grados. También es cierto que se han codificado explícitamente y con bastante detalle muchos derechos sociales en la Parte General de un Código Social de 1975. Según el concepto de la economía social de mercado, las leyes de una economía capitalista de mercado son válidas en el ámbito de la producción, mientras que, en el ámbito de la distribución, son complementadas por intervenciones sociales del Estado, favoreciendo a aquellos grupos de la población de mayor debilidad.

II

El objetivo de esta política, la exigencia de nivelación social, en la República Federal no rige sólo para el sistema de Seguridad Social sino también para el ámbito de las relaciones laborales. Mediante disposiciones en cuanto a la *cogestión* de los trabajadores, sobre todo en las empresas, y mediante una detallada ley laboral se pretende proteger al individuo en cuanto trabajador, impedir, mediante formas jurí-

¹⁰ Cf. Sozialbericht 1958 (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache, 568), pp. 22 y ss.

dicamente regladas en los conflictos laborales, que se produzca un exceso de poder en un solo lado, así como suavizar los conflictos sociales. Con ello, la República Federal ha empalmado con las tradiciones de la República de Weimar. No obstante y a causa de las malas experiencias, resultado de las intervenciones estatales en las negociaciones colectivas, ahora se renunciaba conscientemente a quitar responsabilidad a las partes contratantes de los convenios colectivos a través de intervenciones demasiado amplias por parte del Estado.

En las naciones industrializadas modernas, existen considerables diferencias en cuanto a la actitud frente a la cogestión de los trabajadores reglada por leyes o convenios colectivos y frente a una regulación jurídica de las relaciones laborales colectivas y los consiguientes conflictos sociales. En los Estados autoritarios y en los países con una economía de planificación socialista, hasta ahora no se ha permitido una representación autónoma de los intereses de los trabajadores a través de sindicatos independientes. Es posible que el reconocimiento de Solidaridad en Polonia conlleve cambios en este sentido. En los Estados democráticos, la actitud del sindicato ante la cogestión y su forma concreta y objetiva depende de una serie de factores:

1. Estructura y fuerza del movimiento sindical.
2. La actitud de las conferencias patronales.
3. La posición de los partidos obreros y los sindicatos dentro del sistema político del país.
4. El arraigo de los sindicatos, por ejemplo dentro de la doctrina social católica y dentro de un socialismo reformista, que no descartan por principio la cogestión, o dentro del comunismo o marxismo, que no consideran posible ni siquiera una limitada cooperación entre patronos y trabajadores.

La cogestión mediante determinadas representaciones de los trabajadores en las empresas está prevista por ley p. ej. en la República Federal de Alemania, en Austria, Francia, Bélgica y en los Países Bajos. En Dinamarca, Suecia y Noruega se pactó entre las organizaciones centrales de patronos y trabajadores. En Gran Bretaña las competencias de los comités de empresa están frecuentemente regladas mediante acuerdos internos.

El concepto de la *cogestión* se encuentra frecuentemente con la resistencia no sólo de los empresarios sino también de los sindicatos, ya que implica ciertos intereses comunes de las partes en conflicto y por ello es rechazado, como ya dijimos anteriormente, por marxistas consecuentes. En Francia e Italia, en cambio, se desarrolló el concepto de la autogestión obrera, concepto que se remonta a las tradiciones sindicalistas¹², que, sin embargo, tiene pocas posibilidades frente a Estado y empresariado, a no ser mediante una revolución triunfante, ya que en estos países los sindicatos no cuentan con la suficiente fuerza.

También en Estados Unidos, donde los trabajadores tienen muy poca influencia a nivel empresarial, y en Gran Bretaña, donde los comités de empresa poseen una posición fuerte en el lugar de trabajo pero escasa influencia en la dirección de la empresa, los sindicatos valoran la cogestión más bien con escepticismo. Ven en él la manera de desdibujar las diferencias en cuanto a los intereses de empresarios y

¹¹ Cf. G. A. RITTER: «Die Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in Deutschland, Europa und den Vereinigten Staaten bis zum II». Weltkrieg (Los comienzos y el desarrollo del Estado Social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la 2.^a Guerra Mundial).

¹² K. VON BEYME: *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Kapitalistischen Ländern*, München/Zürich, 1977, especialmente pp. 280 y ss.

trabajadores y a veces también un medio de pacificación y domesticación de los trabajadores en beneficio del empresario.

En Alemania, al contrario, los sindicatos consideran, desde la República de Weimar, la cogestión y la democracia empresarial como medios esenciales para reforzar su posición tanto frente a los empresarios como en el Estado. Mediante una ley de 1951, en la República Federal de Alemania existe una cogestión *paritaria* por parte de los trabajadores en la industria del carbón, en la siderúrgica y en la del acero, a través de disposiciones que aseguran a los representantes de los trabajadores la mitad de los asientos en los órganos de control de sociedades privadas¹³. En otros ramos industriales, los trabajadores de las grandes empresas disponen de una fuerte representación propia en los órganos de control. Sin embargo, no han alcanzado la paridad plena con los representantes del capital.

Constituye una importante cuestión de futuro la forma en la cual pueden ser representados los intereses de los trabajadores en los consorcios multinacionales o en las sociedades anónimas europeas cuya forma jurídica está siendo intensivamente discutida en la Comisión de la Comunidad Europea en Bruselas. Puesto que la cooperación internacional entre los sindicatos hasta la fecha no ha alcanzado ni mucho menos la intensidad de la de los empresarios, los sindicatos alemanes —p. ej.— temen que puedan sufrir considerables restricciones los amplios logros sociales en cuanto a la cogestión de los que gozan los trabajadores alemanes, a causa de la creación a finales de 1992 de un mercado interior europeo.

Además de las diferentes formas de cogestión por los representantes de los trabajadores en las *empresas* se han emprendido múltiples intentos de lograr que los sindicatos, junto con representantes de los trabajadores y del gobierno, participen, a través de —p. ej.— consejos económicos y sociales, en la configuración de la política económica *nacional*. Asimismo se intentó sobre todo vincular los sindicatos a una política salarial y de precios estatal.

Un arraigo institucional especialmente fuerte lo tienen los derechos de participación de los grandes grupos de intereses económicos en Austria, donde los trabajadores poseen, desde 1920, una representación especial y profesional en las cámaras de trabajadores. Desde finales de los años 50 y como miembros de una comisión paritaria para cuestiones salariales y de precios, los trabajadores influyen considerablemente en la configuración de la política económica estatal¹⁴. En Austria está muy fuertemente desarrollada la idea de la asociación para participación de patronos y empleados que parte de la doctrina social católica.

También en cuanto a la *regulación de conflictos laborales* existen grandes diferencias entre los países europeos.

En *Suecia*, las organizaciones centrales de patronos y sindicatos llegaron a un compromiso histórico en 1938, que establece los procedimientos para la negociación de convenios colectivos, que somete a una reglamentación estricta la convocatoria de huelgas y que contiene propuestas para la solución de los conflictos en el lugar de trabajo. A consecuencia de este compromiso ha disminuido drásticamente la frecuencia de conflictos laborales, muy alta con anterioridad.

¹³ Cf. G. MÜLLER-LIST (Bearb.): *Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. May 1951*, Düsseldorf, 1984.

¹⁴ Cf. B. MARIN: *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Viena, 1982.

Desde los años 70, sin embargo, el empeoramiento de la situación económica, la ampliación de la cogestión de los trabajadores en las empresas y nuevas reivindicaciones de los sindicatos han afectado gravemente a la base de la anterior cooperación y también han conducido a una más fuerte intervención del Estado, es decir del patrono sin duda más importante del país, en las relaciones laborales.

En *Noruega* existe un sistema de arbitraje forzoso de los conflictos laborales; en *Dinamarca* puede ser forzada, a través de la legislación, la finalización de huelgas o cierres patronales en caso de conflictos sociales especialmente graves.

En los *Países Bajos*, no solamente como resultado de la solidaridad nacional frente a la ocupación alemana, existió una estrecha colaboración de las grandes confederaciones de la economía entre sí, en un principio, y con el gobierno en la regulación de la política salarial nacional. Estos elementos corporativistas se han retirado, sin embargo, desde la ola de huelgas extraoficiales de septiembre de 1970. Las relaciones entre trabajadores y patronos se han polarizado fuertemente desde entonces y el Estado se ha inhibido hasta cierto punto ante la política salarial.

Para la *República Federal de Alemania* es característica la amplia juricidad de las relaciones laborales, apoyada en gran medida por los sindicatos. Amplios ámbitos del derecho laboral están legalmente regulados mediante leyes, por ejemplo de protección a los trabajadores, cogestión, de comités de empresa, representación de personal, y el derecho de coalición está fijado en la Ley Fundamental; la acuñación detallada del derecho de adopción de medios de conflicto colectivo está basada, a su vez, en la jurisprudencia del Tribunal Federal de Trabajo.

En ésta se establece que una huelga legal no puede ser considerada como incumplimiento de contrato y que por tanto no puede ser sancionada con un despido. Todos los derechos resultantes de la relación de trabajo, como p. ej. pensiones de la empresa, siguen plenamente vigentes también para los huelgistas. No obstante, las huelgas sólo pueden ser llevadas a cabo por los sindicatos que, sin embargo, también pueden legalizar con efecto retroactivo las huelgas salvajes. Los funcionarios no tienen derecho a huelga, como tampoco pueden ser despedidos a menos que hayan incurrido en infracciones susceptibles de expediente disciplinario. Las huelgas sólo son legítimas para la solución de conflictos colectivos y están limitadas a determinados asuntos. Por ejemplo, las huelgas políticas, las huelgas relacionadas con cuestiones de comités de empresas reguladas por ley o las huelgas a causa de derechos individuales de los trabajadores que deben ser decididas por tribunales laborales, se consideran no conformes a derecho. Para la duración de un convenio colectivo, ambas partes están obligadas a unas relaciones pacíficas. A la hora de negociar nuevos convenios colectivos se tienen que respetar los procedimientos y acuerdos arbitrales previstos.

El objeto final del derecho de adopción de medios de conflicto colectivo reside por tanto en dificultar el advenimiento de conflictos laborales, en limitar las luchas laborales a las asociaciones oficiales de patronos y trabajadores, en regular su desarrollo y en posibilitar, una vez terminada una huelga o un cierre patronal, una reanudación lo más normalizada posible del trabajo y contactos normales de las partes en conflicto. El Estado no tiene, en cambio, posibilidad alguna de impedir la convocatoria de una huelga legal ni de forzar —como durante la República de Weimar— el final de una huelga mediante un arbitraje forzoso.

También en otros países se emprenden desde hace algún tiempo intentos cada vez más decididos para salvaguardar de un modo semejante y en la medida de lo posible la paz social y de disminuir los daños económicos causados por los conflictos

laborales. Así p. ej. en Austria, Luxemburgo y Suiza puede ser impuesta por sanciones judiciales la obligación de paz durante la duración de un convenio colectivo. Lo mismo ocurre en los países escandinavos. Menos fructuosos resultaron hasta la fecha los intentos emprendidos en Italia y Francia, donde el derecho de huelga no está limitado a los sindicatos, de vincular a determinadas reglas los cierres patronales y las huelgas.

En España ha sido regulado, legalmente hasta cierto punto, el derecho del convenio colectivo y el derecho de adopción de medios de conflicto colectivo mediante, entre otros, el Real Decreto-Ley sobre relaciones del trabajo del 4-3-1977, el Estatuto de los Trabajadores del 10-3-1980 y mediante una sentencia del Tribunal Constitucional español del 8-4-1981. El derecho de huelga no está limitado a los sindicatos, sino que constituye un derecho individual aunque sólo se puede ejercer de manera colectiva. El Tribunal Constitucional dictó una sentencia en la que rechazaba, por injustificable, el referéndum obligatorio en cada empresa respecto de la participación en una huelga, previsto en el decreto de 1977. También se ha rechazado por inconstitucional la limitación, expresada en el decreto, de las huelgas de solidaridad o de apoyo a casos en los que los intereses profesionales de los huelguistas estén «*inmediatamente*» afectados, de manera que en la actualidad cualquier huelga de solidaridad o de apoyo es legal siempre que los intereses profesionales de los participantes estén *indirecta o inmediatamente* afectados por el conflicto laboral. Se considera inconstitucional la facultad del gobierno de ordenar en determinadas circunstancias la reanudación del trabajo conforme el decreto de 1977. A diferencia con la República Federal de Alemania sin embargo, el Gobierno sigue teniendo la facultad de ordenar en determinados casos un arbitraje forzoso. Una diferencia esencial respecto de la República Federal de Alemania, donde los cierres patronales son legales siempre que no se atente contra los principios de la adecuación social y de la proporcionalidad, reside en la prohibición de los cierres patronales en cuanto limita el derecho fundamental de huelga. El patrono tiene en cambio el derecho de cerrar su empresa para evitar el peligro inminente. En general, el derecho laboral español, a diferencia del alemán, parte de la apreciación de que, a causa del poder económico de los empresarios, no existe una verdadera paridad entre patronos y trabajadores y que por ello los derechos de los empresarios están mucho menos necesitados de protección que los de los trabajadores¹⁵.

Los cambios más fuertes en cuanto a la regulación jurídica de las relaciones laborales se han alcanzado durante la última década en *Gran Bretaña*. Tradicionalmente, Gran Bretaña pertenecía al grupo de países en los que, sobre todo desde el «*Trades Disputes Act*» de 1906, se renunciaba habitualmente a las intervenciones en los asuntos internos de los sindicatos o a regular mediante leyes o a través de la jurisprudencia las prácticas de convenios colectivos y de conflictos laborales.

Desde mediados de los años 60, sin embargo, y como respuesta al incremento de huelgas salvajes y a la agudización de los conflictos sociales, el «*status*» jurídico de los sindicatos, su orden interno y el derecho de adopción de medios de conflicto colectivo se han convertido en objeto de fuertes debates políticos y sociales y de creciente número de intervenciones del Estado y de los tribunales.

Han fracasado los primeros intentos de regulación de las relaciones laborales mediante Ley emprendidos por el gobierno laborista en 1969 y el gobierno conserva-

¹⁵ M. COEN: «Zur Zulässigkeit von Streik und Aussperrung. Das Urteil des spanischen Verfassungsgerichts vom 8. April 1981», en *Recht der Arbeit*, 40, 1987, pp. 36-43; W. DÄUBLER (HG.): *Arbeitsbeziehungen in Spanien. Geschichte-Ideologie-Rechtsnormen*, Colonia, 1982.

dor de Heath en 1971. Desde 1980, sin embargo, el gobierno Thatcher ha conseguido una serie de leyes que sometían a un control jurídico el orden interno de los sindicatos, control que pretendía hacer depender a los líderes sindicales de la aprobación de los afiliados en caso de huelgas y que prohibía las huelgas de solidaridad y de apoyo. Además se regularon las formas de la lucha laboral y se implantó la responsabilidad de los implicados en cuanto a las consecuencias de huelgas ilegales. También los tribunales han intervenido en las luchas laborales cada vez con más frecuencia desde la gran huelga minera de 1984/85.

Por tanto, la tendencia que se da en toda Europa hacia un incremento de la normativización de las relaciones laborales¹⁶ y hacia la vinculación de los sindicatos al sistema jurídico también se ha abierto paso en Gran Bretaña. A diferencia de la mayoría de las democracias europeas, donde la juricidad de las relaciones laborales con frecuencia pretendía precisamente reforzar la posición del trabajador en cuanto individuo y de los sindicatos, la legislación y jurisprudencia británicas son la expresión de la lucha para la restricción del poder de los sindicatos.

Los sindicatos se vieron debilitados de todas formas a causa de la recesión económica internacional después de 1973/74, del desempleo masivo que se produjo a consecuencia de la misma en la mayoría de los países, a causa de las transformaciones habidas en el proceso laboral y el creciente entretejimiento internacional de la economía. Este facilita el trasvase de la producción desde países con un alto coste de la mano de obra y amplias prestaciones sociales a países de bajo coste de la mano de obra y más escasas prestaciones sociales. En cuanto al coste de la mano de obra, la República Federal de Alemania ocupa el segundo lugar según datos de 1988, costando cada hora trabajada en la industria 34,22 DM; este importe es de 34,35 DM en Suiza, de 28,23 en Japón, de 24,58 en los Estados Unidos, de 23,14 en Francia y en Gran Bretaña de 20,21. Respecto de los gastos adicionales a los costes salariales, que alcanzan con 15,73 DM el 84 % del salario-horario, la República Federal ocupa con distancia el primer puesto. En España, donde el coste de la mano de obra importa 18,15 DM por hora, los gastos adicionales a los costes salariales se sitúan, con 6,66 DM, a sólo algo más de la mitad de los costes salariales (11,49)¹⁷. Los sindicatos alemanes temen que la realización de un mercado interior europeo así como la creciente competencia por parte de Japón y de los jóvenes países industrializados asiáticos, Corea del Sur, Taiwan, Hongkong y Singapur conduzcan a la debilitación de los sindicatos y a la disminución en los derechos sociales de los trabajadores alemanes.

Ya en la actualidad se hace responsable de la falta de flexibilidad del mercado laboral en la República Federal, en comparación p. ej. con Estados Unidos, a la amplia juridificación de las relaciones laborales y a la detallada legislación de protección del trabajador, que dificulta por ejemplo el despido de trabajadores o el cierre de empresas no rentables y que impide el pleno aprovechamiento del capital invertido a causa de una inflexible fijación del horario laboral. En ello se ve frecuentemente una de las causas del constante alto desempleo y se exige una mayor atención a los principios de la economía de mercado.

Tampoco se puede negar que el Estado y sus instituciones se ven cada vez más involucrados en las discusiones sociales a través de la juridificación de las relaciones

¹⁶ Cf. al respecto S. SIMTIS: *Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen*, en: F. KÜBLER (Hg.): *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*, Baden-Baden, 1984, pp. 167-228.

¹⁷ *Süddeutsche Zeitung*, 18-5-1989, p. 25.

laborales, tal y como lo demuestra muy claramente el ejemplo de Gran Bretaña. Esta tendencia existe también en la República Federal, ya que al fin y al cabo es la jurisprudencia de los tribunales la que decide sobre los resultados de un conflicto laboral, estableciendo por ejemplo si se permite abonar el subsidio de desempleo a trabajadores afectados mediata e indirectamente por un conflicto laboral. Esta evolución puede conducir a que uno de los pilares fundamentales del moderno Estado Social, es decir la autorregulación de los conflictos sociales por organizaciones autónomas de los intereses afectados, empiece a tambalearse.

III

Volvamos ahora al desarrollo del sistema de la Seguridad Social desde finales de los años 50. Hasta aproximadamente 1975, las prestaciones sociales en su totalidad se han ido ampliando cada vez más. Se iba arraigando cada vez más fuertemente la idea que la Seguridad Social era un derecho fundamental del individuo. Las lagunas existentes en los seguros sociales se cubrían en su casi totalidad y dichos seguros se ampliaron dentro de una tendencia a convertirse en seguros populares. El principio, arraigado en la reforma de pensiones alemana, de la dinamización de las prestaciones terminaba finalmente por triunfar también en la mayoría de las demás naciones industrializadas.

En países con una previsión básica en forma de pensiones unitarias, como p. ej. *Gran Bretaña y Suecia*, éstas habitualmente se complementan por sistemas adicionales orientados según los diferentes ingresos y los intereses específicos de los grupos sociales, como por ejemplo el colectivo de empleados, en rápido crecimiento. El mantenimiento de un nivel de vida, y no sólo la seguridad de unos ingresos mínimos suficientes, se constituyen cada vez más en objetivo central del Estado Social. Así se unía el principio, que al fin y al cabo se remonta a Bismarck, de una Seguridad Social diferenciada que tiene en cuenta los intereses específicos de los diferentes grupos sociales, con la idea de Beveridge de abarcar universalmente a la totalidad de la población, de manera que se produjo, dentro de las naciones industrializadas europeas, una clara *convergencia en los sistemas* de la Seguridad Social.

También es cierto que en *Gran Bretaña* se inició de manera vacilante el camino de la complementación de las pensiones básicas mediante pensiones estatales adicionales conformes con la profesión ejercida, camino que alcanzó mayor relevancia tras la ley de 1970.

En *Suecia*, en cambio, ya se llegó en 1959 y tras fuertes debates de política interior a una complementación del sistema tradicional de las pensiones básicas unitarias mediante pensiones adicionales públicas basadas en los ingresos. Estas son financiadas exclusivamente con ingresos fiscales del Estado y cuotas de los patronos, es decir sin cotizaciones por parte de los trabajadores. La reforma del sistema de pensiones favoreció los intereses específicos de los empleados y su significado respecto de la continuación del poder político fue reconocido con claridad por la socialdemocracia sueca. Pero también los trabajadores autónomos podían adherirse al sistema en condiciones favorables. Constituye una particularidad de Suecia el hecho de que los capitales, acumulados en grandes fondos de pensiones, sean utilizados para el fomento de la construcción de viviendas sociales y otras medidas, p. ej. la de la creación de empleo, es decir conscientemente como medio de una política del mercado de empleo por parte del Estado. Suecia tiene —en cuanto al producto nacional bruto, con un 62,0 % en 1980— la cuota más alta del total de los gastos públicos de todas las naciones industrializadas europeas¹⁸.

¹⁸ J. KOHL: *Staatsausgaen in Westeuropa. Analysen sur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen*, Frankfurt a.M./New York, 1985, p. 315. En comparación, el total de los gastos públicos se situa-

Desde la crisis económica de los años 70 también en Suecia se detecta la tendencia de detener la creciente ampliación de las prestaciones sociales, tendencia motivada por la extremadamente fuerte presión fiscal que soportan los ciudadanos. Sin embargo, resultará casi imposible conseguir políticamente un cambio fundamental al respecto, ya que prácticamente todo sueco está incluido en el sistema de la Seguridad Social y que el mismo además corresponde a los intereses de los empleados en la administración pública, que ya en 1980 daba trabajo a una tercera parte de todas las personas en activo¹⁹.

La evolución de las últimas tres décadas en la *República Federal de Alemania* está caracterizada, aparte de por la implantación de nuevas prestaciones, por el hecho de que dentro del sistema de Seguridad Social estatal las prestaciones hayan sido cada vez más equilibradas entre los diferentes grupos sociales, sobre todo respecto a los asalariados y los obreros, y que los seguros se hayan extendido a cada vez más grupos poblacionales, es decir, que se hayan universalizado. Los agricultores fueron los primeros que se incluyeron en la Seguridad Social. Después se amplió la obligatoriedad de seguro social para los oficios, que ya existía desde 1938, y se dio a los autónomos el derecho de afiliarse voluntariamente a la Seguridad Social en condiciones muy favorables.

El decreciente significado de la protección social a través de la familia, la experiencia de la pérdida de ahorros personales en tiempos de inflación y durante la reforma monetaria tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial, pero sobre todo el temor ante la inflación, y la explosión de los gastos de enfermedad respecto de los cuales los pensionistas están protegidos mediante su inclusión en el seguro de enfermedad estatal, todo esto tuvo por resultado el que cada vez más autónomos y empleados en posiciones de mando, a los que se intentó en vano incluir en el sistema general de la Seguridad Social después de 1945, buscasen por propia iniciativa la afiliación a la Seguridad Social desde finales de los años 60.

Una evolución muy similar se dio en *Francia* desde los años 50. Los autónomos, que aún inmediatamente después de 1945 rechazaban la afiliación a un seguro estatal unitario, relativamente pocos años después cambiaron de parecer. Puesto que, a causa de la evolución económica, el número de autónomos tendía hacia el descenso, fueron cada vez menos autónomos los que tenían que soportar los gastos de la previsión de vejez y enfermedad de los antiguos autónomos retirados ahora de la vida activa. A ello se añadía una considerable diferenciación en cuanto a los ingresos dentro del grupo de los autónomos y un empobrecimiento de muchos de ellos en comparación con los empleados asalariados y los obreros especializados. A causa de esta evolución se fueron incluyendo primero los agricultores y más tarde también los oficios, los comerciantes y otros grupos de la población en el sistema estatal de la previsión de vejez y de los seguros de enfermedad, teniendo que aportar fuertes contribuciones al Estado. Al igual que en la República Federal de Alemania se llegó a un mayor equilibrio entre los diferentes sistemas de seguridad. Alejándose del

ban en la República Federal de Alemania en 1980 en el 48,3 %, en Francia en 46,4 %, en Gran Bretaña en 45,6 % y en Suiza en 29,3 %. Esta obra desgraciadamente carece de datos acerca de España. Respecto de la evolución de los gastos públicos y su composición en 13 países europeos —desafortunadamente sin España— cf. además P. FLORA et al.: *State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook in Two Volumes*, vol. 1: *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*, Frankfurt a.M./London, 1983, pp. 345-449.

¹⁹ S. OLSON, Sweden, en P. FLORA (Ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War, II*, vol. I, Berlin/New York, 1986, p. 15.

principio más antiguo de una regulación específica por profesiones, con ello se fue reforzando el principio de una solidaridad global en la sociedad y se consiguió una amplia universalidad del sistema de Seguridad Social como en Gran Bretaña y en los países escandinavos. En Francia también se implantó el principio de que la Seguridad Social no sólo debía asegurar un mínimo existencial sino que tenía que plantearse como objetivo el de mantener en la «tercera edad» o en caso de crisis sociales el nivel de vida individual acostumbrado durante la vida activa.

Después de la recesión económica de 1973/74, aparte de las tendencias en Europa de convergencia de los sistemas, también se dieron fenómenos proporcionalmente opuestos que iban aumentando las diferencias. El amplio consenso político que durante las tres primeras décadas posteriores a la guerra había impulsado la ampliación de las prestaciones sociales en la mayoría de los países de la Europa occidental, del Norte y central que gozaban de un fuerte crecimiento económico y una constante mejora del nivel de vida, sufrió un fuerte golpe. En muchos países se llegó a un análisis crítico de las prioridades en cuanto a la concesión de prestaciones sociales y de la eficacia de los sistemas. Y esto frecuentemente conduce a un doloroso ajuste entre lo sociopolíticamente deseable y lo viable desde un punto de vista político-económico.

Desgraciadamente, las publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, que informan desde los años 50 de manera regular sobre los gastos de la Seguridad Social, sólo reflejan la evolución hasta 1983. Según estas publicaciones, en algunos países —como los Estados Unidos (13,2 %), la Unión Soviética (13,8 %), Portugal (10,1 %), Suiza (14,6 %) y también en la República Federal de Alemania (24,3 %)— se ha congelado o al menos ralentizado desde 1975 o 1978 el incremento de los porcentajes de los gastos de Seguridad Social en cuanto al Producto Nacional Bruto. En otros países, como Suecia (33,3 %), Francia (29,4 %), pero también España (17,7 %), que por otra parte se ha incluido en las estadísticas en 1975, la expansión de las prestaciones sociales ha superado con creces el crecimiento económico²⁰.

Los países que a finales de 1992 se reunirán dentro de un mercado interior europeo siguen presentando, a pesar de las tendencias hacia la convergencia de los sistemas durante las décadas posteriores a 1945, considerables diferencias en cuanto a la organización, el importe de las prestaciones sociales y en cuanto a los principios en los que se basan los sistemas. Ya la Comunidad Económica Europea de los 6 miembros iniciales estaba concebida también como Comunidad Social. Así, el tratado fundamental de 1957 prevé la «constante mejora de las condiciones de vida y de empleo» de los pueblos miembros, la «elevación acelerada del tipo de vida» así como la creación de un fondo social europeo para el fomento de estos objetivos²¹. Contrastando con la política agraria, en mi opinión por cierto equivocada, una política social europea se halla aún en sus inicios. En lo esencial, hasta la fecha sólo se ha logrado garantizar que en caso de migración del ciudadano de un estado miembro a otro país de la Comunidad tengan vigencia para los inmigrados los reglamentos internos de

²⁰ INTERNACIONAL LABOUR OFFICE, GENEVA: *The Cost of Social Security. Twelfth international inquiry, 1981-1983. Comparative tables*, Geneva, 1988, pp. 69-75. Las indicaciones de los porcentajes se refieren, en cuanto a los Estados Unidos, al ejercicio 1982/83, para los demás países al año 1983. La evolución de los gastos se puede deducir de la comparación con los informes más antiguos de la Oficina Internacional del Trabajo.

²¹ B. JANSEN: *Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG*, en: H. LICHTENBERG (Hg.): *Sozialpolitik in der EG*, Baden-Baden, 1986, pp. 9-15.

Seguridad Social, con lo cual se pretende evitar que del aprovechamiento de la libertad de circulación dentro de la Comunidad Europea surjan desventajas sociales.

Es probable que se encuentre con enormes obstáculos una armonización de los sistemas de Seguridad Social o de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores dentro del sistema de las relaciones laborales. Una nivelación de las prestaciones sociales en sentido decreciente sería seriamente rechazada por los trabajadores en países con prestaciones sociales amplias, como por ejemplo los Países Bajos, Dinamarca y la República Federal, cosa que podría conducir a una grave crisis en el proceso de la unificación europea. Una adaptación demasiado rápida de las prestaciones sociales en los países económicamente menos fuertes al nivel superior de los países más ricos en cambio podría tener influencias considerablemente desfavorables en la capacidad de competencia económica de aquéllos. Es éste uno de los puntos en los cuales la Comunidad Europea se halla ante una de sus tareas futuras más difíciles.

IV

Quisiera concluir con algunas reflexiones acerca de los problemas actuales y futuros de la Seguridad Social. Estas están predominantemente basadas en las condiciones de la República Federal de Alemania. Parte de los problemas, sin embargo, existen seguramente también en otras naciones.

1. El problema más grave que se da en la República Federal, donde el número de nacimientos ha disminuido rápidamente desde finales de los años 60, está motivado por los cambios en la estructura demográfica. El sistema alemán del seguro de vejez está basado en que la población en activo asuma los gastos de la previsión de vejez de las personas que ya se han retirado del proceso laboral, estando previsto que la generación siguiente asuma a su vez los gastos de la previsión de vejez de la actual. Este así llamado contrato generacional, sin embargo, se ve cuestionado por el hecho de que, a causa de la disminución de nacimientos y del aumento en las expectativas de vida, son cada vez menos personas en activo las que han de mantener a cada vez más jubilados. En la actualidad, sobre 100 cotizantes recaen 49 pensionistas. Partiendo de que la cuota de la población en activo permanezca igual y la evolución de los nacimientos no cambie, en el año 2030 serán 119 pensionistas²². Esta crítica evolución demográfica se agrava aún más por la tendencia hacia un alargamiento de la formación profesional, por lo cual muchas personas entran cada vez más tardíamente en la vida activa, y también a causa del creciente acortamiento del tiempo laboral semanal, anual y vital, por el que disminuye la duración de la vida activa y el número de personas en activo.

2. En las últimas décadas se produjo una explosión de los gastos de enfermedad que siguen creciendo a un ritmo considerablemente mayor al de la economía. En la República Federal el gasto del seguro de enfermedad estatal se incrementó, entre 1970 y 1988, de 23,8 a 127,5 mil millones, con lo cual se ha quintuplicado. Puesto que en el mismo período, los gastos de mantenimiento del nivel de vida se han duplicado, el incremento neto se sitúa en nada menos que el triple. Esto está relacionado con los cada vez más elevados gastos de la previsión médica mediante aparatos

²² Cf. R. KOLB: «Bevölkerungsentwicklung und Auswirkungen auf die Rentenversicherung», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Suplemento de la publicación semanal «Das Parlament», B 18/89 del 28-4-1989, p. 33.

cada vez más sofisticados así como con el progreso científico que hace curables cada vez más enfermedades. Además, se ha incrementado al mismo tiempo el número de personas mayores, particularmente susceptibles de padecer enfermedades. Finalmente, tiene importancia también el hecho de que los cuidados brindados de manera duradera a personas ancianas e indefensas, que antes fueron asumidos por sus familias, se consideren cada vez más obligación de la comunidad.

3. Hasta ahora, el sistema de Seguridad Social en la República Federal, como en otros muchos países, está tradicionalmente vinculado a la actividad laboral estable que garantiza la cotización a las aseguradoras. Por tanto, las mujeres casadas que no trabajan están aseguradas exclusivamente a través de los seguros de sus maridos. Las madres solteras con niños pequeños a su cargo, las viudas con escasas pensiones de sus difuntos maridos, dependen por tanto de la asistencia social. En la actualidad sin embargo se intenta, dentro del sistema de Seguridad Social alemán, tener en cuenta aquellos servicios que hacen las mujeres a la sociedad al educar a sus hijos pequeños, aflojar el vínculo entre actividad laboral y Seguridad Social y disminuir la dependencia de sus maridos que padecen las mujeres que no trabajan. Todo ello representa una considerable carga adicional para las finanzas del sistema de Seguridad Social y por tanto es difícil conseguir avances en estos temas dentro de una época caracterizada, de por sí, por una creciente carga financiera del sistema.

4. A la vista de su creciente complejidad y juridificación, la trayectoria futura de los sistemas de seguridad social se está haciendo cada vez más difícil. Existe el peligro de que éstos sean cada vez menos flexibles y cada vez más fuertemente burocratizados. Constituye pues un reto para el futuro, aparte de la protección *a través* del Estado, fortalecer la autorresponsabilidad del individuo y la función social de la familia y mantener las instituciones benéficas privadas o eclesiásticas. Además se deberían desarrollar nuevas formas de la autoayuda y asistencia por pequeños grupos, por ejemplo para apoyar a los drogadictos, los alcohólicos, los enfermos del SIDA y los casos de enfermos terminales, todos ellos grupos que no sólo precisan de ayuda material, sino sobre todo de dedicación humana.

Todos estos hechos son mucho más fáciles de comentar que de realizar. Pero es necesario si se pretende mantener la tensión entre Seguridad Social y libertad. De no ser así, las redes sociales que se tienden para salvar al individuo de la caída en la miseria se convierten en redes que aprisionan al hombre.

No nos engañemos: a la vista de la rápida reproducción humana en la tierra y de los problemas ecológicos consiguientes, producto también del acelerado desarrollo industrial, nuestros tiempos precisan de más reglamentación y de mayor disciplina por parte del ser humano. Pero ni es deseable ni se puede conseguir políticamente una eliminación del Estado Social, que interfiere en la libertad de movimiento del individuo y que reglamenta las maneras con las que éste puede disponer de los bienes acumulados. Es por tanto nuestra responsabilidad encargarnos de que no alcancen un exceso de poder los sistemas de la Seguridad Social, cada vez más complejos, y la burocracia que los administra, creados al fin y al cabo por nosotros mismos. Estos sistemas tienen que seguir estando al servicio de las personas y tienen que ser capaces de encontrar nuevas respuestas, mediante la adaptación constante a una sociedad en continua transformación, a nuevos desafíos.