

La política social en los últimos lustros

Federico RODRIGUEZ RODRIGUEZ

No he tenido demasiada suerte al indagar los contenidos y el programa que se han atribuido a la Política Social entre nosotros.

Mi primer hallazgo —debido por lo demás a la generosidad del profesor Vila— es el programa que de esta asignatura presentó Olariaga a las oposiciones de esta cátedra, que entonces estaba en el Doctorado de Derecho y que se llamaba **Política Social y legislación comparada del trabajo**; está fechado en 22-1-1917. Recordemos que no existía entonces en la Licenciatura de Derecho el hoy clásico Derecho del trabajo. Así pues, aquella asignatura, "Política Social y legislación comparada del trabajo" —que siguió llamándose así hasta su desaparición— trataba de dar a los juristas una consiguiente formación en Derecho del trabajo. Y lo hacía presentándolo como una continuación, o mejor, un instrumento, de la Política Social. ¿Qué era, pues, la Política Social para el legislador, autor del

nombre de la asignatura? ¿Qué para el opositor?

Este, en su programa, distingue un sentido amplio y otro restringido de la Política Social. En el primero, parece identificarlo con una política general de la sociedad; en el segundo, como la política social de la clase proletaria, con lo que se enlaza ya con el Derecho Social, en gracia a ese uso normal del lenguaje —"normal", sí; pero no me atrevería a decir que exacto— que suele identificar lo "social" con lo "obrero".

Con este planteamiento, nuestro opositor se ve obligado a dedicar varias lecciones al tema, no ya "de lo social", sino de la Sociedad; no olvidemos que tampoco existían entonces no ya una Facultad de Ciencias Sociales, sino siquiera una asignatura de Sociología, de donde nuestro autor se ve obligado a dar un paseo por este sector de la realidad, desconocido, lo que se ve, entonces, enseñándonos la estructura social de Roma y la Edad

Media, para terminar en el proletariado.

En una segunda parte, no señalada tipográficamente como tal, se ocupa el opositor de los órganos de la Política Social. El Estado, los Sindicatos, las Uniones patronales, las cooperativas, los partidos políticos (Ojo, ¡sólo los partidos socialistas!), la escuela de la reforma social, donde, al fin aparece entre otros el nombre de Schmoller. Y por fin, atención, una lección completa dedicada al Solidarismo, idea hoy de vanguardia, negada mejora por los neo-conservadores partidarios a ultranza de la libre competencia.

Hasta aquí se pueden construir en el programa dos partes generales de la Política Social: la Política Social, por una parte, sus órganos, por otra. A partir de aquí el programa se ocupa, en una parte que podríamos considerar práctica, de los problemas: la desocupación, el seguro, la relación de trabajo, el tema del salario —con una alusión, inesperada para la época, a León XIII— la relación de trabajo (cuatro lecciones), protección del trabajo en los distintos países y en España, la disolución de la relación del trabajo, las reformas sociales.

De este examen sobre el programa de Olariaga, se deduce con toda claridad que la Política Social al menos en nuestros estudios universitarios **antes** que el Derecho del trabajo, **hubo de dedicarse** muy esencialmente a éste, lo que, a mi juicio, no es ni conveniente ni exacto.

En el programa de la asignatura, que conservaba el mismo título, que

yo estudié en el curso 1943-44 (y que debo a la amabilidad de Luis Pérez Ordoyo), y que era más comprimido, pero esencialmente el mismo de 1917, se habían dejado los temas de Derecho del Trabajo al Auxiliar, reservándose Olariaga las partes una y dos, es decir, estrictamente los temas más político-sociales.

Demos un profundo salto, curso 44-45. Se ha creado ya la Facultad de Ciencias Políticas y en su segundo curso, existe una asignatura denominada "Política Social, especialmente de España". Simultaneando por cierto, con la de Olariaga en el doctorado de Derecho. Su profesor, Alberto Martín Artajo.

El programa se ha desprendido ya de casi todo el Derecho de Trabajo, para ocuparse de los fundamentos éticos de la sociedad: Persona humana, Sociedad, clases sociales, ordenes sociales, sociedad doméstica, sociedad profesional, régimen corporativo; y luego, unas pocas lecciones, las ocho últimas dedicadas al trabajo, pero no en sentido jurídico-positivo, sino más bien filosófico.

Y damos el último paso. Martín Artajo fue nombrado Ministro de Asuntos Exteriores en otoño de 1945. Imposible seguir en la cátedra, que pasó a mis manos, como Auxiliar que había sido de Alberto, desde entonces a mi jubilación.

He de reconocer que padezco una especie de infravaloración de lo celtibero, al menos en temas intelectuales, y que, en consecuencia, cuando puedo, saco las narices fuera para ver qué han hecho otros, quizá un

poco más adelantados. Y lanzado en esa dirección, me fui encontrando —no precisamente aquí, sino en sitio tan cómodo y halladero como la Biblioteca Nacional de París— con un hombre, que primero tímidamente, después cada vez con mayor peso, se impone en esto de saber y concretar qué demonios es la "Política Social": Gustavo Schmoller, del que pronto me hice no ya partidario, sino casi fanático seguidor. Su tesis era sencillamente que había que moralizar la economía y esta es la tarea de la Política Social y no otra.

Eso de moralizar la economía se dice pronto; pero supone la superación de una serie de problemas bastante serios. El primero es sostener que la vida económica no está regida por leyes naturales. Mis amigos los economistas debieran decirnos algo de este problema, sin lo cual, a mi juicio, sus estudios sobre economía, leyes económicas y todo lo demás, no pasa de ser superficialismo anglosajón. Segundo tema: en qué medida la vida del hombre está influida por la actividad económica y por sus correctivos, la administración y la legislación. Último tema, influencia de la división de los bienes terrenos, sus causas y sus consecuencias. No fue Schmoller sino Priban, el primero que planteó estos tres temas, pórtico de la Política Social. Pero fue Schmoller quien aportó las soluciones. De ahí su gran artículo "Die Gerechtigkeit in der Volkswirtschaft", base, para mí, de un enfoque adecuado de la política social contemporánea. Y como continuación, precisa estudiar algo en detalle, las

fases de esas tres instituciones que llamamos trabajo, propiedad, empresa. No es que quiera presumir, pero siendo los tres temas absolutamente básicos del orden social contemporáneo, sólo he encontrado sus conceptos y sus problemas de fondo, en la Política Social. Después vendrá el tratamiento jurídico, pero su planteamiento ontológico sólo lo he encontrado aquí.

Para mí, es imprescindible una claridad de ideas, lo más rigurosa posible.

Por de pronto, entiendo que los temas jurídicos son jurídicos, no filosóficos. El estudio del Derecho es el estudio del Derecho, concretamente, del Derecho positivo, que es el verdadero "Derecho". Lo cual no quiere decir que al estudiante o al profesional no le sea necesario conocer muchas cosas, además del Derecho Positivo. Sin duda, pero esos conocimientos no son Derecho. El lector se habrá dado cuenta que para mí "Derecho" es "Derecho positivo" y nada más. Sus soportes, sus justificantes, no son "Derecho"; serán Filosofía (que es lo que es el llamado "Derecho Natural"), economía, o lo que sea, pero no "Derecho".

Para mí, un libro de "Derecho" es, por ejemplo, el ENNECERUS, que nos trata las instituciones según el B.G.V. y nada más; otros libros de Derecho que conocemos y estimamos en nuestro país, son en parte, Derecho, y en parte filosofía, Derecho natural, lo que sea. Conocimientos estos últimos absolutamente necesarios, pero que no son, a mi juicio, Derecho.

Entonces si la Política Social ha de estudiar el tema de la justicia en la economía, y concretamente en la economía de hoy en Occidente, tendrá que estudiar las instituciones que le sirven de base: el trabajo, la propiedad, la empresa; pero no tiene por qué hacer el tratamiento jurídico (jurídico positivo claro está) de esas instituciones, que para eso está el Derecho Laboral, el Derecho Civil, el Derecho Mercantil (no he de desconocer el influjo iusnaturalista de Martín Artajo sobre mí). ¿Qué con eso la política social hace más bien filosofía? Bien. ¿Y qué?

Federico RODRIGUEZ
Catedrático de la U. Complutense

Las razones de este artículo

(Nota aclaratoria de CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL)

Cuando una sociedad se enfrenta a situaciones nuevas —un nuevo problema social, un nuevo escenario definido por equilibrios o desequilibrios internacionales emergentes, la consolidación de una nueva tecnología o un nuevo esquema de valores— los movimientos sociales de reajuste que aparecen y la reflexión sobre los mismos suelen dar lugar a políticas “de sociedad”, como “realidades”, y a la “Política Social”, como pensamiento organizado en torno a los nuevos fenómenos.

En esta monografía, **CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL** ha que-

rido esbozar las grandes líneas de esa disciplina —Política Social— entre nosotros. Y ha podido acudir a uno de catedráticos pioneros de la disciplina, el profesor D. Federico Rodríguez y Rodríguez, maestro de tantos sociólogos y politólogos de hoy. Sus reflexiones merecen un epílogo, aclaratorio de su inclusión en esta monografía.

Los precedentes de la política social española contemporánea se sitúan, institucionalmente, en la Comisión de Reformas Sociales creada por decreto del 5.12.1883. La Comisión se dedicó a recoger información oral y escrita, sobre el problema de la clase obra, a través de un cuestionario de 223 preguntas referidas a 32 temas (material publicado, en edición facsímil, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en 5 volúmenes, Madrid, 1985). De esta Comisión fue Gumersindo de Azcárate vocal (1883), secretario (1884) y finalmente secretario general (1890) hasta la disolución de la Comisión (1903).

El segundo precedente es el Instituto de Reformas Sociales creado en 1903, reestructurado en 1919 y disuelto en 1924. De este Instituto derivarán la Inspección de Trabajo y el Instituto Nacional de Previsión. El Instituto pretenderá (RD de 14.10.1919) “marchar al nivel de todos los problemas sociales que hoy se plantean en el mundo y dominarlos mediante los elementos de estudio y de acción con que se cuenta...” Con la creación del Ministerio de Trabajo (1920) el Instituto queda integrado en el nuevo organismo, manteniendo su organización y su régimen de funcionamiento, que pierde al deci-

dir la Dictadura su disolución, en 1924. Las tareas de enseñanza y publicaciones, que constituían una sección técnica del Instituto desde 1903, se convierten en la "sección de cultura social y servicio bibliográfico", dentro de la D.G. de Trabajo y Acción Social del Ministerio (1924). En 1925 (RD de 17.8.1925) se crea la Escuela Social de Madrid, en el seno del Ministerio de Trabajo.

La evolución institucional referida tiene una corriente de pensamiento que la inspira. Y paralelo a este pensamiento inspirador de la acción política discurre la corriente intelectual que encuentra su cauce en la institución universitaria de la época. Felizmente, las personas que dan vida a ambos tipos de institución son muchas veces las mismas, o al menos se parecen en las afinidades e intereses culturales y en la sensibilidad ante las realidades sociales que contemplan. Con otras palabras, la evolución institucional reseñada evidencia una línea intelectual muy definida, que dará forma a la Política Social "como pensamiento".

Añádase además la convulsión histórica que, para España supone no tanto el paréntesis de la guerra civil sino, especialmente, el intento de refundación social posterior, asentado en planteamientos filosófico-políticos que derivan del nuevo Régimen. Todo este pensamiento no cabe en esta nota, pero definirá los planteamientos inspiradores y las realidades de la política social, a partir de 1939. La experiencia personal de Federico Rodríguez hay que situarla en estas coordenadas temporales, si no ideológicas.

¿Qué es la política social para los hombres anteriores a la contienda del 36, que constituyen el hilo que enhebra la evolución institucional descrita? Al reducirnos a unos sujetos —profesores universitarios— sería ciego olvidar la actuación de otros protagonistas (movimiento obrero, grupos católicos, etc), aunque no lo consideremos. Ya imagina el lector que tanto las "políticas de sociedad" en cuanto realidades, como la Política Social en cuanto pensamiento, giran en torno a la irrupción del problema obrero, entendido como la "cuestión social". La naturaleza de la acción emprendida para abarcarlo en sus justas dimensiones no puede hacer perder de vista que esa "moralización" de las consecuencias sobre la sociedad de la organización económica se mantienen vigentes, cualesquiera que sean los "problemas" que en cada fase aparezcan. Es decir, que el campo de la Política Social no puede circunscribirse solamente a los temas que alumbraron su aparición.

Gumersindo de Azcárate y Menéndez (1840-1917), alma de los precedentes institucionales señalados, ganó además en 1873 la cátedra de "Legislación comparada del trabajo", en la Universidad Central. Su visión del problema social y sus soluciones (la Política Social, aunque él la llama con el nombre de la nueva ciencia, la Sociología) podría formularse, con sus propias palabras, de la forma siguiente:

"El problema social se revela históricamente como el conjunto de manifestaciones derivadas del adveni-

miento del cuarto estado a la vida social. Y como tiene tantas manifestaciones como la vida, es ocioso preguntarse qué ciencia es la competente para resolverlo. La Economía y el Derecho se disputan la competencia, porque es aspecto económico (desarrollo prodigioso de la industria) y el jurídico (reivindicación del derecho) son como dos signos del tiempo de nuestro siglo”.

“El estudio de las varias formas de la actividad social corresponde a ciencias distintas y autónomas, mientras que la coordinación general y la síntesis suprema de los resultados obtenidos en cada una de aquellas, la explicación unitaria de la estructura y de las funciones del organismo social, la determinación de las leyes de su equilibrio, movimiento y desarrollo, corresponden a la Sociología”.

Discípulo de Azcárate, con quien colabora desde los tiempos del Instituto de Reformas Sociales, es **Leopoldo Palacios Morini** (1876-1953). Palacios se incorpora en 1903 a la Facultad de Derecho de la Universidad Central, como catedrático auxiliar propietario de la enseñanza del doctorado. No llegó a ser catedrático de Política Social, pues las oposiciones a esta cátedra las ganó Luis Olariaga —por el que empieza su relato Federico Rodríguez—, cuando en 1917 se transformó la cátedra de Azcárate (“Legislación comparada”) en la denominada “Política Social”. Pero podemos reconstruir el esquema de Palacios a través del programa que, con este título, profesaba en la Escuela Social de Madrid.

Su posición frente al problema social resumíase —dirá Adolfo G. Posada, al recibirle en la Real Academia de CC. Morales y Políticas, en 1927— en aquella fórmula de uno de sus discursos, cuando nos decía que llamar ‘problema’ a eso, al problema social, era lo mismo que llamar problema a un dolor de muelas.

Palacios recibe influencias de Leopoldo Alas, catedrático de Derecho Natural; de Giner de los Ríos, catedrático de Filosofía del Derecho; de Azcárate, a lo largo de toda la vida de éste.

El programa que explica Palacios en la Escuela Social de Madrid es, probablemente, el que presentó a las oposiciones para la Universidad Central. Su lectura (Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1929, 1930 y 1931) nos enseña que va a ocuparse de “la política social en sus instituciones y en sus más destacados problemas”. Ofrece una bibliografía de 116 títulos “para ahondar en cualquier institución, movimiento o problema político social”. De esta bibliografía, 55 títulos son alemanes, 18 ingleses, 24 franceses y el resto son autores españoles y algún italiano. En los autores alemanes aparecen los grandes autores de la “Sozialpolitik”.

Las 25 lecciones del programa presentan la siguiente distribución de materias. A las cuestiones metodológicas dedica las lecciones 1 y 2, sin olvidar los planteamientos empíricos. Los epígrafes que se ocupan de las conexiones de la Política Social con la Cuestión Social, la Economía Política,

la Moral, la Sociología y la Administración Social permitían el tratamiento detenido de la naturaleza y enfoques propios de la Política Social. Sólo nos resta adivinar su contenido, a partir de su biografía intelectual, ya que no nos queda otra fuente escrita disponible. Se ocupa a continuación de las clases sociales y división del trabajo, la propiedad, el derecho de asociación, los salarios, la lucha de clases y "el problema de la cooperación entre las clases sociales y de la armonía de sus ideales y acción, generalizando intensamente el bienestar y la cultura" (véase la herencia del IRS y de Azcárate)(lecciones 3-8). La historia del movimiento obrero y de sus asociaciones, así como la de la sociedad capitalista y comunista constituyen la materia de las lecciones 9-13. Con una lección dedicada al Cristianismo Social (lección 14), entra en las instituciones de la Política Social: la beneficencia, el seguro, el paro y las oficinas de colocación, las asociaciones profesionales y patronales y obreras, la conciliación y el arbitraje laboral, la protección legal de los trabajadores y las cooperativas (lecciones 16-24). La

última lección se dedica a la primera preocupación, cronológicamente hablando, de Palacios: la Pedagogía Social.

En este momento entrarían los contenidos del artículo de Federico Rodríguez. Cuando CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL, tras la lectura de sus "notas" le pedía un epílogo a sus reflexiones, mostrándole los programas académicos actuales de la Universidad Complutense con el fin de recoger su opinión acerca de ese "después" para él, que es el hoy nuestro de las enseñanzas de Política Social en la Universidad española, la respuesta fue una sonrisa y una enigmática frase: "Hasta aquí llegamos".

Quizá resulte innecesario, pero conviene remitir al lector, aparte de otra bibliografía de F. Rodríguez, a su conocida obra "Introducción en la Política Social", publicada en tres volúmenes por la Editorial Civitas y la Fundación Universidad-Empresa.

Luis VILA
Escuela Universitaria de Trabajo Social
Universidad Complutense de Madrid