

La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos

Sumario:

Fundamentos doctrinales. Una revisión selectiva; 1 Ruptura a partir del capitalismo industrial en el siglo XVIII; La aparición de alternativas; El elemento ideológico; Cambio de interpretación del funcionamiento de la economía; Conclusiones

Resumen:

El Estado de Bienestar, proceso histórico, en el contexto de la sociedad burguesa europea de principios de siglo XX hasta la fecha, ha sido objeto de las más variadas discusiones de orden teórico y político. Dichas discusiones tienen como punto de referencia los cambios en el aparato productivo, la reconfiguración y transformación del Estado liberal del siglo XIX. Desde esta perspectiva, se ha desarrollado un fervor por la estabilidad del Estado de Bienestar en aras de la socialización de los beneficios económicos del sistema. En otras ocasiones se le ha criticado porque la cobertura social que proporciona el Estado interfiere en la actividad productiva, limitando la autonomía del mercado para generar ganancias. Lo que es claro, una vez abordada la literatura académica sobre el tema, es la discusión acerca de la sostenibilidad o no del Estado de Bienestar, como proyecto social y económico, lo que ha desembocado, incluso, en lo que hoy se conoce como la crisis del Estado de Bienestar.

Palabras clave: Estado de Bienestar, Estado liberal, Leyes de los pobres, Modelo bismarkiano, Plan Beveridge

Abstract:

The Welfare State, historical process, taking place within the context of the European bourgeois society, from the early Twentieth century to our days, has been the subjects of a wide range of and theoretical discussions. Such discussions have as a reference, the changes taking place in the production structure and the re-configuration and transformation of the XIX Century's liberal State. Observed from this viewpoint, devotion to the stability of this Welfare State, which has been building over the years, is a real expectation for the socialization of the system's economic benefits. In other instance, the Welfare State has been criticized because the social coverage provided by the interferes with all production activities, by raising obstacles to the market's autonomy to obtain profits. Nevertheless, it is clear to us that, once we have undertaken the academic literature on the subject, that the real issue is the discussion about the continuity of the modern State's role as political mediator between the market logic and the public interest. In this sense, re-structuring or de-structuring the state shall led us or not to the problem know among scholars as the "Crisis of the Welfare-State".

Key words: Welfare State, Liberal state, poor laws, bismarkiano model, Beveridge Plan.

Artículo: Recibido; 23 de agosto de 2005, aprobado, 1 de noviembre de 2005

Fernando Salazar Silva: Docente investigador Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Economista, Magister en Estudios Políticos y Ph.D. (c) en Economía.

Correo electrónico: fsalazar@puj.edu.co



La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos

Fernando Salazar Silva

1. Fundamentos doctrinales. Una revisión selectiva

Detrás del concepto del Estado de Bienestar (EB) hay un proceso histórico en el que se expresan las distintas posiciones de los actores sociales, que resaltamos en el presente escrito. El profesor Muñoz de Bustillo (2000, p.18) considera cuatro puntos relevantes que subyacen en la formación del EB: A) el cambio desencadenado por la aparición del capitalismo industrial en el siglo XVIII; B) la aparición de sistemas sociales alternativos con la entrada del siglo XX; C) el cambio de interpretación del funcionamiento de la economía y del papel del sector público en la década de los treinta d) el factor ideológico en manos de los partidos gobernantes. Veamos con algún detalle estos elementos.

La forma de cómo el sector público hace presencia en la economía a comienzos del siglo XX difiere en gran forma de aquella del siglo XIX. Grandes esfuerzos realizó el Estado en el siglo XX a través de gastos sociales, garantizando elementos mínimos para que los individuos desarrollaran su vida cotidiana bajo criterios de acuerdo a través de la ley asegurando con ello la estabilidad social y su correlato con la dinámica productiva.

Las discusiones teóricas y políticas que se dan alrededor de la construcción del Estado de Bienestar a comienzos de siglo XX tienen como punto de referencia los cambios en el aparato productivo, es decir, la reconfiguración y transformación del Estado liberal del siglo XIX. Ya en este siglo se percibe el interés de algunos países por implementar cambios en el Estado de acuerdo a las circunstancias económicas. En Alemania, por ejemplo, hay una muestra clara de ello en un mensaje leído por el canciller Bismarck en nombre del emperador:

“La superación de los males sociales no reside exclusivamente en la represión de los excesos (...) sino también en la búsqueda de las fórmulas que permitan una mejora en el bienestar de los trabajadores” (En Velarde, 1996, p. 294);

En este mismo texto, se considera que la propuesta de Bismarck es el establecimiento de las condiciones especiales para que la generación de valor no se obstaculice, por ello la idea de volcar la acción estatal sobre las organizaciones sociales para garantizar el desarrollo de la revolución industrial y el capitalismo en Alemania:

“Se presentará por el gobierno (...) un proyecto de ley sobre aseguramiento de los trabajadores contra accidentes de trabajo y un proyecto de ley de creación de un sistema, con base paritaria, de cajas de enfermedad. También se considerará la situación de quienes pierden la capacidad de trabajo por edad o invalidez, pues tienen frente a la comunidad una pretensión fundada de mayor asistencia pública de la que hasta ahora se les ha dado (En Velarde, 1996, p. 294-295).

Uno de los mecanismos que se dieron en Alemania para garantizar la cohesión social fue la introducción del aseguramiento obligatorio para el control de los problemas sociales. Es una forma que marca diferencia con el periodo precapitalista en donde el aseguramiento no se establecía de ma-

nera obligatoria. El modelo de bismarckiano, se basa fundamentalmente en una relación salarial por lo que la resolución de la cuestión social va a ser responsabilidad política del Estado¹.

Esto puede ser apreciado de cómo el Estado capitalista del siglo XIX busca alternativas para garantizar la estabilidad social y política, puesta en riesgo por la dificultad presente en los movimientos obreros para dar una respuesta adecuada a la lógica del Estado moderno; la Comuna de París², por ejemplo, recoge el descontento de la clase trabajadora alrededor de la constitución de las condiciones que les garantizara dar cuenta de sí mismos, debido al impacto del alto desarrollo de las fuerzas productivas y al fortalecimiento de los procesos industriales. A primera vista, y a partir de supuestos hegelianos, parece que la actuación del Estado está dirigida a la acción correctora de los impactos disfuncionales de la sociedad industrial. Sin embargo, este contexto le exige al Estado, desde su suelo ético e histórico, el establecimiento de las condiciones para un nuevo orden laboral y de distribución de bienes, sin estar aislado de la formación económica que se teje (o construye) en la Sociedad.

El Estado se desarrolla en el contexto de un nuevo modelo de la organización socio-económica. Este modelo tiene su génesis en la necesidad de vincular políticamente al movimiento obrero, como también en el reacomodo de las condiciones de producción. En esta situación el Estado se constituyó en el gestor de la economía, lo que lo convirtió en el instrumento para el dinamismo del capitalismo del siglo XIX, así el Estado de Bienestar se constituiría en uno de los pilares en el aseguramiento de la estabilidad del sistema socioeconómico mundial. Se trata ahora, de respetar las leyes de mercado para asegurar no sólo el orden económico sino el orden político.

Hay una intencionalidad del Estado por la seguridad de los trabajadores para que estos respondieran a la lógica del mercado. En Alemania, se intensificó la política interior con el propósito de imponer límites al socialismo, sin embargo, en las intervenciones de Bismarck se recogen algunas de las propuestas de los socialistas. La constitución de las condiciones sociales como objeto de la política hace posible la realización de las leyes del mercado, este precisamente era el objetivo de Bismarck, lo que le permitiría consolidar un Estado moderno y una sociedad de mercado:

“Una intervención del Estado actual en el movimiento socialista es tan poco idéntica al triunfo de la doctrina socialista, que ésta acción más bien me parece, para el Gobierno dominante actual, el mejor medio que se conoce para cortar el movimiento socialista en su error presente y dirigirlo de una manera saludable, haciendo uso de lo que parece autorizado en las exigencias socialistas y así realizarlo en el marco del actual orden estatal y social”³

1.1 Ruptura a partir del capitalismo industrial en el siglo XVIII

La postura de los liberales clásicos va dirigida a establecer una relación entre el capitalismo y el bienestar social a través de la autorregulación del mercado; lo que requeriría de un Estado que velara por el buen funcionamiento de las fuerzas del mercado. La burguesía naciente apoyada en el desarrollo de los procesos industriales estaba exigida a dar una consideración distinta a los problemas de orden social, entre ellos, la incorporación del colectivo humano⁴ a los sectores de generación de valor. En este sentido, el punto de partida del concepto de progreso social en el mundo moderno quedó sujeto al desarrollo de las leyes naturales⁵ del mercado, es decir, del intercambio rentable.

¹ La política social de bienestar establece tres grandes líneas: *La ley sobre el seguro de enfermedad* 1883; *la ley de seguro de accidentes* 1884 y *la ley del seguro de vejez o invalidez total* 1889.

² Palabras de Bismarck “Nosotros creemos que la manera de prevenir la revuelta de los trabajadores, tal como está ocurriendo hoy en París, no sólo es mediante la represión del movimiento socialdemócrata sino también mediante medidas que favorezcan y dividan a los trabajadores”. Recogido en Navarro, V. 2000, p. 76.

³ Schmoller, G. Von, 1899, p. 35. Citado en Gómez de Pedro, E. *El Estado del Bienestar: presupuestos éticos y políticos*. Fundación Universitaria Española, Madrid, 2002, p. 225.

⁴ Perteneciente al campesinado pobre.

⁵ El mercado es una construcción artificial del ser humano. Hacer referencia a las ‘leyes naturales’ del mercado sería un contrasentido, pues ellas no se movilizan entre los demás organismos complejos superiores; propuestas así, expresan un amarre ideológico por parte del pensamiento liberal clásico que obligaría al colectivo humano a no tener posibilidad alguna de concebir la sociedad de forma diferente a como lo hace el capitalismo. Cerraríamos, entonces, el horizonte de recrear la utopía social en un nuevo *topos*. Marginar la esperanza de pensarnos como seres humanos no consumistas.



Las innovaciones técnicas en el contexto de la economía inglesa, le permitieron mantener uno de los desarrollos de avanzada en su momento, sin embargo, como resultado del vertiginoso dinamismo de las fuerzas productivas y de acumulación de capital, se evidenciaron las más altas tasas de precariedad social. Cabe recordar las condiciones de indignidad social en que se hallaba la población rural, debido esencialmente a la expropiación de la propiedad sobre la tierra como fuente generadora de las condiciones mínimas de reproducción. El objeto de la expropiación de la propiedad tenía como meta insertar a estos territorios a la lógica del mercado, es decir, transformarlos en tierras productivas y establecer su vínculo con el proceso de industrialización del telar. Sin embargo parte del colectivo humano no era articulado al circuito mercantil, ocasionando con ello la presencia de hombres por fuera del consumo y de la producción (pobreza):

“En resumen a finales del siglo XIX la pobreza pasó a ser un fenómeno más sujeto a las fluctuaciones del mercado según los agentes económicos pasaban a ser más dependientes de las fuerzas del mercado como fruto de su propio desarrollo, de los cambios tecnológicos y de la división del trabajo, y como producto de la reducción de la posibilidad de llevar a cabo actividades secundarias” (Williamson, 1991, en Muñoz de Bustillo, 2000, p. 20).

Las *leyes de los pobres (poor laws)* -en 1601-, se constituyeron en un instrumento poderoso de ayuda legal a la población por fuera de la dinámica económica. La característica de este sistema de ayuda era el establecimiento de la financiación de la caridad a partir de los impuestos. Inglaterra extenderá la decisión de ayuda a los pobres desde la etapa isabelina hasta la primera revolución industrial:

“Más de un millón de personas, es decir, la quinta parte de la población total de la nación, recibían limosna ocasionalmente, la mayoría en forma de auxilio público pagado por las parroquias” (Trevelyan, 1946, p. 246).

Las *leyes de los pobres (poor laws)* son la respuesta a la institucionalización de los desarreglos del mercado laboral, con el objeto de

incorporar a la población por fuera de los circuitos de consumo y producción, a la lógica del mercado, es decir a actividades productivas. El sistema está compuesto por la participación de una organización parroquial; financiación vía impuestos a las propiedades locales; la gestión estaba a cargo de los funcionarios quienes eran nombrados por los jueces locales; las ayudas que se distinguían según las características de la población en condiciones de precariedad.

Durante el siglo XVIII se le establecieron una serie de cambios al sistema de ayuda legal, entre las cuales se puede mencionar la *ley de Gilbert*⁶ de 1782, caracterizada por los subsidios a los desempleados. En 1795 se establecen nuevos cambios a las *leyes de los pobres* los cuales consistieron en el establecimiento de un subsidio a la población laboral cuyo ingreso se ubicaba por debajo de una cuantía, la cual tenía como referencia el precio del pan y el número de personas que integraban la familia.

Con la instauración de la primera revolución industrial, el aumento de la población⁷ y las permanentes crisis, se hizo necesario administrar el mercado laboral, dada la tendencia creciente de la población en condiciones de precariedad social. Esta situación produjo aumentos considerables en los gastos del sistema de ayuda, según Gordon 1995, en el periodo comprendido desde *Waterloo* a 1834 los gastos representaron el 80% de los ingresos provenientes de los impuestos locales.

La constitución de una sociedad de mercado ampliado, tiene en el mercado autorregulado, el principal motor de las tensiones sociales, que obliga al Estado a instaurar una serie de dispositivos para que cada uno de los miembros del colectivo humano, respondan como operativos de mercado y constitutivo de Estado, de tal forma que los intereses tanto del Estado como de la sociedad converjan hacia el valor económico.

“Proteger al hombre, a la naturaleza y a la organización de la producción era intervenir en los mercados de trabajo y de la tierra, así como en el modo de intercambio, el dinero, y, por tanto, comprender ipso facto la autorregulación del sistema. Y, dado que el objetivo de la intervención en restaurar la vida de los hombres y su entor-

⁶ “Thomas Gilbert (1720-1798), realizó ingentes esfuerzos para que su ley fuera considerada en el establecimiento de la reforma a las *leyes de los pobres* desde 1765. Su esquema estaba basado en el agrupamiento de las parroquias con el objeto de edificar de manera mancomunada casas de pobres para la atención a la población en situación de precariedad social. Esta propuesta iba acompañada de instrumentos para limitar el accionar autoritario de las parroquias, a través de la delegación de más poder a los jueces de paz.

⁷ Según William Petersen el incremento de la población obedeció por lo menos a tres factores: a) al descenso de la mortalidad; b) el mejoramiento de las técnicas agrícolas y c) un mayor grado de higiene por ejemplo con la construcción de tuberías para suministrar agua. Véase Petersen pp. 330-332, citado en Villarespe Verónica, 2002.

no, darles una cierta seguridad a sus estilos de vida, dicha intervención tendía necesariamente a reducir la flexibilidad de los salarios y la movilidad de trabajo, a proporcionar estabilidad a los ingresos, continuidad a la producción, a favorecer la regulación pública de los recursos naturales y la gestión de las monedas para evitar cambios inquietantes en el nivel de los precios” (Polanyi, 1997, p. 333)

Los mecanismos de atención social diseñados en el siglo XVI con la ley de los pobres, empiezan a ser resquebrajados por los intereses del liberalismo económico del siglo XVIII destacando los efectos desfavorables de las mismas. Aparece en el escenario la renta mínima en forma de abono salarial, como elemento constitutivo de la protección social:

“El Estatuto de los artesanos y la legislación de los pobres formaron conjuntamente lo que podría denominarse un código del trabajo. Las leyes de pobres eran no obstante, administradas localmente: cada parroquia -unidad muy pequeña- adoptaba sus propias disposiciones para aplicar al trabajo a los pobres válidos, así como mantener asilos, socorrer a los huérfanos y colocar a los niños sin recursos en el aprendizaje” (Polanyi, 1997, p. 151).

Dentro de las discusiones de orden práctico aparecen sistemas de protección social, entre ellos: la ley de Speenhamland de 1795 y la nueva ley de los pobres de 1834; la primera, caracterizada por los continuos ajustes en la atención a los trabajadores, a través del complemento de los salarios, para garantizar la supresión de la mendicidad, y la segunda, cuya finalidad era la prohibición de los subsidios salariales y la limosna. Esta ley extendió la atención social a los pobres capacitados para el trabajo, algo que no se ajustaba a la aparente lógica capitalista del momento.

“La política de Speenhamland fue el resultado de una fase específica de la creación de un mercado de la fuerza de trabajo, y hay que comprenderla a la luz de la idea que se hacían de la situación quienes estaban en posición de formular una política semejante. Considerado desde éste ángulo, el sistema de socorros aparece como un dispositivo urdido de poder de los propietarios de la tierra para responder a una situación en la que la movilidad física ya no podía ser negada a la mano de obra...” (Polanyi, 1997. p. 155).

Según la cifra mostrada por Dauton (1995) (Muñoz de Bustillo, 2000, p. 21) los gastos en atención a los pobres estaban alrededor del 2%

de la renta nacional de Gales e Inglaterra, que representan el 19% de los ingresos directos del Estado, lo que pone de manifiesto un interés por parte del Estado en minimizar los efectos nocivos de la dinámica industrial. Pero este mismo desarrollo conllevó al aumento insostenible de los indigentes, por lo que la ley Speenhamland empieza a recibir críticas por parte de economistas como Malthus (1766-1834) y Ricardo (1772-1823)⁸. Según ellos, esta ley contrarrestaba los niveles de productividad del trabajador y además no permitía la incorporación de los indigentes al mercado laboral, en aras de la creación de valor económico (González Seara, 2000 p. 67).

Este planteamiento respondió a la nueva lectura que se hacía del entorno económico, y se llevó a cabo grandes esfuerzos para la transformación de los intereses de la organización social tradicional, porque impedía la formación del proletariado industrial, es decir el triunfo de la nueva economía capitalista. Los esfuerzos dieron resultado cuando hacia el año de 1834 se revisa la ley de Speenhamland.

La segunda, la ley revisionista de la ley de los pobres de 1834, consistía en la selectividad de los hombres para las distintas actividades de la realidad económica y el establecimiento por parte del Estado de hilos de protección para la población menos favorecida. A diferencia de la primera ley, que fue empleada como instrumento de coerción sobre la mendicidad y la ociosidad más que como medida de protección social, la segunda ley queda sujeta a la dinámica del mercado laboral; su objeto es garantizar la mayor rentabilidad económica al sistema:

“La ‘nueva ley de los pobres’ puede considerarse como la plena victoria del principio del sometimiento de la asistencia social a los intereses del mercado de trabajo: el rigor de los medios represivos debía acrecentar la atracción al trabajo” (Geremek, 1986, p. 256; en Muñoz de Bustillo, 2000, p. 22);

Y en palabras del profesor Muñoz de Bustillo (2000, p. 22) “nace con el declarado propósito de estigmatizar a los demandantes de protección y asociar el derecho a la prestación social a la aceptación de unas condiciones de vida altamente desagradables”.

En esta situación, la asistencia social se restringe, esperándose que el pobre por sí mismo sea capaz de garantizar su supervivencia; es claro que responde al interés por formar un mercado de trabajo en el que los hombres hacen uso de su libertad para vender su fuerza de

⁸ El punto nodal es que el incremento de la población incentivó el proceso industrial, a partir de la provisión de mano de obra que se requería.



trabajo. Se persigue entonces, una concordancia entre las disfunciones sociales producidas por el mercado y su propia lógica. La ideología liberal plantea que la característica esencial del hombre es la proclividad al intercambio, lo que conduce a la felicidad y al progreso general. Los intereses del individuo autónomo convergen con el interés del colectivo sólo en el momento en que se considere el papel central del mercado en la constitución del orden social.

1.2 La aparición de alternativas

La sociedad moderna tutelada por la economía de mercado tiene su punto de referencia en el individuo libre. La libertad sólo puede ser expresada ante las leyes del mercado. La filosofía liberal impone la centralidad del operativo de mercado, sin embargo, ésta situación produce contrariamente, la exclusión de los circuitos de intercambio mercantil a muchos hombres.

La intervención pública en la economía se realiza por imperativo de las propias transformaciones históricas, con sus particularidades políticas y económicas, pero esto no le resta reconocimiento en la constitución de convertirse en el impulsador de la convergencia entre la lógica del mercado y su actuación correctora de las disfunciones del mismo. Las mutaciones presentadas en el sistema capitalista a finales del siglo XIX, exigían la imperiosa regulación e intervención pública de la economía de mercado. La consolidación de ésta producía resistencia por parte de grupos de presión que luchaban por no perder privilegios o influencia política, pues se empezaba a instaurar la lógica utilitarista radical, lo que explica la consolidación de un Estado fuerte para imponer un modelo socioeconómico de bienestar social.

En forma paralela al fortalecimiento de las medidas de mercado aparecen grupos sindicalistas que incorporaban críticas agudas al nuevo panorama económico. Según Muñoz de Bustillo (2000, p. 27), entre 1889 y 1890, tanto en Gran Bretaña como en Alemania se incrementó la afiliación a los movimientos sindicales hasta cerca de un 90%, extendiéndose a países como

Noruega, Suecia, Suiza, Holanda y Austria entre los años de 1903 y 1905.

El proceso de industrialización según lo investigadores al dejar por fuera a los trabajadores como productores independientes y convertirlos en trabajadores asalariados es el detonante para el surgimiento de los sindicatos. Sin embargo algunos historiadores económicos se inclinaban por manifestar que antes de la revolución industrial algunos trabajadores de alta productividad se agruparon con el objetivo de presionar ante la asamblea gremial incrementos salariales (Webb B y Webb S, 1990, p. 45-77).

Indudablemente que con el desarrollo de las fuerzas productivas que trajo la revolución industrial, se modificó la estructura de la demanda de trabajo. Si bien, el papel que juega la mano de obra calificada es vital, el objetivo ahora queda planteado alrededor de la abundancia de la misma pero con un alto grado de movilidad.

El análisis de la ortodoxia económica había planteado la relación entre el crecimiento económico y la distribución, argumento que políticamente permitía la cohesión social, es decir, se representaban los distintos intereses sociales en la misma esfera de la racionalidad económica.

Los objetivos del naciente sindicalismo⁹ empezaban a ampliarse, orientándose hacia el reconocimiento de los derechos sociales, con la presión que ejercían a través de las huelgas, los convenios o el reconocimiento de las leyes sociales, por lo que empiezan a ocupar el espacio político, terreno propicio para la aparición de una conciencia de clase que establece una relación clara con el proceso capitalista de producción. Como movimiento social su objetivo se establece en el ámbito de la transformación de la sociedad, en palabras de Chamberlin (1906):

“El convencimiento, nacido por primera vez en las clases trabajadoras, de que su salvación social está en sus propias manos” (En Hobsbawm, 1984, p. 257).

Los conflictos laborales¹⁰, que inicialmente se presentaban en sectores localizados de la producción, fueron traspasando estas fronteras,

⁹ Finalizando el siglo XVIII se registró en Inglaterra una fuerte crisis económica lo que suscitó una fuerte presión por parte de las autoridades gubernamentales hacia los trabajadores, originando en el reconocimiento parlamentario de la *Ley sobre Asociaciones de trabajadores* (Combination Act). Uno de los economistas clásicos que criticó vehementemente la formación de grupos de trabajadores fue Nassau Señor, cuya crítica la orientaba hacia el contenido violento y no económico de las asociaciones. La Ley prohibió cualquier intento de reivindicación salarial solicitada por los trabajadores. Webb 1990 p. 83).

¹⁰ Frente a las condiciones de precariedad laboral especialmente en las fábricas, el parlamento inglés en la segunda década del siglo XIX, establece la derogación de la Ley de Asociaciones a través de las leyes de 1824 y 1825. Sin embargo los sindicatos carecían de titularidad de los derechos civiles y comerciales. Hacia 1795 se promulga a través de la Ley de Sindicatos la legalidad de los mismos.

por lo que el gobierno, al tomar conciencia de que podía institucionalizarlos y distanciarlos de los grandes debates ideológicos, estableció los presupuestos políticos para la intervención en los asuntos laborales:

“La miseria sin esperanza, la rebelión espontánea sin la cólera sistematizada no hubiesen sido más que la ocasión para destrozarse máquinas y producir levantamientos fácilmente reprimidos. Esta rebelión contra la miseria no se habría traducido más que por actos instintivos y desordenados. Para magnetizar esa potencialidad era necesario una doctrina; para ponerla en movimiento una esperanza.” (Dolleans, 1969, p.28).

La importante presión por parte de los obreros en el diseño de políticas sociales crea la oportunidad para que el Estado asuma la protección social y garantice la legitimidad de la institucionalidad. La aparición de los movimientos sociales supone la aparición de propuestas alternativas a la economía de mercado. Sin embargo, representan políticas compensatorias por parte del Estado, de tal manera que los sindicatos, como organizaciones sociales, quedarían inscritos dentro de la lógica del capital. El proceso de institucionalización del sistema socioeconómico implica la creación de una política social de consumo, apoyada en la propiedad individual sobre nuevos bienes:

“La corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva, no sólo es una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues hay que optar necesariamente entre la revolución y las reformas sociales” (García-Pelayo, 1981, p. 353).

Los conflictos sociales originados a partir del desarrollo del sistema capitalista produjeron el desarraigo en el campesino que va a la urbe. Sus formas sociales de tiempo y espacio cambian brutalmente, al transformarse en trabajador fabril se introducen nuevas relaciones sociales de producción (hay un patrón jerárquico y por lo tanto un tipo de autoridad y nuevas formas de estructura de poder y organizativas; horario e intensidad de la jornada laboral que ya no se mueve con el tiempo natural -los ciclos naturales del día y la noche, los lunares y solares- y un salario). Esta situación puso en riesgo la continuidad en la consolidación de la lógica del valor como horizonte del sistema social¹¹; por

una parte en el orden social y por otro lado, el crecimiento de la productividad, ya que no se habían logrado corregir por las anteriores instituciones (Estado liberal, iglesia, familia, etc.). Una vez que problemas como la pobreza, la exclusión y la desigualdad se reconocen como problemas políticos, el Estado adquiere legitimidad al intervenir en el terreno de la distribución de la renta y el bienestar de la sociedad con el control de la política social. La solución de las situaciones de precariedad y marginalización establece acciones de mercado generadoras de rentabilidad:

“Nuestra primera premisa es que el Estado capitalista debe tratar de cumplir dos funciones básicas, a menudo contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en las que sea posible la acumulación provechosa de capital. Pero el Estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones de la armonía social” (O’connor, 1972, p. 6)

En este debate emergen distintas vertientes de conceptualización sobre el Estado de Bienestar y el tratamiento de la política social. El concepto de Estado de Bienestar integra el conjunto de mecanismos mediante el cual los gobiernos asumen las distorsiones sociales que se producen en el mercado sin que se identifique este ejercicio como un mecanismo de concesión de derechos:

“El Estado de bienestar no puede ser entendido sólo en términos de los derechos que concede. También debemos tener en cuenta como las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia” (Esping-Andersen, G., 1990, p. 41).

La trayectoria histórica enseña una serie de intereses políticos que marcan la diferencia entre cada una de las regiones económicas avanzadas, es decir, desde el Estado liberal hasta llegar al Estado de Bienestar los países han atendido los fallos de mercado y de la familia con particularidades que marcan algunas diferencias en lo que concierne al gasto y la equidad individual. Esto hace que en algunas ocasiones se haga referencia a los Estados de Bienestar.

Las mutaciones políticas que se presentaron en el período de entreguerras son un referente importante para comprender cómo se configuró la protección y la seguridad social en los países

¹¹ “Como una medida de seguridad, porque pienso que el trabajo organizado en este país es nuestra defensa contra el comunismo y otros movimientos revolucionarios” Comentario del senador Garrison de Estados Unidos, cuando se aprueba la National Labour Relations Act, el 5 de Agosto de 1935. Citado en Muñoz de Bustillo, 2000, p28)



que conforman la economía avanzada. A pesar de las particularidades, en cada país se venía trabajando para consolidar un Estado de Bienestar desde finales del XIX hasta 1914 bajo la tutela de los pilares clásicos.

La redefinición del papel del Estado es una característica crucial al considerar la formación del EB. El profesor Muñoz de Bustillo en su texto *“Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo”*, pone de manifiesto que esta redefinición del papel intervencionista estatal está dirigida a minimizar las distorsiones e imperfecciones del mercado con lo cual se posibilita la legitimidad del Estado por un lado, y por otro, se pone límites a los proyectos políticos emergentes conducentes a procesos revolucionarios:

“El segundo de los elementos a considerar a la hora de explicar el nacimiento del EB, es el impacto que la aparición de alternativas globales a la economía de mercado haya podido tener en la redefinición de los objetivos del Estado, con el propósito de limar los resultados menos atractivos derivados del funcionamiento del mercado y de ese modo aumentar su legitimación y, al mismo tiempo, conjurar el peligro de triunfo de alternativas revolucionarias” (Muñoz de Bustillo, 2000, p. 27).

El profesor Muñoz de Bustillo cita a Keynes en esta línea de garantización del sistema:

*“Los sistemas de los estados totalitarios de la actualidad parecen resolver el problema de la desocupación a expensas de la eficiencia y la libertad. En verdad el mundo no tolerará mucho tiempo más la desocupación que, aparte de breves intervalos de excitación, va unida –y en mi opinión inevitablemente– al capitalismo individualista; pero puede ser posible que la enfermedad se cure con un análisis adecuado del problema, conservando al mismo tiempo la eficiencia y la libertad”*¹² (Keynes, 1936, p. 335; 2000, p. 29).

El caso particular del Plan Beveridge, cuyo objetivo fue orientado a los cambios en las funciones del Estado británico, fue plausible por la diligencia gubernamental y el movimiento laborista de la posguerra en la concreción del pacto social.

1.3 El elemento ideológico

A lo largo del desarrollo del capitalismo se ha discutido el papel que deben cumplir las instituciones públicas en el contexto del desarrollo de la sociedad. Aparecen dos posturas claras para abordar la acción del Estado. Por un lado, la que defiende un fuerte intervencionismo de las instituciones públicas para subsanar los costos sociales generados a partir de la revolución industrial (estos costos se reflejaban en pobreza y desempleo), por lo tanto, si el costo era generado por la sociedad su solución correspondía al Estado, por el otro lado, los liberales privilegian la iniciativa individual y el Estado cumple las funciones de garante de la misma. Aún así el liberalismo económico estaba alejado de la participación del Estado en la solución a los problemas, pues esta participación impedía la eficiencia de las libres fuerzas del mercado. Ahora bien, si ambas posturas son de gran relevancia dentro de la historia de la acción estatal, lo importante es detenerse en cómo cada una de ellas aborda el punto de partida de los problemas sociales y la participación del Estado en el proceso de resolución de la distorsión social.

Solo con Bismarck se vislumbra una disminución de la distancia política de ambas vertientes, al lograr institucionalizar los problemas sociales. Sin embargo, se argumenta que hay un ingrediente de orden político en esta institucionalización:

“En ciertas naciones, siendo la Alemania de Bismarck el ejemplo clásico, a los obreros se les abonaba en términos de política social lo que se les retenía en términos políticos: pensiones a cambio de conceder el poder y la autoridad. La política social cumplió un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiesen sido más volátiles. Es evidente que algunos estados de bienestar han ido más allá del mínimo económicamente necesario. Pero no resulta tan obvio afirmar que, de modo similar, se han sobrepasado los mínimos de intervención estatutaria que son políticamente funcionales para quienes temen, de no permitirlos, perder más de lo que les cuesta la política social” (Baldwin, 1992, p. 24).

¹² “Planteamiento que ya defendiera Keynes en sus *consecuencias económicas de la paz*, escrito al término de la conferencia de Versalles, en donde alerta de las consecuencias negativas que podría tener para el mantenimiento de la democracia en Alemania, la imposición de sanciones económicas a este país en concepto de reparaciones de guerra que asfixiaran su recuperación económica” (Muñoz de Bustillo, 2000, p. 29).

Es en la misma Alemania de la República de Weimar donde se presenta una nueva reforma a la política social, ahora apoyada por el partido socialdemócrata. Se establecen en ese momento los primeros hilos fundantes de una organización estatal dirigida a la conjugación de la intervención del Estado, el mercado y la democracia. El propósito de ésta estrategia era atender las nuevas condiciones de la organización social, las cuales requerían una nueva normativa en la que las demandas sociales fueran canalizadas a través del ejercicio democrático conjugado con la intervención estatal en la economía y el bienestar social [vivienda, seguridad social (salud, pensión) y educación].

Los esquemas de seguridad aparecen en Inglaterra a través del Plan Beveridge, cuyo propósito era el establecimiento de un “mínimo nacional” para los ciudadanos a través de la integración de un sistema de seguridad social unitario, cubriendo las líneas de educación, empleo, vejez, maternidad, viudez y salud. Los rasgos centrales de esta propuesta comprenden el manejo unificado de los programas de seguro social con una cobertura para la población en su conjunto, independientemente de las circunstancias laborales, y financiados a través de impuestos. Esta propuesta logra concebir el horizonte de la solidaridad y posibilita la introducción del concepto de ciudadanía como ejercicio de los derechos sociales.

Las contribuciones y aportaciones que se presentaron a lo largo del siglo XIX y XX, en la configuración de la intervención estatal en la actividad productiva y social, se apoyan en la duda acerca de la autonomía de las fuerzas del mercado sobre la asignación eficiente de los recursos productivos y la distribución de la renta. Para Marshall y Pigou la intervención se hace necesaria para corregir los desequilibrios estructurales propios del capitalismo en tanto Keynes lo justifica en términos del crecimiento económico para garantizar el pleno empleo.

El desarrollo del bienestar ha estado ubicado en el contexto de la funcionalidad del Estado pero además se presentan discusiones acerca del protagonismo político de ciertos grupos entre los cuales se destacan los laboristas y el partido socialdemócrata, con la instauración del carácter universal del bienestar. Los socialdemócratas se han caracterizado por una redistribución de la riqueza, mediante las transferencias fiscales, y además luchan por una mayor igualdad de oportunidades¹³.

Se podría hacer referencia también a la doctrina social católica, que tuvo como intérpretes a los partidos cristianodemócratas. Este movimiento luchó por desarticular la idea de que las desigualdades tienen un contenido “natural”, para lo cual propone el diseño de la política de atención social sustentada en el esquema paternalista. Por otro lado, aparecen los liberales con su carácter utilitarista, quienes abrogan la intervención estatal, y sólo la aceptan en términos de la provisión de un nivel mínimo de asistencia pública.

Se ha hecho referencia a dos posturas históricas sobre la participación del Estado en el bienestar social, como exponentes de las distintas organizaciones sociales (Alemania e Inglaterra). De aquí se puede desprender que si bien hay una importancia sustantiva en los esquemas ideológicos, éstos están acompañados indudablemente de los condicionamientos sociales de cada país. Estas discusiones están contempladas en dos grandes modelos de bienestar: El beveridgeano (universalista) y el bismarckiano (ocupacional). El primero caracterizado por las transferencias redistributivas de rentas y el segundo por el principio contributivo.

La búsqueda del mejoramiento de las condiciones laborales impone a los trabajadores, dentro del contexto del mercado, ciertas dificultades, una de las cuales radica en la organización sectorial del mercado, que produce una sectorización de la fuerza de trabajo e induce a una fragmentación de las luchas económicas. Algunos de los sectores se van a ver beneficiados por altos salarios, pero además se producen tasas de ganancias para sectores estratégicos. En estas condiciones aparece un fenómeno interesante, consistente en una flexibilización de la mano de obra, lo que implica cambios en el papel del Estado como garante de la reproducción de la fuerza laboral y además asegurar la tendencia creciente de la tasa de ganancia del capital.

“La estabilidad social y política de capitalismo es, sin duda alguna, uno de los logros más importantes del Estado de Bienestar. El desarrollo de los programas de asistencia social, orientados a la mitigación de las situaciones de pobreza y marginación, y la universalización de servicios como la sanidad o la educación, en los que prevalece el principio de igualdad de acceso como criterio de reducción de las desigualdades específicas, han servido para atemperar algunas de

¹³ Un estudio más detallado en este contexto puede consultarse en Esping-Andersen (1990, p. 25-55).



las consecuencias más negativas del capitalismo sobre la desigualdad” (Bandrés, 1997, p.6).

Según el profesor Muñoz de Bustillo (2000), una de las constantes de los discursos en torno a la intervención del Estado en la economía es el impacto que podrían tener las ideologías de los partidos políticos que deciden el diseño de políticas de bienestar. Se esperaba que con los gobiernos conservadores la construcción del Estado de Bienestar se encontraría con dificultades, sin embargo, según la investigación de Gould (1983) la orientación ideológica muestra un impacto marginal cuando se intenta explicar la participación del gasto público total sobre el PIB, aunque sí es importante al explicar la tendencia creciente de las transferencias. Esta investigación da como resultado que durante la dirección del Estado por partidos de izquierda, centristas y conservadores, entre 1960 y 1979, las transferencias crecieron en un 38%, 20% y 28% respectivamente. Los estudios sobre el impacto de la ideología partidista como determinante en el crecimiento del Estado de Bienestar es complejo, según Uusitalo (1984):

“Cutright (1965) y Wilensky (1975) llegan a la conclusión que los indicadores de tipo económico tienen mayor capacidad de explicación del desarrollo del EB que los factores políticos, mientras que los resultados de Stephens (1979) otorgan al PIB una capacidad explicatoria nula, a diferencia de la presencia de un ‘poder socialista’ (una medida del poder socialista en el gobierno y el parlamento) que aparece como una variable explicativa determinante. Parkin (1971), Scase (1977) y Therborn et al. (1978), no encuentran las huellas de la socialdemocracia, mientras que Furniss y Tilton (1977), Hewitt (1977), Cameron (1978), Castres (1978), Stephen (1979), Korpi (1980) y Albert (1982) consideran que los partidos de izquierda tuvieron un papel importante” (Uusitalo, 1984, p. 404).

En este marco, la política social no puede ser estudiada como una respuesta de los procesos económicos y políticos, sino como un conjunto de relaciones y estrategias que corresponden a momentos históricos específicos, en donde se manifiestan los cambios socio-económicos del sistema capitalista en las continuas mutaciones de la relación Estado-Sociedad. La mirada sobre la política social debe ser dirigida no a una serie de lineamientos burocráticos, buscando resultados de política económica, orientados a la reducción de las desigualdades, sino que implica esencialmente toma de decisiones en el proceso de poder. Los distintos partidos gobernantes a lo largo de la configuración y cre-

cimiento del Estado de Bienestar han impreso su característica. Algunos de ellos han asumido el gasto público como variable independiente y otros, en su debido momento, han tomado el gasto de las transferencias, pero con un claro propósito, construirlo y asegurarlo:

“Sin entrar en esta polémica, el mero hecho de su existencia pone de manifiesto, y este es el punto a resaltar, el alto grado de convencimiento y consenso político existente en la época de mayor crecimiento del EB sobre la oportunidad y conveniencia de su construcción, de forma que las diferencias políticas afectaban, a lo más, a la intensidad del proceso, o al perfil de las prestaciones, pero no su dirección” (Muñoz de Bustillo, 2000, p. 31).

La configuración del Estado de Bienestar no encuentra resistencia según la orientación ideológica de los partidos políticos, sino que estos partidos se ajustan a las características que adopte el Estado de Bienestar. Por lo tanto, la política social no cumple la función instrumental de resolver los problemas de desigualdad y libertad y de la pobreza, como expresión de la lógica de producción capitalista, sino que la política social tiene que ser explicada desde las relaciones de intereses y estrategias que surgen en el contexto de la dinámica capitalista. Se considera esencialmente la correlación de fuerzas en el terreno económico y político, que son referentes tanto para el capital como para el trabajo. La política social sólo fue posible cuando ella en sí misma, o en sus elementos constitutivos, fueron considerados en el intercambio mercantil, es decir, generadores de valor económico.

1.4 Cambio de interpretación del funcionamiento de la economía

El interés por socializar nichos altamente rentables de la economía se presentaba como un momento significativo y sorprendente a los presupuestos del capitalismo de finales del siglo XIX y los primeros años del siglo XX. Este sería el terreno teórico y político en la instauración de las reglas de juego para direccionar la actuación del Estado, en búsqueda de la reproducción capitalista y la legitimación de la organización de mercado, estableciendo un fuerte nexo entre el Estado moderno y el orden capitalista. Con ello se remarca su lógica fundante, es decir la lógica del capital:

“No más como un organismo exterior a las relaciones de producción, sino que por el contrario, como uno de los momentos, una de las

manifestaciones de la contradicción fundamental entre la socialización del proceso de trabajo y la apropiación de los medios de producción y del producto del trabajo” (Lojkin, 1981, p. 85).

Le economía liberal ortodoxa plantea serias dificultades de viabilidad al proceso de socialización, en el sentido que la presencia de un fuerte “Estado Intervencionista” repercutía de manera negativa a la libertad, es decir la libertad de mercado. Teóricos como Hayek, Misses¹⁴, Friedman, Popper, entre otros, proponían en su momento un Estado fuerte que implica por un lado límites a la organización laboral¹⁵ y por otro, un Estado minimal en lo económico. La única función básica del Estado, es la generación de condiciones del cálculo económico a través de la defensa del mercado y de la propiedad privada:

“Un mundo a la Jefferson, de economía libre de mercado, el ámbito de las actividades gubernamentales está limitado a la protección de las vidas, de la salud, y de la propiedad de los individuos contra la agresión violenta” (Misses, 1947, p. 339).

La lógica de la competencia implica que la propuesta teórica girara en torno a que el libre mercado asegurara el desarrollo económico con el fortalecimiento de la oferta y este a la vez ocasionara condiciones de igualdad social, no así la participación del Estado:

“Ese orden, sirve a nuestros fines, no solo (...) guiándonos en nuestras acciones y propiciando cierta correspondencia entre las expectativas de las diferentes personas, como también (...) aumentando las perspectivas u oportunidades de cada uno de tener a su disposición mayor número de bienes (mercaderías y servicios)” (Hayek, 1985, p. 129).

Y agrega:

“Empeñados en fabricar sus productos de la manera menos dispendiosa, los productores, en un cierto sentido, tornarán el producto total de la catalaxia tan grande como sea posible” (Hayek, 1985, p. 142)

La Gran Depresión, acaecida en el primer tercio del siglo XX, produjo la ruptura del aparato productivo, inestabilidad en la banca y bajas tasas de ganancias y preparó el terreno para el

inicio del proceso bélico. Esta situación lleva a poner en duda al mercado, como mecanismo eficaz en la provisión de bienes y servicios y la estabilidad social. Múltiples posturas se han presentado como marcos explicativos de la distorsión económica de los treinta. La postura neoclásica sugiere fenómenos externos como factores explicativos de la Gran Depresión; otras apuntan al manejo político del proceso de acumulación; otra, a la contracción monetaria; la explicación marxista se separa de las anteriores ubicándose en la disminución del consumo, producto de la característica monopólica del sistema.

Estas distintas posturas convergen en un punto y es que la competencia entre los capitalistas¹⁶ (entre los distintos estados-nacionales) produjo bajas tasas de ganancias por parte de los trabajadores y esto trajo como consecuencia la caída del consumo, situación que impuso límites al proceso de acumulación y determinó la disminución del empleo.

La Gran Depresión de 1929 se ha presentado, con posterioridad, como ejemplo de que el libre juego de las fuerzas del mercado (mecanismo de precios) no conduce automáticamente a la estabilidad económica: equilibrio, pleno empleo y asignación eficiente de recursos. El modelo neoclásico a partir del presupuesto equilibrado no pudo explicar, o mejor corregir, las distorsiones. El caso del desempleo creciente durante la Depresión fue abordado a partir del ajuste automático del mercado, es decir, el mercado de trabajo como cualquier otro mercado debía ajustarse de manera autorregulada con el consiguiente equilibrio.

Cualquier punto distinto al del equilibrio en el corto plazo sería corregido por el mercado en un plazo sin determinar. Tal situación desde el punto de vista neoclásico no se corrigió debido a una particularidad del mercado de trabajo¹⁷, la rigidez de los salarios. El origen de tal rigidez se explica a partir de la intervención del Estado en la economía y la acción política de los sindicatos. Por un lado, el Estado a través de diseño de políticas de protección al desempleo dificulta el libre juego de las fuerzas del mercado en la

¹⁴ Misses critica la intervención estatal en el sentido que al limitarse las leyes de mercado origina un aparato productivo ineficiente y se abre la posibilidad del surgimiento de un sistema socioeconómico autoritario.

¹⁵ Hayek en 1944 escribe el texto “*El camino hacia la servidumbre*” y en él señala no solamente la dificultad para la libertad de mercado sino además su fuerte crítica al Partido Laborista Inglés.

¹⁶ No puede dejarse a un lado que la competencia entre las distintas naciones produjo fuertes medidas proteccionistas, por ejemplo, la asumida por la economía de E.U. con el establecimiento de la tarifa Hawley-Smith.

¹⁷ Para la economía liberal ortodoxa el salario real se establece en el mercado como consecuencia de la confrontación entre la oferta y la demanda de trabajo. Obtenida la posición de equilibrio el incremento de la tasa de empleo estará sujeta a la reducción del salario nominal.



configuración del precio; por otro lado, la acción política de los sindicatos impone condiciones para que se les garantice la sostenibilidad de los salarios a través de los contratos. La presencia del Estado y de los sindicatos es la responsable de generar el desempleo, pues los salarios no presentaron tendencia a la baja.

El llamado a las transformaciones de la realidad del sistema socioeconómico, no se hace esperar, se discute el diseño de programas políticos en el seno de la socialdemocracia, el comunismo y el liberalismo moderado. Esta convergencia es recogida a través de la relación desarrollo económico y orden social desde la óptica keynesiana, es decir, a diferencia del liberalismo ortodoxo, no se espera crecer para distribuir sino que la distribución o mejor la redistribución es un imperativo categórico para la dinámica económica. Este esquema hizo posible la convergencia de intereses aparentemente contradictorios bajo una misma lógica; la reproducción del valor.

Frente a esta situación, se ofrece una propuesta alternativa a partir de la Teoría General de Keynes¹⁸ (1936) contra la economía ortodoxa. Es una propuesta de corto plazo que gira sobre la base de tres grandes pilares: la estabilidad de precios, crecimiento económico y pleno empleo. Dentro del modelo económico vigente el Estado cumplía un papel; la propuesta de Keynes es reevaluar ese papel estatal en la economía¹⁹. Pone énfasis en el manejo por parte del Estado del proceso productivo, abriendo el camino para que los ingredientes keynesianos se incorporaran al Estado Benefactor Clásico. El Estado estimularía los tres pilares a través de la administración de los componentes de la demanda y esencialmente la demanda efectiva²⁰, en el sentido de brindar condiciones para que los empresarios tomaran sus decisiones de producción y establecer los elementos míni-

mos para la inversión como expresión de crecimiento y su relación con el empleo e ingreso. Se da comienzo a lo que la historia económica ha denominado el keynesianismo o Estado de Bienestar keynesiano y a entenderse como el terreno natural de las concertaciones entre los trabajadores y el Estado pero fuera del libre juego de las fuerzas del mercado.

La propuesta de Keynes fue estudiar el mercado de trabajo articulado con el conjunto de los mercados, de tal manera que se analizara de manera agregada y no individual como lo hicieron los neoclásicos. Aquí radica la diferencia conceptual frente al tratamiento del salario, pues Keynes lo concibió como un determinante de la demanda agregada a través de la renta:

“La esencia del mensaje keynesiano consiste en la tesis de que el mecanismo de la inversión privada, que es otra manera de describir al sistema capitalista, es el responsable de que la economía se aleje en ocasiones del pleno empleo” (Guerrero, D. 1997, p, 30).

Las altas tasas de desempleo²¹ son el resultado de la incertidumbre a la que debe enfrentarse la inversión productiva privada, por lo que la misma requiere que se garantice expectativas del retorno de capital a esas inversiones. La postura crítica de Keynes frente a la solución del libre juego de precios, se hace evidente con la incorporación de la mejora de las expectativas del capital privado por parte del Estado, reactivando la demanda.

Las estrategias keynesianas se dirigieron a la reducción de las tasas de desempleo en el menor tiempo posible, estrategias que quedaban en manos de la iniciativa estatal. En la teoría general el incremento de la propensión al consumo depende de la acción interventora sobre los factores que la estimulan, vale decir, los salarios, la generación de empleo y la redistribución del ingreso. Esta situación llevaría

¹⁸ “John Maynard Keynes, como su contemporáneo Joseph Schumpeter, fue un liberal y un liberal toda su vida, pero ello no le impidió percibir que el capitalismo sufría de problemas que podían poner en entredicho su supervivencia, y que, para garantizar ésta, un liberal coherente no debe tener inconveniente en recurrir a la intervención de Estado (porque de lo que se trata es de salvar el capitalismo, aunque sea a costa de renunciar al *laissez faire*”). (Guerrero, D. 1997, p. 30)

¹⁹ “En lo que ha fallado el sistema actual ha sido en determinar el volumen del empleo efectivo y no su dirección [...] Los controles centrales necesarios para alcanzar la ocupación plena llevan consigo, por supuesto, una gran parte de las funciones tradicionales del gobierno. Además, la teoría clásica moderna ha llamado ella misma la atención sobre las variadas condiciones en que el libre juego de las fuerzas económicas puede necesitar que se las doble o guíe: pero todavía quedará amplio campo para el ejercicio de la iniciativa y la responsabilidad privadas”. (Keynes, 1981).

²⁰ Para el análisis de Keynes es claro que el incremento de la demanda efectiva (demanda de los empresarios) conlleva a: que en el punto de encuentro entre la demanda y la oferta se presente la ocupación plena de los recursos productivos.

²¹ En la propuesta keynesiana la cantidad de trabajo demandada por el empresario depende fundamentalmente del volumen de capital que decide invertir. Ahora bien, la inversión dependerá de la relación eficiencia del capital y la tasa de interés.

al sistema socioeconómico hacia la senda del desarrollo económico.

Según Keynes, el mercado no podía corregir de manera automática las distorsiones en el corto plazo en situaciones de depresión, por lo que sugirió la presencia del Estado en la economía para estimular la demanda efectiva y así garantizar el empleo:

“En verdad el mundo no tolerará por mucho tiempo más la desocupación que, aparte de breves intervalos de excitación, va unida -y en mi opinión inevitablemente- al capitalismo individualista de estos tiempos; pero puede ser posible que la enfermedad se cure por medio de un análisis adecuado del problema, conservando al mismo tiempo la eficiencia y la libertad” (Keynes, 1981, p. 335).

La situación de incertidumbre característica del desarrollo capitalista en los primeros años del siglo XX, era un escollo para que los inversores privados decidieran por iniciativa propia la búsqueda de retornos de capital en el aparato productivo, con tasas de interés muy atractivas. Por lo tanto, correspondió al Estado crear espacios de certidumbre económica a través de inversiones de carácter público que complementasen los flujos privados, de esta forma alentaba la demanda global contribuyendo a acercar la producción efectiva a su nivel potencial:

“El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y quizás por otro medio...Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio a aproximarse a la ocupación plena, aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero, fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema socialista de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización puede introducirse gradualmente sin la necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad” (Keynes, 1977, p. 332-333).

La decisión activa de Keynes del cambio de función del Estado en la economía, pone de manifiesto la imposibilidad de poder satisfacer las tasas de ganancias de la inversión privada a través del mercado y, además, garantizar la promesa de integración social. La postura

teórica de Keynes está dirigida a legitimar las bondades del sistema y enseña los riesgos a que se ve sometido, por ejemplo el desempleo:

“Cuando de 10 millones de hombres deseosos de trabajar y hábiles para el caso están empleados 9 millones, no existe nada que permita afirmar que el trabajo de estos 9 millones esté mal empleado. La queja en contra del sistema presente no consiste en que estos 9 millones deberían estar empleados en tareas diversas, sino en que las plazas debieran ser suficientes para el millón restante de hombres (Keynes, 1997, p.333).

Conclusiones

En los distintos momentos históricos el Estado de Bienestar ha cumplido acciones diferentes. Cabe resaltar el papel que juega antes de la revolución industrial con un carácter eminentemente “caritativo” y logra establecer el orden social para convertirse más tarde en el baluarte de la democracia y del crecimiento económico. Es claro que las ideas y los mecanismos de beneficencia y seguridad social se fueron refinando en Europa incluso desde las instancias medievales. Los primeros instrumentos para atender a la población excluida se inscriben en el suelo de las virtudes privadas contrario a la concepción moderna de la seguridad social. Este es precisamente el punto nodal de la discusión del proyecto moderno alrededor de la libertad individual.

Inglaterra se convirtió en un punto de partida para la comprensión y tratamiento de la desvinculación del colectivo humano de la dinámica económica. Se destacan las leyes de los pobres instituidas durante el reinado de Isabel con el objeto de mantener asegurado el orden social. Las mismas fueron objeto de grandes debates teóricos por economistas como Malthus, Smith y el mismo Ricardo. El debate se realizó en torno a los impedimentos que estas leyes imponían a la movilidad de mano de obra requerida para atender el proceso de industrialización.

El recorrido teórico y doctrinal permite comprender que la formación del Estado de Bienestar es el producto de un prisma de concepciones que a lo largo del proyecto moderno impusieron sus propios presupuestos explicativos. Estos avanzan desde el propósito protector hasta el desarrollo del mercado autorregulado y crecimiento económico transitando por el carácter contractual del Estado moderno.



Durante el proceso de formación del Estado de Bienestar se incorporan elementos de orden político, los cuales estaban presentes en los distintos marcos normativos que regularon los esquemas laborales y sociales. A partir de la crisis de los años treinta y, fundamentalmente, en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el Estado de Bienestar se consolida al cumplir sus dos grandes objetivos: el pleno empleo y el crecimiento económico. Pero además, su consolidación posibilita el encuentro de la democracia y la libertad económica, irreconciliables éstas durante el siglo XIX; siendo este un punto de gran relevancia histórica para la estabilidad del sistema capitalista.

La mayoría de los autores tratados consideran que la intervención estatal es imprescindible. El Estado del Bienestar se impone como un todo frente a los individuos, pero no de una manera arbitraria, sino que responde a la necesidad del individuo de asegurar su interés individual (propiedad, bienestar), es decir, hay una mayor seguridad de este interés si las funciones del Estado permean todos los ámbitos de la vida del individuo. Pero este interés individual es el instrumento mediante el cual el individuo es incorporado al proceso productivo y de servicios evidenciados como elementos económicos.

Los grados de incertidumbre se redujeron por la presencia institucional de los servicios sociales de carácter universal. El hilo conductor, entonces, de la primacía del Estado sobre el individuo se configuró a través de las tareas sociales y asistenciales. Es pues, con el Estado del Bienestar cuando se consolidan los derechos sociales. La consecuencia de esta dinámica es el reconocimiento de los derechos sociales articulado a la satisfacción de las necesidades. Lo que ha hecho posible esta convergencia de los intereses individuales y estatales gravita alre-

dedor del liberalismo económico, que considera que la sociedad sobre la cual se apoya el Estado de Bienestar Moderno es una sociedad esencialmente mercantil. El liberalismo económico fue la expresión del mercado pero, al mismo tiempo, logró preparar los cimientos del capitalismo de bienestar.

La teoría keynesiana fue primordial en la estabilidad del sistema, pues propició el intervencionismo estatal, cuyo propósito giraba alrededor de la regulación del mercado laboral y la garantía de la producción en masa. La intervención estatal a través de la reactivación de la demanda corrige las disfuncionalidades de las libres fuerzas del mercado y asegura así el bienestar del colectivo, es decir, se establece una relación estrecha entre crecimiento económico y desarrollo social; esta relación marca un hecho histórico al asegurar la cohesión social.

Keynes logra visualizar la sociedad mercantil y el capitalismo de bienestar y a la vez se apoya en la concepción del liberalismo sobre la sociedad y a la vez se apoya en la concepción del liberalismo sobre la sociedad; sin embargo, va más allá al considerar que esta sociedad moderna, que ha de funcionar como mercado, es controlada por el Estado y del individuo se espera que actúe como una unidad económica con uso de razón y de conciencia. La economía pasa a convertirse en el horizonte de política estatal, pero además, ésta situación hace que el Estado asuma la responsabilidad de asegurar las condiciones de ingresos monetarios que proporcionen Bienestar.

Se trata de comprender al Estado de Bienestar como la expresión del Estado Moderno, orientado a la legitimación del poder racional y garantía de los objetivos del colectivo humano en el marco de la generación y reproducción de valor económico.

Referencias

BANDRÉS, E., El Estado de bienestar en España: entre los logros del pasado y la oportunidad de las reformas. Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Zaragoza, Universidad de Zaragoza

DOLLEANS, E., Historia del Movimiento Obrero. Ed. ZYX. Madrid. 1969.

GARCÍA-PELAYO, M. (1981). El Estado social y sus implicaciones. En J. Subirats y P. Vilanova (comps.), La evolución del Estado en el pensamiento político, Editorial Pretel, Barcelona.

- GÓMEZ DE PEDRO, M.E. (2002). El estado del bienestar. Presupuestos éticos y políticos, Fundación universitaria Española, Madrid.
- GUERRERO, D. (1997) Historia del Pensamiento Económico Heterodoxo. Trotta editorial, Madrid.
- HAYEK, F, A, V., Direito, legislacao e libertade. Vol. II. Visao, Sao Paulo, 1985.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989). Crisis el y futuro del estado del bienestar, Alianza, Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2000). El Estado de Bienestar en el cambio del siglo, Alianza editorial, Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; BONETE, R. (2000). Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía, 2ª. Edición, Alianza Editorial, Madrid.
- MUÑOZ, S.; GARCÍA, J. L.; GONZÁLEZ, L. (directores) (2000). Estado de Bienestar y Crecimiento económico, en Las estructuras del Bienestar en Europa, Editorial Civitas, Madrid.
- NAVARRO, V. (2000). Globalización económica, público de poder y Estado, Ariel, Madrid, 2000.
- O'CONNOR, J., The fiscal crisis of the State, St. Martin's Press, New York, 1972.
- LOJKINE, J., O Estado capitalista e a questao urbana. Ed. Martins Fontes, Sao Paulo, 1977.
- MISSES, L, V., Le government omnipotent, Libraire de Médecis, Paris, 1947.
- PETERSEN, W., La población. Madrid, Tecnos, s/f.
- POLANYI, K., La gran transformación. Madrid, La piqueta, 1989.
- TREVELYAN, G. M., Historia social de Inglaterra. Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- VELARDE, J. (1996). Hacia otra Economía Española, Espasa Editorial, Madrid.
- VELARDE, J. (1994). Consideraciones sobre la crisis del Estado de Bienestar, En Revista del Instituto de Estudios Económicos y Empresariales, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- VILLARESPE, V., Pobreza, teoría e historia, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/Casa Juan Pablos, 2002.
- _____, Solidaridad: beneficencia y programas (pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México), México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, Colección. Textos breves de Economía, 2001.
- WEBB, S, y WEBB, B., Historia del sindicalismo, 1660-1920, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.