

¿Cómo citar este artículo?

Apellidos, Nombre (del autor del texto elegido) (2011). "Texto" (del artículo), en Giménez Rodríguez, S.; García Manso, A. y Díaz Cano, E. *Innovaciones en la sociedad del riesgo*. Toledo: ACMS, pp. (de inicio y final del artículo elegido).

El Estado de Bienestar.

Joaquín Garrido García.

1. Definición del Estado de Bienestar

Para Muñoz de Bustillo el EB es concepto estrechamente vinculado al pensamiento y la obra keynesianos y a la ruptura del techo de la intervención pública en la economía. El E.B entendido como "conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (biológica y social).

2. PERIODIZACIÓN DEL E.B

Para ser históricamente precisos, la descripción política del desarrollo del E.B debería iniciarse probablemente en 1848, cuando aquellos que controlaban los restos del poder aristocrático se dieron cuenta de la necesidad de realizar grandes adaptaciones institucionales. Una buena parte de los progresos en la construcción del E.B pueden ser atribuidos a los elementos conservadores de los primeros gobiernos democráticos.

La propuesta de periodización tiene cuatro fases

1ª Fase. Experimentación (1870-1925): el núcleo histórico del Estado de Bienestar o Liberal Break

Uno de los aspectos más revolucionarios que podemos encontrar en los orígenes del EB es la sustitución de la incertidumbre que comportaba la providencia de la familia o las instituciones religiosas, propia del Estado moderno (privada y meramente caritativa) por la certeza de la providencia pública, propia del Estado contemporáneo. Este cambio comporta la superación del concepto de seguridad liberal-burgués por un nuevo concepto de seguridad socioeconómica.

Destacar la coincidencia temporal entre el reconocimiento del sufragio universal (masculino primero y femenino después) y la promulgación de las primeras leyes que persiguen una protección social.

La materialización de este nuevo concepto de seguridad se refleja en la aplicación del principio contributivo-asegurador que sustituye al principio caritativo-paternalista. Éste es el momento que podemos identificar como el núcleo histórico inicial del EB, momento que algunos autores han definido como el liberal break (la ruptura liberal).

2. Fase. Consolidación. Dos experiencias

El periodo de entreguerras, caracterizado por la aparición del paro estructural, ha sido considerado como el punto de inflexión a partir del cual era imposible un retorno a la situación anterior. Durante el periodo de entreguerras se produce la desaparición del dualismo entre Estado-sociedad y se manifiesta abiertamente lo que representaba para el Estado la transformación de las capacidades y condiciones de la existencia individual.

Este momento de aparición de nuevas formas de prestación social desde el Estado o, si se prefiere, de ruptura con las políticas asistenciales propias del Estado liberal clásico, puede ser considerado como el inicio de un proceso dinámico de ajuste entre el individuo y el Estado. Uno de los ejes principales de tal proceso es el establecimiento de la seguridad social en todas sus variantes, establecimiento que nos ayudará a definir y analizar los diversos modelos posibles del EB (Epping -Andersen, 1990).

Las particulares condiciones históricas del periodo de entreguerras contribuyeron a la búsqueda de diversas soluciones.

Dos características que se dieron en estos años:

- El incremento del nº de desempleados obligó a diseñar políticas para hacer frente a esta realidad. El debate subsiguiente se polarizó entre dos alternativas: la protección de los puestos de trabajo o la concesión del subsidio de paro.

- El personal de la administración dedicado a los servicios sociales creció significativamente como respuesta a una demanda social cada vez más amplia.

La fase de consolidación tuvo dos experiencias:

La primera de estas experiencias es el New Deal norteamericano, una respuesta a la gravísima crisis económica y social de los años treinta, ya que los EE.UU todavía no habían desarrollado un sistema moderno de seguridad social.

La segunda, es lo que algunos autores han definido como el “compromiso histórico” que tuvo lugar en Suecia entre capital y trabajo, que se produjo en la segunda mitad de los años treinta.

Por tanto, durante el periodo de entreguerras se asistió a la aparición de una nueva legislación social en Francia y EE.UU. en los años 30, al colapso de la democracia Alemana y a la larga lucha contra el desempleo en Gran Bretaña.

Por último, durante la II GM aparecen las primeras concreciones políticas de la dimensión social del Estado, siendo la más conocida y de mayor impacto la reforma de la seguridad social inglesa que dirigió el político liberal británico William Beveridge.

El informe Beveridge puede considerarse como la aportación más exitosa por que se refiere a vincular toda una tradición difusamente cercana a determinados valores del socialismo (como la redistribución de la renta y el aligeramiento de las cargas de la pobreza) con los derechos sociales.

3. Fase. Expansión

El fenómeno más importante después de la II. GM es la sensación generalizada de que la intervención estatal se ha convertido en imprescindible para lograr dos grandes objetivos:

- El crecimiento económico dentro de las reglas del juego del capitalismo.

- La producción pública del bienestar necesario con la doble finalidad de garantizar la paz social y asegurar una demanda sostenida.

A)- El consenso alrededor de la ecuación keynesiana

La necesidad de impulsar el crecimiento económico y la extensión de un mayor bienestar social para toda la población serán considerados principios indisociables que, a su vez, se vinculan con una creciente intervención pública.

Circunstancias que dieron lugar a que la doctrina keynesiana casi nadie se la cuestionara fueron:

- El crecimiento económico que las sociedades occidentales experimentaron a partir de los años cincuenta.
- La extensión del bienestar social a capas cada vez más amplias de la población.

B)- El debate sobre el consenso

Entre 1950 y 1970 se configuran tres grandes enfoques (Rodríguez Cabrero, 1992):

- Pragmático. La política social es más un instrumento pragmático de reforma social que un gran cuerpo teórico interpretativo.
- Societarista. Se adscribirían bajo esta etiqueta aquellos que conciben la política social como una expansión de los derechos sociales en la medida que garantiza la existencia de un determinado nivel de seguridad para los ciudadanos que es complementario de los derechos civiles.

1. De modernización. Según este enfoque, la política es una respuesta específica a los costes de la industrialización.

Por tanto, en los años inmediatos posteriores al final de la guerra, entre 1945 y 1950, el E.B se convirtió en una realidad institucionalizada. A pesar de sus amplias similitudes en cuanto al modo de formular las demandas y de conceder las prestaciones, la institucionalización final de los E.B no pudo evitar el verse marcada por la política propia de cada país tanto en el periodo de entreguerras como en la posguerra. Así, el significado ambiguo del E.B después de 1950 se debe precisamente a las diversas formas de institucionalización elegidas durante la época de posguerra.

C)- Características

Se trataba de potenciar un Estado fuerte, capaz de intervenir en la economía tanto en su esfera reguladora como en la productiva (a través de una propuesta de nacionalización). Nacionalización que el profesor Ludolfo Paramio señala la necesidad de subrayar tres cuestiones:

- El contexto especial en el que se decide la nacionalización de sectores considerados clave para el desarrollo de la economía nacional por cuanto que significaban un remedio a la decadencia industrial en el caso de Gran Bretaña.
- El problema muy real de la diferencia entre nacionalización y socialización.
- El problema de la mayor o menor eficiencia de las empresas nacionalizadas frente a las privadas en una situación estable o en una situación de cambio de los factores externos.

D)- Tres categorías de E.B

Para Esping-Andersen podemos hablar de tres categorías que nos permitirán clasificar los países con régimen de bienestar público:

4. El Estado de bienestar liberal o anglosajón

Se caracteriza por la ayuda a aquellos que demuestran no tener recursos. Las transferencias universales son de poca cuantía. Favorecen a la

población con ingresos bajos y el régimen de intervención del Estado está enfocado a estimular el mercado, sea de forma pasiva o de forma activa.

Este modelo minimiza el posible efecto de desmercantilizador, limita la cobertura de los derechos sociales y crea una estratificación entre la relativa igualdad de pobreza de los asistidos y un bienestar para la mayoría de la población, que el mercado se encarga de diferenciar. Se produce un claro dualismo de clase entre estos dos grupos.

Pueden ubicarse en esta categoría países como los EE.UU., Canadá, Australia y Reino Unido.

A este esquema algunos autores agregan el modelo del Estado de Bienestar Latino-mediterráneo (España, Portugal, Grecia y parte de Italia), que se caracteriza por bajos niveles de gasto social y estructuras políticas de bienestar tipo continental.

5. El Estado de bienestar corporatista. (continental o democristiano)

Intenta atender las nuevas estructuras postindustriales de clase. A diferencia del modelo anterior, no existe una obsesión liberal por el mercado. Lo que realmente se persigue a través de la intervención pública es el mantenimiento y consolidación de los estatus sociales ya existentes.

Los derechos sociales que existen se subordinan a estos objetivos. La preocupación en mantener y aumentar las diferencias del estatus hace que se minimicen los efectos redistribuidores que las políticas sociales pudieran tener. Estas políticas son claramente subsidiarias.

Conviene destacar que estos regímenes dan una especial relevancia al papel de la familia y debilitan el de la mujer. Algunos países que podríamos clasificar en ese grupo son Francia, Italia, Alemania y Austria.

6. El Estado de bienestar socialdemócrata. (Nórdico o socialista)

Su preocupación es ampliar a la clase media la universalización y desmercantilización plena.

El objetivo es reducir distancias entre los diversos estatus sociales. Intenta huir de una posible aproximación hecha a partir de mínimos y tienden a aumentar los servicios para poder cubrir las expectativas de la nueva clase media. De esta forma, los obreros tienen el derecho a disfrutar de unas prestaciones reservadas hasta entonces a los sectores más adinerados de la sociedad. Cualquier ciudadano está incluido en un sistema de seguridad social universal. Los subsidios, en cambio, se establecen a partir de los ingresos.

A diferencia del modelo corporatista, las políticas no son subsidiarias, es decir, no se espera a que fallen los posibles mecanismos de ayuda existentes en el mercado o la familia.

Este modelo persigue una maximización de la independencia individual. Coherente con este objetivo hay un esfuerzo en la concreción y puesta en marcha de los servicios sociales que facilitan que esta independencia individual sea también posible para las mujeres. Por eso es importante la atención que el modelo socialdemócrata de las políticas de niños y ancianos (habitualmente en otros modelos es la mujer quien asume, a través del papel que desempeña dentro de núcleo familiar, esas labores, labores que, como hemos visto, el Estado sólo realiza residualmente).

El principal problema de este modelo es la necesidad que tiene de obtener una situación de plena ocupación de su población activa. Los grandes costes obligan a minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos provenientes de los salarios. Algunos países que podríamos clasificar según esta categoría son Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Holanda.

4ª Fase. La crisis del E.B.

La crisis del E.B. y su explicación

A principios de los años setenta, el ciclo de prosperidad económica iniciado en la década de los 50 llegó a su fin. Dos son los hechos concretos que se reconocen en el origen de la recesión económica. En primer lugar, la decisión de los EE.UU. de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro, una decisión tomada a causa de la cantidad de moneda norteamericana en manos de terceros países. Las turbulencias económicas causadas por esta decisión se prolongaron hasta enlazar con la crisis energética de 1973. Frente a esta nueva situación, los gobiernos empezaron a tener serias dificultades para seguir implementando sus políticas económicas de tipo keynesiano.

La gravedad de la situación a partir de los 70 se manifestó en crecimiento simultáneo del paro y de la inflación, una situación radicalmente nueva (stagflition) que desarmó la teoría económica keynesiana como marco desde el que ofrecer una respuesta a la crisis.

Asimismo, el nivel de crecimiento alcanzado por el déficit público en los años 80 ha debilitado todavía más el sistema de EB existente desde la década de los 50.

Explicaciones de la crisis: Para Muñoz de Bustillo la crisis debe entenderse como relativa ya que el gasto ya que el gasto público no deja de crecer, aunque a partir de la primera mitad de los años 70 se observan menores tasas de crecimiento. Cambia la composición del gasto social al aumentar las pensiones de desempleo.

Tres modelos nacionales de la crisis.

Las consecuencias de la crisis del EB en los países europeos tuvieron una impronta diferente:

Reino Unido.

Colapso del Gabinete laborista, incapaz de coordinar las políticas monetarias y fiscales y la política salarial con los sindicatos, vino unido a la crisis económica de finales de la década de 1970. Ambos elementos fueron el prelude de una fuerte crítica económica de finales de la década de 1970. Ambos elementos fuer el prelude de fuerte crítica a los presupuestos políticos del E.B. El nuevo gabinete conservador produjo distintos tipos de medidas para atajar la crisis económica mediante políticas monetaristas que contuvieran la inflación, y para descabargar al movimiento sindical tras el pulso celebrado entre el Gobierno y los sindicatos que supuso la huelga de la minería entre marzo de 1984 y marzo de 1985. Se utilizó el método de la privatización, siendo el más adecuado puesto que además incluía el valor añadido de, incrementando financieramente el patrimonio del Estado, reducir el déficit público.

Francia.

Surgieron dos conclusiones principales: la 1ª concernía a la pérdida de centralidad del Estado, y en particular de la alta administración, en los procesos de mediación social. La 2ª conclusión se referiría a que estas crisis de mediación estaba ligada al surgimiento de un nuevo espacio público europeo, estructurado en torno a dos normas:

- Economía social de mercado, modelo alemán y Unión Europea.
- La norma de subsidiariedad que define un modo de relación entre el Estado y las colectividades territoriales.

Suecia.

Severa crisis económica:

*Estancamiento.

*Pérdida de competitividad internacional.

Actuaciones:

- Recorte de los subsidios (vivienda, seguridad social de los trabajadores y ayuda exterior al desarrollo).
- Incremento de la edad de jubilación de los 65 a los 66 años.
- Aumento de los impuestos sobre consumo de gasolina y tabaco.

Conclusiones

La crisis implica la ruptura de un consenso. El Estado se convierte en problema y los ciudadanos se preguntan si buena parte de sus actividades no deberían ser llevadas a cabo por las instituciones privadas.

La recuperación del paradigma liberal lleva al poder a gobiernos empeñados en recortar la presencia pública, limitar el E.B y fomentar una mayor asunción de responsabilidades por parte de los particulares. Las propuestas: recortes presupuestarios; supresión de programas de transferencias y extensión de la economía privada. Ofrecer a los ciudadanos mayores posibilidades de elección y responsabilidad sobre sus propias vidas.

El E.B sigue fundamentalmente intacto y las cifras de gastos sociales han seguido aumentando, en algunas naciones a menores tasas de decrecimiento y en la mayoría, modificando la composición interna de dichos gastos sociales, como consecuencia de la expansión del desempleo en la inmensa mayoría de los países y la necesidad de incrementar las prestaciones a favor de los desempleados.

La gestión de la crisis ha aparejado (Mishra), el crecimiento del nº de parados, el mantenimiento, en términos generales, de la provisión de servicios públicos universales y un inferior aseguramiento de los servicios mínimos para la población.

La consecuencia más grave de los resultados recogidos en el punto anterior ha sido la profundización de una sociedad dual tanto por el lado de la producción (economía real-economía marginal o extramercado) como

desde el consumo (el contraste de un sector súper consumista y otro con problemas de nutrición o de atención a necesidades biológicas mínimas).

La pobreza y la marginación vuelven a ser un problema de relevancia social. Los pobres son invisibles (Harrington) y su presencia, junto con el mantenimiento estable de altas tasas de paro se asume sin problemas porque hoy parece que no constituyen un problema político o una amenaza para la paz social. Por otra parte, en la conciencia de muchos ciudadanos se extiende la idea del "por algo será". Si están desempleados, si son pobres es porque no buscan trabajo, no quieren trabajar, son incapaces o carentes de imaginación.

La pobreza tiende a estabilizarse en porcentajes elevados de la población (15-20%) generando círculos viciosos de difícil salida similares a los que se producen en otros países. Cuando la extensión y el mantenimiento de la pobreza generan conflictos y problemas sociales, la solución será incrementar los medios de policía y represión, solución que contará con el apoyo social por parte de los ciudadanos que ven afectados sus estándares de seguridad.

Las alternativas propuestas:

- El corporatismo socialdemócrata (Mishra) en línea con el mantenimiento de los elementos nucleares del E.B.
- Profundización de la democracia y de las plataformas de encuentro entre la sociedad civil (nuevos mov. Sociales, etc) y el Estado.

Desde campos más teóricos, se nos hablará de la búsqueda de un nuevo paradigma que sustituya al vigente hasta los años 70 (E.Díaz). Se propone un nuevo pacto keynesiano que supondría la superación de los problemas que provocaron su crisis (Anisi).

Buena parte del gasto social se va a mantener al menos a medio plazo. No cabe pues hablar de "desmantelamiento" del E.B.

Las sociedades se deberán acostumbrar a niveles de desempleo a los de otras épocas históricas y con soluciones muy difíciles y lentas. En este sentido (Mishra) "una precondition política importante del E.B (el pleno empleo) como forma de legitimación, ha dejado de ser válida. Los años 80 son distintos política e ideológicamente".

Bibliografía

ALCÁNTARA SÁEZ. M., (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

.ASHFORD DOUGLAS E., (1986), *La aparición de los estados de bienestar*. Madrid, MTSS.

MUÑOZ DE BUSTILLOS R., (1989), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.

SÁNCHEZ J. "El Estado de Bienestar"., en Caminal Badia, Miquel (Coordinador)., (1996), *Manual de Ciencia Política*, Barcelona, Tecnos.

RUIZ-HUERTA CARBONEL, J., (2002), *Estado de bienestar y Políticas públicas*", Seminario del primer año del doctorado en Gobierno y Administración pública, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.