

**IMPORTANCIA DE LOS INFORMES BEVERIDGE EN
EL DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL**
(la hoja de ruta en la creación del Estado de bienestar)

**De la seguridad “*de la cuna a la tumba*” (ayer)
al desmantelamiento del Estado social (hoy)**

José Vidal Portillo
Universidad para Mayores: 2º A
Enero, 2014

Índice	Pag
Introducción	1
1. Las formas más antiguas en la protección	4
1.1. Las comunidades de riesgo	5
1.2. La pobreza: de la calamidad pública a la amenaza social	5
1.3. De la pobreza persistente a la cuestión social	6
1.4. De ciertas protecciones sociales al desamparo liberal	8
1.5. El Estado social	8
2. Los primeros pilares del Estado de bienestar o el desarrollo del Estado social	9
2.1. Los antecedentes del Estado de bienestar	11
2.1.1. El primer sistema moderno de Seguridad social con Bismarck	11
2.1.2. La República de Weimar	12
3. Los Informes Beveridge	13
3.1. Las condiciones entreguerras	14
3.2. Keynes	14
3.3. Beveridge	16
3.3.1. Los “Informes Beveridge”	16
3.3.2. Utopía, liberalismo social o colectivismo	21
4. De la seguridad “de la cuna a la tumba” en 1941, de Beveridge, a los límites del Estado de bienestar hoy. Inicio del desmantelamiento desde 1979	22
5. Consideraciones finales	25
Bibliografía	34

Introducción

La existencia del ser humano y su evolución, desde los orígenes, viene condicionada por su instinto de supervivencia, su conciencia de libertad y el desarrollo de sus capacidades hacedoras. Igualmente, va adquiriendo su dimensión social, para aumentar sus posibilidades de conservación como especie, pasando del “*estado natural*”¹ a vivir en colectividad. Pasa, por tanto, de ser “*un hombre lobo para el hombre*” al “*hombre como animal político por naturaleza*”²; pasa de la comunidad o polis al Estado en sociedad, o el Estado político y social.³

Al mismo tiempo, el instinto de conservación de especie lleva al ser humano a tomar conciencia de su ser débil y limitado y, en consecuencia, a buscar en la comunidad la seguridad para él y para los suyos ante la incertidumbre, tanto en el presente como para el futuro. Es en esa demanda de protección, de prevenir el riesgo y satisfacer las necesidades humanas, donde el “*zoon politikon*”, o “animal político” de Aristóteles, intenta buscarla inicialmente en la comunidad política.

A lo largo de la historia, las comunidades políticas⁴ han ido adquiriendo distintas formas y cometidos. Todas ellas, desde la antigüedad, han pretendido y han encontrado su fundamento en la búsqueda y el fomento del “*bonum commune*”; un “*bien común*”, basado en la conciliación de los intereses de los distintos grupos que forman la comunidad, y como forma de garantizar su supervivencia, a través del establecimiento de fórmulas cada vez más articuladas de orden y justicia.

La forma de distribución y organización del poder en las sociedades, a su vez, se ha visto sometido a un continuo proceso de adaptación a complicados cambios sociales, económicos y tecnológicos que, al mismo tiempo que ofrecen soluciones y nuevas perspectivas, también crea nuevos conflictos. El Estado moderno, que aparece con el renacimiento, va a diferenciar el *Estado* de la *sociedad* (Maquiavelo); y de esta distinción van a surgir dos cuestiones claves: *el derecho a la propiedad*⁵ y las desigualdades sociales.

¹ En su formulación filosófica clásica es un estado pre-social hipotético, tal y como lo concibió Hobbes, en el que cada individuo, cruel, egoísta y perverso por naturaleza, solo se preocupa de su propia supervivencia

² Concepción Aristotélica, en la que el hombre tiende a formar una sociedad políticamente organizada

³ Evidentemente, la evolución es más compleja y tiene más hitos diferenciados, como corresponde a una evolución que, con seguridad, alcanza miles y miles de años, que tiene conexiones con la evolución en las formas de vivir, trabajar y producir (del nomadismo al sedentarismo; de la agricultura a la fábrica; de la esclavitud a la servidumbre feudal y a la liberación de una sociedad de hombres libres e iguales). Como tiene que ver con la geografía, con la población y hasta con las variantes religiosas y que provoca organizaciones sociales cada vez más complejas y más sometidas a reglas iguales para todos

⁴ Desde la *Polis* griega, pasando por la *res publica* romana, al Estado de la Edad Moderna

⁵ Se antepone el derecho a la propiedad entendida como un “derecho natural” que es anterior a la invención del Estado (Locke)

La <<*igualación en abstracto*>>⁶, cesión del poder individual al Estado para el bien común de todos, no elimina las diferencias reales. Al contrario, en el nuevo marco político, adaptado a las nuevas transformaciones económicas, y con la aparición y el ascenso de la burguesía y el desarrollo del capitalismo, la actuación estatal queda sometida al imperio de la ley y se centra, especialmente, en garantizar las libertades individuales y el derecho de propiedad; que vienen a ser el origen de las grandes desigualdades (según Rousseau).

La misión de este nuevo Estado liberal, radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas.

Pensadores como Hobbes, Spinoza, Pufendorf Locke, Montesquieu, Rousseau, John Adams o Kant, contribuyen a institucionalizar la libertad y los derechos del ciudadano, en lo que se ha venido en llamar el contrato social⁷. Evitar la tendencia del poder del Estado a constituirse en poder absoluto (Locke), garantizar la libertad y evitar el despotismo, la separación de poderes (Montesquieu), son algunos de sus rasgos definitorios, independientemente de otras características particulares y de la forma de gobierno expresada por cada uno.

Son rasgos que, hasta el siglo XVIII, giran alrededor de: la libertad como autonomía y la democracia como gobierno directo del pueblo (Rousseau) y un gobierno obligado a rendir cuentas; un poder limitado al Estado para que no transgreda los límites del pacto social, conservación de la vida, la libertad, la igualdad jurídica y la propiedad (Locke); la república como el imperio de la ley y la necesidad de contrapesos para evitar el abuso de poder del pueblo (John Adams); o la República como garante del estado de derecho, respetando la libertad e igualdad frente a la democracia que es despotismo (Kant). Pensamientos y prácticas que no evitan el conflicto entre libertad e igualdad, al contrario, se van agudizando con el desarrollo del capitalismo y la nueva economía política (Adam Smith).

En los siglos XIX y XX, la aparición y el crecimiento del proletariado industrial y, posteriormente, su toma de conciencia de clase, el desarrollo del capitalismo y su pensamiento, los conflictos entre las potencias europeas y la falta de respuesta a las nuevas condiciones socioeconómicas creadas (empeoramiento de la situación económica y aumento de la pobreza), resta legitimidad al Estado liberal y surgen nuevos modelos de sociedad que intentan competir con él.

⁶ <<*todos son iguales por verse igualmente desposeídos del poder que se concentra todo en el Estado*>> Sotelo, Ignacio: El Estado social, Editorial Trotta, Madrid, 2010, pag23

⁷ Contrato o pacto social que explica la autoridad política del Estado y del orden social en base a la cesión voluntaria de las personas de sus derechos naturales a la comunidad de la que forman parte, sometiéndose a la existencia de una autoridad, de unas normas y de unas leyes para garantizar la libertad e igualdad de los hombres bajo un Estado instaurado por medio de ese contrato social

De ese conflicto entre posiciones antagónicas -economía de mercado versus colectivismo, Estado liberal versus Estado marxista-, surge el Estado social⁸.

El Estado social, por tanto, nace para evitar el conflicto social agudo, la revolución o el cambio de la estructura de poder, mejorando en algunos aspectos la calidad de vida de trabajadores y las clases bajas; intentando, así, limitar o compensar una desigualdad social creciente que pone en peligro el orden social establecido. En versión hegeliana, la función específica del Estado social consiste en hacer tolerable la desigualdad social.

En ese dilema entre la primacía de la sociedad o la preeminencia del Estado, los conflictos entre libertad e igualdad dan lugar a enfrentamientos entre una izquierda revolucionaria que propugna una democracia social frente a otra reformista que preconiza un Estado social. En esa dinámica, en un contexto de bloques ideológicos-políticos, y como alternativa a la socialización de los medios de producción, la respuesta que se va a dar, desde el “sistema”, es la que se conoce como “*Welfare State*”, Estado de providencia o bienestar⁹, concebido en sus orígenes como un desarrollo del Estado social.

Un concepto éste, “*welfare state*”, que intenta dar respuesta tanto a las consecuencias indeseadas del conflicto igualdad/libertad como al de seguridad y contra la pobreza, garantizando unos ingresos mínimos que aseguren una vida digna.

El Estado de bienestar o providencia, que toma forma a partir de 1945 con la introducción de nuevos instrumentos y objetivos tanto políticos como económicos, surge como respuesta a las soluciones más drásticas derivadas de la lucha de clases que se ofrecen desde uno de los bloques consolidados tras la Segunda Guerra mundial. Esta respuesta, el “*welfare state*”, tiene en su origen una concepción que puede considerarse de “*colectivismo liberal*”¹⁰, cuyo sustento o pilares se basan en los Informes Beveridge.

Conocer, aunque sea brevemente, el origen en el que se fundamenta el Estado de bienestar, su finalidad, instrumentos y desarrollo, es el objeto de este trabajo. Con una pretensión, entender mejor, desde el significado del modelo y el contexto social, económico y político, el nacimiento, evolución y declive al que está sometido, así como la afectación a la cohesión y el bien común, pilares fundamentales en la acción colectiva; y si se ofrecen alternativas.

⁸ Es el compromiso entre el capital y el trabajo dando lugar a un Modelo de Estado, desarrollado en el marco del capitalismo y el surgimiento de la lucha de clases, que se fundamenta en conciliar la aceptación de la economía de mercado (la máxima libertad) con un progreso social y derechos derivados de la actividad económica y de ese acuerdo (la máxima igualdad que el sistema permita)

⁹ Marcado por el énfasis en las tareas sociales del Estado que establece mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos.

¹⁰ Tercera vía entre capitalismo y colectivismo socialista. Karel y John Williams

No deja de ser curioso, y paradójico, que habiendo nacido el Estado de bienestar en la Inglaterra de 1945, y que buscaba garantizar la seguridad “*de la cuna a la tumba*” del Beveridge liberal, sea también en ese país donde se inicie, con el nuevo liberalismo de Margaret Thatcher, el intento de desmantelamiento y, a partir de entonces, se abran serios interrogantes que afectan al propio modelo representativo de convivencia.

1. Las formas más antiguas en la protección

El ser humano nace mucho menos preparado para la vida, más desprotegido, que los demás animales. Sin embargo, desde el *homo habilis*, pasando por el *homo erectus*, hasta el *homo sapiens*, ha demostrado su capacidad de organizarse y enfrentarse a la naturaleza, intentando y consiguiendo dominar su entorno (a veces en exceso).

Desde sus orígenes, el ser humano ha pasado por diferentes fases. Una primera, en la que busca sobrevivir; probablemente es la etapa inconsciente en la que funciona a base de instinto, cazar para comer, defenderse de agresiones externas, desarrollando ciertas habilidades prácticas en la fabricación de utensilios para tales fines, y reproducirse. Una posterior fase en la que, además de luchar por la vida, está más orientado a la satisfacción de las necesidades individuales y sociales; va acumulando habilidades y conocimientos y busca la protección, se organiza, para garantizar su subsistencia. Por último, posteriores estadios evolutivos de la especie, ponen de relieve que, a las anteriores necesidades, se suman también las de afecto, participación, conciencia de identidad, búsqueda de la protección, ante el infortunio, y comodidad individual.

En este proceso de desarrollo del ser humano, en el que inicialmente se organiza en grupos o comunas, donde no existía la propiedad privada y los intereses individuales quedaban en segundo plano, da paso a diferentes etapas en las que, con la acumulación de conocimientos, surge el mundo de las ideas, las aspiraciones individuales y los deseos de un mundo ideal donde conseguir sus sueños. Y es en esa etapa de tensión entre lo que se “es” y lo que se quiere “ser”, en la que va aflorando la historia de los sueños de las personas luchando por la búsqueda del bienestar ya sea individual o colectivo. Un sueño en el que, en esa búsqueda del bienestar, surgen los conflictos entre derechos, como el de la libertad y la propiedad con el de igualdad y seguridad en tener garantizadas las necesidades.

1.1. Las comunidades de riesgos

Liberarse del miedo de no tener garantizadas las necesidades fundamentales y alcanzar la felicidad en la tierra, es un viejo sueño de la humanidad desde sus orígenes, bien a través de un Estado ideal o de mecanismos compensatorios, tanto individuales como sociales. Es así como nacen las comunidades de riesgos.

Desde muy antiguo, vemos diferentes formas de protección económica, como: Previsión de hambruna en Egipto, en el siglo XVIII a.C.; protección de viudas y huérfanos en Israel en el siglo XVI a.C.; seguros contra riesgos en caravanas de mercancías, en Babilonia, siglo XII a.C.; *Hetairiai*¹¹ en la Grecia clásica o asociaciones para asegurar el entierro de sus miembros en Roma, en el siglo III a.C.; y demás formas solidarias grupales o gremiales en la Edad Media, Gildas, Gremios...

En la Edad Media, siglo XII, existió un seguro para personas embarazadas, fuesen o no esclavos, para asegurar un buen nacimiento o resarcir al señor feudal de una posible pérdida. En España, adquiere una singular importancia las Cofradías Generales,¹² eclesiásticas o gremiales. Las Cofradías dan paso a las Hermandades de Socorro,¹³ ya en el siglo XVI, donde sus asociados ejercen actividades profesionales de altos ingresos.

1.2. La pobreza: de la calamidad pública a la amenaza social

No obstante, la realidad es que quien tiene acceso a la seguridad o previsión es quien puede pagarla, pues las instituciones, en la Edad Media, no tienen los recursos necesarios y la presión es muy alta (a causa de las crisis agrarias, falta de abastecimiento alimentario, epidemias y guerras). El cuidado de los viejos, enfermos, huérfanos, los pobres en general, los no cubiertos por redes sociales de gremios, cofradías o deber de protección del señor feudal, corría a cargo de la familia o de las iglesias.

En esa época, la pobreza se empieza a ver como un fenómeno de masas y constante, tan *<<natural e inevitable como las catástrofes, y desde el siglo XIII fue vista también de modo creciente como un problema social amenazante y temible>>*¹⁴. Esta concepción de la indigencia, también en los siglos XV y XVI, es considerada como un peligro para la sociedad y como un problema de seguridad y orden.

¹¹ Manifestación de mutualismo primitivo, en Grecia, como los *Collegia funeralitia*, ambas asociaciones de artesanos que aseguraban, en el caso de los *collegia*, enterramientos dignos

¹² De ámbito privado o eclesiástico, cubrían situaciones de necesidad a la persona de una misma profesión en caso de muerte del cofrade, enfermedad. Se nutrían de cuotas y aportaciones periódicas.

¹³ Cubren riesgos de enfermedad, invalidez, muerte. Exigían a sus asociados un mínimo de ingresos

¹⁴ Gerhard A. Riter: *El Estado Social, su origen y desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid, 1991, p.49

Se inicia, pues, un proceso de clasificación de la pobreza, diferenciando pobres *dignos* e *indignos*¹⁵, y de represión de la mendicidad y la vagabundería, como un problema de orden que se intenta corregir (lo que se consideraba un defecto moral del individuo), mediante internamientos y la obligación a trabajar (confiados frecuentemente a los patronos para su explotación o en cárceles con expectativa de un beneficio económico).

Es decir, se pasa de la calamidad pública tratada con caridad, al problema de orden público y seguridad que, además de ser ejemplar, permitía obtener un beneficio económico.

A principios del siglo XVIII, los humanistas y los liberales ilustrados arremeten contra los gremios, hermandades y cofradías, que se van transformando en Montepios, al tiempo que van cuajando influencias de pensamiento sobre la eliminación de la pobreza. Los representantes de la Ilustración, que como los *cameralistas* estaban en la tradición del absolutismo ilustrado, tenían la idea de que la pobreza no era un mal inextirpable, sino que podía solucionarse eliminando sus causas: el trabajo y la mejora de la educación y la solidaridad entre los hombres.

*<<Detrás de estas nuevas tendencias reformistas en la asistencia social había una nueva imagen del hombre, que resaltaba la dignidad del hombre, el derecho del hombre a la felicidad y a la ayuda en situaciones de necesidad, y que sustituía la caridad cristiana por un sentimiento social de compasión y de repugnancia a ver sufrir a otro hombre>>*¹⁶.

Pero, sin embargo, esas nuevas ideas ilustradas de que nadie debía ser excluido de la protección en caso de pobreza y de la responsabilidad del Estado en el bienestar y la seguridad de sus súbditos (a través de ayudas voluntarias, privadas y municipales), sufre una importante alteración y retroceso a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, con la revolución industrial. Comienza un siglo XIX marcado por profundos cambios y alteraciones en la organización social y en la vida de las personas.

1.3. De la pobreza persistente a la “cuestión social”

La vieja pobreza, incrementada en el nuevo proceso de industrialización y urbanización, busca salida por la vía del liberalismo económico que reduce la asistencia social pública e intensifica la obligatoriedad del trabajo.

¹⁵ Indignos: los ociosos y vagabundos con capacidad de trabajar. Los dignos: los que habían caído sin su culpa en la pobreza (viejos, enfermos, inválidos, viudas)

¹⁶ Gerhard A. Riter: *El Estado Social, su origen y desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid, 1991, p.59

El siglo XIX viene marcado por las revoluciones liberales (1820, 1830 y 1848) que acabó con el período de la Restauración absolutista iniciado desde el Congreso de Viena en 1814 y, también, por la primera fase de la revolución industrial, que supuso la transformación del mundo conocido y la configuración de una nueva sociedad.

En esta primera fase de la revolución industrial, surge el “*proletariado*” y las organizaciones sindicales. El liberalismo, que recoge los principios de la Ilustración, y que representa un movimiento político en defensa de las libertades individuales y la separación de poderes, frente al absolutismo y la revolución de los pueblos (que fracasó), es reconducido, entre 1848 y 1875, por una nueva burguesía que surge del avance de la economía capitalista. Un sistema que, cada vez más, se va concentrando, formando grandes conglomerados industriales y financieros monopolísticos¹⁷, y cuya lógica y desarrollo técnico lleva a la expansión y búsqueda de mercados, con las consiguientes fricciones, el surgimiento y expansión del imperialismo, hasta la primera de las grandes depresiones o crisis sistémica del capitalismo en 1873¹⁸.

Las nuevas condiciones de la revolución industrial y auge del capitalismo, desde <<*un liberalismo que deja al mercado la distribución de la riqueza y que suprime las medidas dirigidas a paliar la pobreza con el fin de disponer de mano de obra suficiente que se necesitaba*>>¹⁹, son un factor decisivo en el surgimiento de los movimientos sociales que cuestionan el orden vigente. Surge “*la cuestión social*”, ante la explotación, el hacinamiento en barrios obreros, la miseria, la explotación infantil, el exceso de horas de trabajo (16 horas), etc.

Las sociedades, antes de la explosión de la “*cuestión social*”, hacen política social dando respuesta a las situaciones de pobreza acorde con sus estructuras jurídicas, políticas y económicas. La ayuda social a través de la caridad de las familias, la iglesia, el surgimiento de instituciones no eclesiásticas o la responsabilidad del Estado en el bienestar de los ciudadanos, tras la influencia de corrientes de pensamiento, desde el humanismo de Luis Vives y Tomás Moro, pasando por los *cameralistas*²⁰. Así, de un despotismo ilustrado que ofrece seguridad pública y obediencia ciega a cambio de un bienestar creciente, se llega a un liberalismo que confunde libertad política con la económica del *laissez-faire*, y que adquiere nuevas formas (el *manchesterismo*²¹) propugnando dejar a la sociedad a merced del mercado y reducir el Estado al mínimo.

¹⁷ Cuestionando, curiosamente, la idea de concurrencia en el capitalismo, contradicciones que se siguen repitiendo en el siglo XXI

¹⁸ Primera gran crisis sistémica del capitalismo. Quiebra de una entidad financiera en EEUU, caída de la bolsa en Europa, dieron lugar a sucesivas crisis económicas conocida como “la Depresión larga”, que duró hasta 1879.

¹⁹ Sotelo, Ignacio: El Estado social. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p.140.

²⁰ Los primeros que entroncan la teoría del Estado con la ciencia de la administración y con la economía. Para Schumpeter el *cameralismo* consiste en integrar el desarrollo económico en su circunstancia social, cultural y política, frente a un liberalismo que lo aísla. Un liberalismo que arremete contra el *cameralismo* por los muchos recortes de la libertad que conlleva

²¹ Doctrina económica liberal que promueve un librecambio incondicionado y una libertad económica ilimitada

1.4. De ciertas protecciones sociales al desamparo liberal

A mediados del siglo XIX el liberalismo se va imponiendo tanto en la teoría como en la práctica. Para grandes capas de la población, especialmente los trabajadores o nuevos proletarios, el liberalismo económico representa la etapa más dura y sórdida de su historia.

En Francia, se empeora la situación de los pobres cuya ayuda se les garantizaba a través de los municipios; <<las razones de este fenómeno habrá que buscarlas, ante todo, en el interés de las capas sociales dominantes por mantener reducidos los impuestos y la burocracia del Estado>>²². Similar respuesta, desde esa concepción utilitarista y liberal dominante en la época, se da en Gran Bretaña con la *Ley de pobres de 1834*²³, al considerar que el subsidio y las ayudas a las familias favorecía el incremento de la población y de la miseria.

La filosofía liberal y utilitarista, junto con las medidas que se van aplicando, producen la separación entre obreros y pobres receptores de limosnas favoreciendo, indirectamente, la extensión de organizaciones de socorros mutuos de los sindicatos.

Esa misma industrialización, causante de tanta miseria, impulsa un crecimiento económico inusitado que, a su vez, propicia una mejora notable en la clase obrera en los dos últimos decenios del siglo XIX. Una mejoría que, probablemente, no se explica sin la lucha de <<las organizaciones obreras, apoyadas por la política social que pusieron en marcha sectores más avanzados de las clases medias>>²⁴. Se van dando los primeros pasos del Estado social.

1.5. El Estado social

De manera desigual, en Europa el Estado social va dando pasos en base a la formación y desarrollo del movimiento sindical y de potentes representaciones de los intereses de los empresarios. Así, mientras que Gran Bretaña es el primer país industrial que toma medidas modernas de protección laboral y tiene unas organizaciones sindicales fuertes²⁵, vemos como Alemania se adelanta en la creación de un sistema educativo estatal e imitan a los sindicatos británicos pero con un carácter más inclusivo y radical.

²² Gerhard A. Riter: *El Estado Social, su origen y desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid 1991, p.69

²³ Que modificó significativamente el sistema existente de alivio a la pobreza, haciendo depender de condiciones muy duras la concesión de ayudas que debían ser menos deseables que el trabajo asalariado y éste, a su vez, con salarios cada vez más bajos.

²⁴ Sotelo, Ignacio: *El Estado social*. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 154.

²⁵ Los sindicatos asumen funciones de previsión social a través de sus cajas de socorro o promovieron fórmulas de abastecimiento de artículos de consumo para los afiliados a través de cooperativas, es decir, fórmulas basadas en la cooperación y la solidaridad y cuyo objetivo es conseguir la emancipación económica y social de los trabajadores.

En el desarrollo y consolidación del Estado social se van a distinguir tres etapas: la primera, que va desde los años ochenta hasta la primera guerra mundial; la segunda, abarca el período entreguerras; y la tercera, en la que el Estado social adquiere una nueva forma, conocida como Estado de bienestar.

Un pilar fundamental en ese desarrollo del Estado social, evolucionado más tarde en Estado de bienestar, lo constituye, a su vez, el desarrollo de los sistemas de seguridad social; y, en su génesis, las distintas respuestas ante el temor a las revueltas y cuestionamiento del sistema. Así, por ejemplo, <<en Alemania la razón principal es la presión de una socialdemocracia cada vez más radical, mientras que en Gran Bretaña fue la rápida expansión de la miseria en un momento de aumento rápido del paro>>²⁶.

2. Los primeros pilares del Estado de bienestar o desarrollo del Estado social

Bismark, Keynes y Beveridge son tres nombres que explican el desarrollo de un nuevo modelo, el Estado social, que a lo largo de casi cien años –desde la década de los sesenta del XIX hasta la de finales de los cuarenta del XX- se extiende fundamentalmente por Europa en base a sus ideas, hasta emerger en un Estado nuevo: El Estado de bienestar.

Es el fin de la caridad y la transformación de la beneficencia y su reemplazo por una primitiva seguridad social. Deja paso la sociedad compasiva a un Estado de derecho.

Si bien la beneficencia más que buscar un mínimo de seguridad social fue creada como una medida de orden público, para evitar las consecuencias que todo estado de desesperación entraña, de nuevo, el desarrollo del Estado social es la consecuencia de una situación socioeconómica y política. Es la reacción a la amenaza de subversión revolucionaria, y su extensión, dando respuesta a ciertas carencias del sistema en ese momento para evitar el ejemplo del bolchevismo asentado en Rusia.

La Gran Guerra trajo consigo y contribuyó sobremanera al desarrollo del Estado democrático y social. Las razones hay que buscarlas en que el esfuerzo bélico exigía atraerse al movimiento obrero, o al menos neutralizarlo, para garantizar el buen desarrollo de la industria militar, y la victoria sólo se podía alcanzar si prevalecía la cohesión social. En Alemania se reconoce la acción sindical en las empresas y los sindicatos socialdemócratas tanto en Alemania (con divisiones) como el movimiento obrero laborista en Inglaterra, con dudas iniciales y poco entusiasmo, consideran que no sería patriótico no luchar.

²⁶ Sotelo, Ignacio: El Estado social. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 177.

No obstante, cuatro son las contribuciones al Estado social que, tanto directa como indirectamente, provocan la guerra:

1. La integración social y política de las clase obrera.²⁷
2. La intervención del Estado en la economía, sustituyendo el capitalismo por una “*economía de guerra*”. Los recursos productivos al servicio de ganar la guerra y dirigido por el aparato estatal.
3. La incorporación masiva de la mujer al trabajo²⁸ y al ejército. El factor que más ha influido en la transformación de la sociedad de la posguerra y en el devenir social.
4. La revolución rusa que, al igual que ocurrió con la Revolución Francesa, mueve los cimientos de las sociedades al surgir un socialismo de Estado o “*economía comunitaria o colectivista*” como una alternativa al capitalismo. Un capitalismo que, para su desarrollo, el obrero es un factor importante

Ya en la posguerra no se pudo dar marcha atrás.

<<En Alemania, durante la primera guerra mundial, y después, se da un gran impulso a la transformación de la asistencia social tradicional en una política de bienestar moderna, que ya había comenzado antes de la guerra>>²⁹, con el mensaje imperial de Bismarck el 21 de noviembre de 1881 ante el Reichstag.

En Inglaterra, se hace un esfuerzo en cubrir carencias como en la vivienda; en la salud, imponiendo una política sanitaria estatal; en educación, como forma de aumentar la capacidad productiva, se establece la escuela gratuita hasta los 14 años y se aumentan los subsidios. Pero, sobre todo, el tema central de la política social, en ese período entreguerras, es el subsidio de desempleo, una innovación en la que Inglaterra va a hacer el mayor aporte teórico y práctico³⁰.

²⁷ El Estado adquiere el papel de mediador entre los intereses empresariales y los obreros. Se consigue la primera y mayor reivindicación del movimiento obrero en Inglaterra: el sufragio universal en 1918 (para los varones mayores de 20 años y mujeres mayores de 30). En Alemania se deshacen del Emperador y de las monarquías asociadas y, al final de la guerra, se constituye un gobierno de mayoría parlamentaria socialdemócrata.

²⁸ En 1918, la industria pesada como la Krupp, de 110.000 trabajadores, 30.000 eran mujeres. En Gran Bretaña, de 1914 a 1918, la mano de obra femenina sube de 24% al 38% de la población empleada. (Sotelo, Ignacio: El Estado social. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 189)

²⁹ Gerhard A. Riter: *El Estado Social, su origen y desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid 1991, p.131

³⁰ La *Unemployment Insurance Act* de 1920 amplía la ley de 1911 a todos los trabajadores con un salario de 250 libras. Sin embargo, su alto coste lleva en 1924 a la ortodoxia liberal de una economía estricta en el gasto público

2.1. Los antecedentes del Estado de bienestar

Es indudable la aportación de William Beveridge y las tesis económicas de J.M. Keynes, como piezas claves en la construcción de lo que hoy se conoce como Estado de bienestar, sobre unos principios de unidad y universalidad para la eliminación de la pobreza, al asegurar a todos los individuos un mínimo con el que hacer frente a su subsistencia. No obstante, antecedentes en la implementación del seguro social con intervención del Estado, como técnica para el logro del bienestar, los encontramos con Bismarck y en la República de Weimar.

2.1.1. El primer sistema moderno de seguridad social con Bismarck en Alemania

Entre 1883 y 1889, el Gobierno de Alemania, presidido por Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen, crea el primer sistema de seguro social (ejemplo único en su clase durante unos treinta años).

<<Este sistema de seguro social alemán tuvo tres etapas en su desarrollo: el seguro de enfermedad en 1883, el seguro de accidentes de trabajo en 1884 y el seguro de invalidez y vejez en 1889, quedando cubiertos obligatoriamente todos los trabajadores asalariados de la industria>>³¹.

La administración del seguro de enfermedad se confiaba a las cajas de ayuda mutua existentes, la del seguro de accidentes del trabajo a las asociaciones de empleadores y la del régimen de pensiones a las autoridades provinciales. Se combinaba, así, las características de cada uno de los métodos que se aplicaban anteriormente, atenuando la posible oposición.

Extraña que un gobierno y un primer ministro como Bismarck, autoritario y obsesionado con frenar el movimiento obrero alemán que ilegalizó, pudiera comprender tan pronto que ni el individualismo ni las mutuas de ayuda por sí solos podían resolver el problema de la inseguridad social. Las razones, probablemente, hay que encontrarlas en que en Alemania no había calado tan hondamente, como en otros países, el liberalismo del *laissez-faire*, manteniendo su paternalismo autoritario; y, por otro lado, que desde ese paternalismo autoritario intentaba atraerse a los trabajadores³² con la legislación social más avanzada del momento al igual que había desarrollado medidas proteccionistas para favorecer el crecimiento industrial.

³¹ OIT: *La seguridad social*. Ginebra, 1970

³² El propio Bismarck no tuvo empacho en reconocerlo, con ocasión del debate parlamentario sobre sus reformas, manifestó que: *“a partir de ahora, los demócratas tocarán inútilmente la flauta cuando las masas obreras comprueben que es el propio Estado el que se preocupa por su bienestar”*

Es decir, <<*una política defensiva de integración y estabilización*>>³³ para la pacificación de los obreros y la conservación del orden político, económico y social. Así, para Bismarck la política de seguros sociales era un instrumento para debilitar la socialdemocracia y a los sindicatos socialistas³⁴ ganándose a los obreros para el Estado monárquico. Si bien esto no lo explica completamente. Pudiera encontrarse explicación, también, en que el principal asesor de Bismarck en política social estuviera impregnado por los planteamientos de Lorenz von Stein³⁵, de “*democracia social*” y también los flirteos del canciller con Lasalle en su lucha contra el liberalismo.

2.1.2. La República de Weimar

El 31 de julio de 1919, la Asamblea Nacional constituyente se reúne en la localidad de Weimar y aprueba la primera Constitución democrática alemana. Una constitución que prefigura los elementos básicos del Estado de bienestar, sobre el reconocimiento de los derechos sociales del individuo, y que surge del compromiso entre el liberalismo democrático y la socialdemocracia mayoritaria, en un entorno en el que las fuerzas revolucionarias quieren implantar los consejos obreros; los sectores económicos rechazan las limitaciones a la libertad económica del nuevo modelo y fuerzas contrarrevolucionarias agazapadas en torno a un ejército que se niega a aceptar la derrota. No es de extrañar que, en ese entorno político y las condiciones económicas y sociales, consecuencia de la guerra, frustrara la puesta en marcha total del Estado de bienestar que había concebido en sus entrañas la Constitución de Weimar.

Hay que reconocer que la legislación social recogida en la Constitución de 1919 y que prefigura el nuevo Estado de bienestar, no hace sino elevar a ley el <<*modelo social que se había utilizado durante la contienda como un arma decisiva para la victoria*>>³⁶. Sin embargo, marca diferencias claras respecto al antiguo Estado social³⁷, pues pone en tela de juicio el sistema capitalista de producción al que considera incompatible con la dignidad humana y esboza un orden socioeconómico “*justo*”³⁸ y, sobre todo, recoge el derecho al trabajo como un derecho fundamental de la persona que el Estado ha de proteger, en lugar de una mercancía más; sanciona un sistema amplio de seguridad social, ante los riesgos de enfermedad o imposibilidad de trabajar; se reconoce el derecho a la negociación colectiva, etc.

³³ Gerhard A. Ritter: *El Estado Social, su origen y desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid 1991, p. 86

³⁴ Todavía retumban las palabras de Bismarck en el edificio del Reichstag, hoy Bundestag : “*mediante esta ley tenemos que liberar a los obreros de las garras de los socialistas*” (Del discurso de Bismarck ante el Reichstag el 21 de noviembre de 1881)

³⁵ Fundamentó la teoría del Estado social moderno

³⁶ Sotelo, Ignacio: *El Estado social*. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 192

³⁷ A diferencia del Estado social que parte de la racionalidad del sistema capitalista buscando un mejor reparto de cargas y beneficios, el Estado de bienestar partiendo de que el capitalismo, sin control, produce un orden social injusto, cree que el Estado ha de intervenir y corregir el orden socioeconómico desde los principios de la justicia

³⁸ Muy ligado a la tradición humanista e ilustrada

Sin embargo, el dibujo constitucional de Weimar de lo que un día llegaría a ser el Estado de bienestar y que tiene su pilar central en el derecho al trabajo, se desploma, precisamente, por la falta de trabajo. Algunos opinan que: <<*Sin el fracaso de la República de Weimar, no hubiera habido ascenso del nazismo ni la repetición de la guerra en mayores dimensiones y con consecuencias mucho más catastróficas*>>³⁹.

El tratado de paz impuesto en Versalles, que obligaba a Alemania a pagar sumas enormes en concepto de reparaciones⁴⁰; la necesidad de poner en marcha una amplia reestructuración social, para contrarrestar las presiones revolucionarias de una “*economía colectivista*”; la huida de capitales y el surgimiento de una hiperinflación⁴¹ brutal y una posterior fase de estabilización monetaria⁴²; y una descomposición política impulsada por la gran crisis de 1929, no sólo acabaron con la Constitución de Weimar⁴³, sino que también terminaron abriendo las puertas a la dictadura nazi. Paradójicamente, de nuevo, la economía de guerra que el nazismo pone en marcha, en 1938, hace que el paro se reduzca en pocos años hasta alcanzar el pleno empleo.

3. Los Informes Beveridge

Pese a haber alumbrado los antecedentes de Bismarck y Weimar, tanto en los seguros sociales como en un desarrollo avanzado del Estado social que prefiguraba un nuevo modelo de “*Estado de bienestar*”, la primacía creativa e innovadora la pierde Alemania en el periodo entre guerras y, aunque se reconozca su aporte ideológico, van a ser los británicos los que, aparte del nombre “*welfare state*”⁴⁴, lleven a cabo con éxito su instrumentalización en la sociedad. Y en ese proceso, dos nombres inescindibles son sus grandes arquitectos: John Maynard Keynes, en su fundamentación económica, y Williams Beveridge, en su implementación institucional.

³⁹ Sotelo, Ignacio: El Estado social. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 201

⁴⁰ En su fórmula finalmente pactada suponían entre un 10% y un 12% del producto nacional bruto anual con un calendario de pagos ¡¡hasta 1987!!

⁴¹ En 1919, un dólar valía 10 marcos, a finales de 1923, se cambiaba por 4.200 millones de marcos. Hay quien dice que la hiperinflación fue una estrategia del gobierno para librarse de las reparaciones, dejando que los aumentos de salarios se trasladaran a los precios, como una pescadilla que se muerde la cola. Este antecedente todavía hoy marca la obsesión por una política monetarista en Alemania

⁴² Como consecuencia de la hiperinflación y la presión de los costes de trabajo, la respuesta empresarial es disminuir drásticamente la inversión, se aplica un plan de austeridad (estabilización) y se aumenta la productividad poniendo en la calle a más de un millón trescientos mil trabajadores

⁴³ El 14 de junio de 1932 por decreto se vacía de contenido la ley de seguro de desempleo

⁴⁴ Los ingleses utilizan la denominación “*Welfare state*”, como aquel que procura el bienestar de los ciudadanos, frente al “*warfare state*” o estado de guerra que aplican a la Alemania nazi

3.1. Las condiciones entreguerras

El periodo 1918-1939, conocido como entreguerras, se ve marcado por el triunfo de la revolución bolchevique, la crisis de las democracias liberales y el ascenso de totalitarismos y fascismos, y el crack del 29.

La Gran Guerra transformó radicalmente las sociedades occidentales, produjo desengaño, no solucionó viejos problemas y creó otros nuevos, al tiempo que se fueron gestando las condiciones de la segunda guerra mundial. Inflación, reducción de la capacidad de producción y exceso de mano de obra tras la guerra⁴⁵, generan paro, carestía y hambre; mientras otros sectores se aprovechan de una expansión económica (en los decadentes “*felices años 20*”), hasta la “*Gran Depresión*”⁴⁶ de 1929.

Una crisis que afectó a todo el planeta, (de nuevo, crisis del capitalismo); y que favoreció los nacionalismos y el apoyo popular a los fascismos (1923 en Italia, con Mussolini; 1933, Hitler sube al poder en Alemania; 1936 el fascismo inicia una guerra civil en España). Es el preludio de la segunda guerra mundial.

Ésta tuvo consecuencias graves en términos de pérdidas humanas, pero también económicas y sociales. Sin embargo, al mismo tiempo que se daba cierta confusión y temores (hacia las revueltas sociales, la miseria, el comunismo y la guerra)⁴⁷, también surgió una determinación, después de la guerra, del “*nunca más*”, de no volver a la política anterior y sus consecuencias, de llevar la victoria de la guerra a su vida anterior. Es el espíritu de 1945, que tan bien retrata Ken Loach en su documental. Es el interés por la paz, la democracia, y, con ellas, la política y la justicia social.

3.2. Keynes

John Maynard Keynes es considerado el economista más influyente del siglo XX y a él se debe el basamento de la teoría económica del Estado de bienestar.

A finales de 1930, en los países industrializados europeos el paro alcanza los veintidós millones; representando en Alemania el 25% de la población activa y en Inglaterra el 21%⁴⁸.

⁴⁵ Favorecido por el ya irreversible empleo masivo de las mujeres en la producción abandonada por los hombres movilizados en el frente

⁴⁶ El 24 de octubre de 1929, la Bolsa de Nueva York salta por los aires, y con ella las ilusiones, el bienestar, e incluso la vida, de muchas personas. La especulación financiera generó una crisis que afectó a todo el planeta desencadenando legiones de parados y situaciones de pobreza. La crisis lleva a replantear el rol del Estado en la economía y, en 1933, Franklin Roosevelt desarrolló un plan conocido como “New Deal”, que consistía en la regulación de la economía favoreciendo las inversiones, el crédito y el consumo, lo que permitiría reducir el desempleo. El gasto público debía orientarse a la seguridad social y a la educación. El modelo estaba inspirado en las ideas de John M. Keynes que proponía la intervención del Estado en aquellos casos en que se viera perjudicado, al creer que una redistribución de los ingresos y el aumento de la tasa de empleo, reactivaría la economía.

⁴⁷ El miedo al comunismo facilitó, tanto el surgir de los fascismos, como después de la segunda Guerra Mundial, el Estado de bienestar (IS p.190)

⁴⁸ Sotelo, Ignacio: El Estado social. Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 207

Keynes es de los pensadores que cree que se paga un alto precio por las malas ideas y que las buenas son las que ayudan a resolver problemas acuciantes como son, en su tiempo, la pobreza y el desempleo. Ataca la teoría clásica al uso, en su época, afirmando que <<los supuestos tácticos en los que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real>>⁴⁹. Llega a decir que, de atenerse a los principios marcados por las leyes de la ciencia económica liberal dominante, no se hubiera ganado la guerra pues ésta evidenció lo imprescindible que fue, para el éxito en la contienda, que el Estado interviniera en la economía.

Considerado como uno de los fundadores de la macroeconomía moderna, pone en tela de juicio el *laissez-faire*, la capacidad de autorregulación del mercado, que el mercado por sí mismo consiga el equilibrio entre la oferta y la demanda; demuestra que no es cierto que los intereses individuales y sociales coincidan, o que el interés individual sea más racional que el colectivo.

Los ejemplos de la situación anterior a la guerra, y la misma guerra, desmontan la teoría clásica al uso y cómo el Estado cumple un papel crucial en el proceso económico; al mismo tiempo que se desmarca del comunismo al afirmar que el Estado ha de llegar (en un papel subsidiario) allí donde la iniciativa individual no llega o llega mal.

Rechaza y ataca los mantras, que todavía hoy perviven, de que el desempleo es consecuencia de la falta de flexibilidad del mercado laboral⁵⁰, y que bajando los salarios aumentan los beneficios empresariales y con ello el ahorro que se convierte en inversión. Por el contrario, Keynes dice que puntualmente funciona pero que, generalizado, desciende la demanda global de acuerdo con la bajada de ingresos de los trabajadores; que no se traduce en inversión (hoy vemos que es así, como también se comprobó entonces). La gran depresión se debió a la fortísima caída de la inversión que no fue compensada con un descenso equivalente del ahorro o los déficits presupuestarios. En la economía capitalista, en la búsqueda del máximo beneficio, el ahorro depende de la acumulación de ganancias y de la expectativa de beneficios en la inversión.

Denuncia, también Keynes, el desperdicio que supone tener tantos recursos ociosos habiendo tantas necesidades por cubrir.

En definitiva, Keynes en su teoría económica hace unas aportaciones básicas para la construcción del Estado de bienestar, al tiempo que pone en evidencia las dos deficiencias fundamentales de la economía capitalista: la incapacidad de ofrecer empleo a todas las personas que lo necesitan y una distribución desigual de la riqueza.

⁴⁹ Keynes: Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero

⁵⁰ Pigou y su teoría de que la disminución de los salarios restauraría el empleo, opinión contraria a la importancia dada por Keynes a los salarios como factor que afecta a la demanda de bienes

3.3. Beveridge

Nació en Rangpur (Bengala), el 5 de marzo de 1879, y murió en Oxford, el 16 de marzo de 1963. Se educó en Chaterhouse y en el Balliol College (Oxford), donde obtuvo el número uno en el primer grado y posteriormente en el segundo de las licenciaturas de Clásicas y Matemáticas. Se graduó en Bachelor of Art, en 1903, y de 1902 a 1909 fue Fellow de Derecho Civil del University College de Oxford. De 1903 a 1905 fue subdirector del Toynbee Hall⁵¹. En 1905 es nombrado miembro de la comisión que estudia el desempleo en Londres, y de 1906 a 1908 fue un prolífico director literario del conservador *Morning Post*. En 1907 hace un viaje a Alemania para estudiar una seguridad social que se tenía como modélica. En 1908 ingresa en la Administración Pública, en el Ministerio de Comercio, trabajando como ayudante personal de Windston Churchil.

Fue primer secretario del Ministerio de Municiones en 1919, muy breve, para desempeñar el cargo de director de la prestigiosa London School of Economics, hasta 1937. De 1937 a 1944 fue profesor del University College de Oxford. Tras un breve paso por la política, fue diputado liberal un año, y durante la segunda guerra mundial se convirtió en presidente de un comité interdepartamental sobre el seguro social y los servicios conexos y publicó el famoso <<*Informe Beveridge*>> de 1942

Si Keynes aportó el basamento de la teoría económica del Estado de bienestar, Beveridge es el gran hacedor de su puesta en marcha institucional.

3.3.1. Los “*Informes Beveridge*”

De los textos publicados por Beveridge, dos de ellos son fundamentales en el devenir de la política social, no sólo en Gran Bretaña, sino en el mundo: el *Informe sobre Seguridad Social y servicios afines* y el *Informe sobre Pleno Empleo en una Sociedad Libre*.

El primero, el famoso “*Informe Beveridge*”⁵², publicado en 1942, es un trabajo colectivo⁵³ firmado por su presidente. En él, hace una revisión crítica de la seguridad social y presenta un conjunto de recomendaciones para mejorarla, describiendo las líneas generales del Estado de bienestar que se iría levantando en los años cincuenta y sesenta en el Reino Unido.

⁵¹ Institución dependiente de la Universidad de Oxford, fue el más importante de los centros de enseñanza superior británicos comprometidos con una labor social

⁵² Social Insurance and Allied Services de 1942, definió el perfil del sistema de la seguridad social británica durante una generación, después de 1945

⁵³ el 10 de junio de 1941 el ministro sin cartera Artur Greenwood anunció en la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña el nombramiento de una Comisión encargada de estudiar un plan de Seguridad Social para la reconstrucción del país después de la guerra, designándose como presidente de la Comisión a Sir William Beveridge

En el informe se elogia la seguridad social británica⁵⁴ al tiempo que destaca carencias y los déficits en su funcionamiento, como es el caso de los servicios médicos; también su complejidad y su insuficiencia, al ser incapaz de evitar que muchos obreros vivan por debajo del umbral de la pobreza.

En su parte propositiva fija el objetivo de la seguridad social en erradicar la pobreza, garantizando a todos, y sin límite temporal, un subsidio que asegure una vida digna. El camino para alcanzar los objetivos de una mayor justicia social consiste en unificar los sistemas e instituciones y extender el campo de los beneficiados.

Las recomendaciones, amplias y detalladas, se desprenden de cuatro principios básicos en los que se sustenta el informe:

1. Las reformas de futuro han de tener en cuenta las experiencias del pasado, sin que eso signifique restricciones en base a intereses sectoriales. Por otro lado, la guerra ha mostrado que es el momento para cambios revolucionarios, es un tiempo para la revolución y no para los parches. Por tanto, las reformas serán efectivas si se hacen a fondo.
2. La seguridad social, siendo el aspecto más importante del progreso social puesto que debe garantizar ingresos suficientes⁵⁵ a lo largo de la vida, forma parte de una amplia política de progreso social que tiene como objetivo eliminar los cinco males que afectan a muchos ciudadanos: la miseria (al no poder cubrir sus necesidades básicas), la enfermedad, la ignorancia, el desamparo y el desempleo.
3. La seguridad social debe ser el resultado de la cooperación entre el Estado y los individuos; es decir, debe sustentarse sobre principios contributivos, puesto que no es un acto de caridad, contribuyendo los beneficiados con sus aportaciones a al sostenimiento del sistema.
4. El Estado no debe debilitar la iniciativa ni la responsabilidad individual.

⁵⁴ En 1897 Inglaterra contaba con una ley de indemnización de trabajadores, generalizándose su aplicación en 1906 con un seguro contra accidentes laborales. En 1909 se crea la red nacional de agencias de colocación. En 1911 se instaura el seguro obligatorio de desempleo aunque solo para determinadas industrias y determinados trabajadores manuales de oficios que habían padecido gran inestabilidad en su empleo, en 1916 se amplía y en 1920 se generaliza

⁵⁵ Debe garantizar el mantenimiento de un nivel de renta de subsistencia en caso de que su percepción se vea interrumpida por encontrarse en situación de desempleo, enfermedad o accidente, y tras alcanzar la edad de retiro

El Plan de Seguridad Social⁵⁶, recogido en el Informe, se plasma en un conjunto de propuestas. Las principales provisiones del plan, <<que alcanza a las personas y a las necesidades>>⁵⁷, son:

- Su carácter universal, llegando a todos los ciudadanos sin un límite de ingresos por arriba, alcanzando, por tanto, a las personas y a las necesidades, dividiendo la población en cuatro clases principales de personas en edad de trabajar y en otras dos por debajo y por encima de la edad de trabajar, de la siguientes forma:
 1. Trabajadores con ocupación bajo contrato de trabajo.
 2. Otros trabajadores remunerados, incluyendo patronos, comerciantes y trabajadores autónomos.
 3. Mujeres casadas en edad de trabajar.
 4. Parados, en edad de trabajar que no tienen ocupación.
 5. Personas por debajo de la edad de trabajar, jóvenes.
 6. Personas que han superado la edad de trabajar, jubilados.
- La clase 6 (jubilados) reciben pensiones de jubilación; y la 5 (los jóvenes en edad de no trabajar) está cubierta por asignaciones infantiles con cargo al Tesoro Público, pagándose por todos los hijos cuando el padre reciba la prestación o pensión, y por todos los hijos. Las otras cuatro clases están aseguradas de forma apropiada a sus circunstancias. En cualquier caso, todas las clases están cubiertas por el tratamiento médico general, la rehabilitación y los gastos de entierro.
- Toda persona de la clase 1, 2 o 4 (empleados, patronos, comerciantes, autónomos y parados), pagará una cotización única por el seguro. En el caso de los empleados con contrato de trabajo, el empleador también contribuirá, deduciendo la cuota del empleado del salario. La cotización diferirá de una clase a otra y será más alta para los hombres que las mujeres, a fin de asegurar prestaciones para la clase 3 (amas de casa).

⁵⁶ Entendida, a diferencia del viejo sistema que pretende sustituir (que cubría algunos de los riesgos sociales a reducidos grupos sociales), como una organización nacional, unificada y completa, que atiende a todos los ciudadanos, para dar una cobertura de unos mínimos ingresos cuando dejan de percibirse por desocupación, enfermedad, accidente, invalidez y vejez o la pérdida de sustento por la muerte de otra persona

⁵⁷ Karel Williams y John Williams: Antología de Beveridge. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p.128

- Cada persona de la clase 1 (trabajadores por cuenta ajena), sujeta a las condiciones de cotización, recibirá prestaciones por desempleo, invalidez, pensión de jubilación, tratamiento médico y gastos de entierro. Las personas de la clase 2 (patronos, comerciantes y autónomos) recibirán todas las prestaciones, excepto la de desempleo e invalidez, durante las primeras trece semanas. Las personas de la clase 4 (parados que, en edad de trabajar, no tienen trabajo) reciben todas las prestaciones menos la de desempleo e invalidez. El subsidio de maternidad, la provisión de viudedad y la cualificación para la pensión de jubilación, será asegurando a todas las personas de la clase 3 (amas de casa), en virtud de la cotización hecha por sus maridos. En adición al subsidio de maternidad, las amas de casa con trabajo remunerado recibirán la prestación de maternidad durante trece semanas, al objeto de permitirles dejar el puesto de trabajo antes y después del parto.
- La prestación por desempleo, invalidez, pensión básica de jubilación o la prestación de aprendizaje, tendrán el mismo tipo, independientemente de los ingresos previos, el objetivo es garantizar unos ingresos mínimos dignos o la renta necesaria para subsistir. Todos los tipos de prestación serán los mismos para hombres que para mujeres, si bien hay un conjunto de excepciones definidas, como: un tipo conjunto para hombre y mujer que no esté ocupada bajo remuneración y si no hay esposa o trabaja el tipo es singular y más bajo; hay asignaciones por personas dependientes que están a cargo del asegurado; la prestación de maternidad para amas de casa que trabajan por un salario será de un tipo superior al individual en el desempleo, en tanto que su prestación por desempleo será inferior.
- La prestación por desempleo está sujeta a la asistencia a un trabajo o a un centro de formación después de un periodo determinado.
- Las pensiones se pagan únicamente a la jubilación del trabajador que pueden ser pedidas después de la edad mínima, sesenta y cinco para los hombres y sesenta para las mujeres, pudiéndose incrementar el tipo de pensión por encima del tipo básico si se pospone la jubilación.
- Las viudas en edad de trabajar, que no tengan personas a cargo, tienen un subsidio temporal, y si tienen niños a su cargo, un subsidio de tutela.
- Los casos de necesidad no cubiertos por el seguro social, podrán acceder a la asistencia social, sujetos a un test de carencia de recursos.

- El tratamiento médico que cubra todos los requerimientos será dado a todos los ciudadanos por un Servicio Nacional de Salud.
- Se establecerá un Ministerio de la Seguridad Social, responsable del seguro social, la asistencia nacional y del apoyo y la supervisión del seguro voluntario, centralizando el trabajo de otros departamentos del Gobierno y de las Autoridades Locales en este campo.

Tras su publicación, el informe fue acogido con frialdad por parte del Gobierno conservador de Churchill, mientras que alcanzó un éxito y aceptación entusiasta por parte de los ciudadanos que, tras la segunda guerra mundial, dio su apoyo a un gobierno laborista que llevaba en su programa estas propuestas de Beveridge.

Se puede decir que, el Informe, dio pie a un conjunto de reformas legales⁵⁸ colocando la política social británica en la vanguardia y sentando los pilares del futuro Estado de bienestar.

El segundo informe de Beveridge (*Full Employment in a Free society*, "Pleno Empleo para todos en una sociedad libre"), publicado en 1944, no tuvo tanta popularidad como el primero. Sin embargo, liga perfectamente en ese proyecto global que le mueve de acabar con la pobreza y los estados de necesidad derivados de esa lacra que es el desempleo, proponiendo que el reto es alcanzar el pleno empleo sin eliminar la iniciativa privada ni el mercado.

En resumen, Beveridge diseña un modelo complejo y completo. La gran novedad que aporta, respecto a sus precedentes, consiste, por un lado, en su convencimiento de que el progreso económico de la nación requiere la participación real de todos y que, por ello, hay que luchar contra las desigualdades de origen protegiendo por igual a todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad que, aun en el mejor de los mundos, a todos se les presentan –enfermedad, invalidez, muerte, cargas familiares y, finalmente, desempleo-, y, por otro, en su enfoque global y universal, superando, así, la visión de seguros sociales parciales y singularizados y extendiendo su proyección al conjunto de la población que reúna condiciones fijadas de antemano

No es, por tanto, una suma de seguros. Es una construcción nueva completa que incorpora como elemento de igualdad no solo la seguridad social sino otros bienes de servicios públicos (servicios afines, enseñanza, desempleo, servicios sociales), como un derecho de ciudadanía.

⁵⁸ 1945, ley sobre Asignaciones Familiares. 1946, Ley sobre Accidentes de Trabajo y Ley sobre Seguridad Social; también se crea el Sistema Nacional de Salud. 1948, se reunifica y organizan los Servicios de Asistencia y Previsión social

3.3.2. Utopía, liberalismo social o colectivismo

Beveridge propuso un sistema políticamente utópico para la mejora social que el gobierno conservador de entonces era incapaz de llevar a cabo. El desarrollo y articulación de sus propuestas se articula en torno a una filosofía de acción estatal. Esto ha llevado a que algunos autores⁵⁹ subrayen el colectivismo de izquierdas, casi socialista, de Beveridge; mientras que otros⁶⁰, sitúan a Beveridge como un técnico de derechas de carácter no liberal o un liberal de derecha radical.

Sin embargo, lo que se aprecia es una evolución de un Beveridge joven, en el año 1909, liberal de derechas, con unas transiciones que le llevan a una prudente edad madura cargada de reformismo social en un sistema capitalista.

Karel Williamns y John Willians⁶¹, sostienen que Beveridge en la primera década del siglo XX no estaba tan a la derecha como M. Freeman afirma en su libro "*The New Liberalism*", y que el Beveridge de los años cuarenta no se encontraba tampoco tan a la izquierda como J. Harris dice, en una biografía sobre Beveridge. Para estos autores, el Beveridge de los cuarenta combina elementos de individualismo y colectivismo para producir un resultado que ellos denominan <<*colectivismo liberal*>>.

En realidad, la estrategia de Beveridge puede ser presentada como un sustituto liberal de derechas para el socialismo, puesto que proponía incrementar los niveles mínimos de ingresos de los pobres y su seguridad, sin ninguna disminución de los ingresos de los ricos. Lo cierto es que la cuestión de la pobreza y la limitada esfera de la acción estatal, centraba el foco de la atención sobre una cuestión de insuficiencia de ingresos, desviando la atención del tema de la desigualdad y el reparto total de los ingresos.

Sin quitar méritos, Beveridge es un reformista que busca crear una democracia social en los resquicios del capitalismo, influido por Keynes y marcando diferencias con el socialismo.

Beveridge se sentía atraído por la administración de la demanda keynesiana porque prometía conseguir el pleno empleo sin necesidad de unas formas de planificación más dirigistas que recortarían la libertad.

⁵⁹ J. Harris dice que su ambición colectivista le llevó a intentar extender la esfera de la acción estatal de forma masiva

⁶⁰ Freedon. Sin embargo, para no ser considerado liberal acabó siendo el liberal que más influyó en el gabinete liberal

⁶¹ Profesores de Historia económica y Social en el University College de Gales

Al igual que Macmillan⁶² y otros colectivistas posteriores, Beveridge consideraba que el libre mercado, por sí mismo, nunca llegaría a resolver los problemas de la pobreza e inseguridad económica, siendo necesaria una intervención estatal, teniendo claro que ésta debía ser mínima. Un minimalismo que diferencia a los colectivistas liberales de los colectivistas socialistas.

En ese sentido, el plan concebido por Beveridge, su filosofía colectivista, planteaba una interferencia mínima y salvaguardaba las libertades individuales y, por tanto, la filosofía capitalista de un sistema económico que dejaba al hombre libre para hacer por sí mismo cuanto quisiera. La mínima intervención era para atajar las consecuencias tan inaceptables de esa libertad (de mercado), y como recurso para que esas libertades capitalistas pudieran sobrevivir.

A su vez, otro teórico social y economista en la Alemania que surge de la 2ª guerra mundial, Walter Eucken, el verdadero autor del milagro alemán con sus teorías económicas, fue el que impulsó el Estado de economía social y afianzó el sistema contributivo alemán.

4. De la seguridad “de la cuna a la tumba” en 1941, de Beveridge, a los límites del Estado de bienestar hoy. Inicio del desmantelamiento desde 1979

Razón de Estado y razón utópica, sociedad y Estado, poder y justicia, moral y derecho, son las principales coordenadas del Estado moderno sin las que no se puede entender el nacimiento del Estado social. Como no se puede entender, tampoco, sin el desarrollo de líneas de pensamiento sobre la evolución de la libertad del “estado naturaleza” al pacto social.

“El hombre ha nacido libre y, sin embargo, por todas partes se encuentra encadenado”. Con esta frase, Rousseau en su libro sobre el “contrato social” trata sobre el origen de la desigualdad “natural” entre los hombres y de un pacto social que convierte la “libertad natural” en “libertad moral”.

⁶² En los años treinta se distinguió como disidente en las filas conservadoras, abogando por una lucha más enérgica contra el paro, defendiendo las propuestas de Keynes para combatir la crisis económica, y criticando la política exterior apaciguadora de Chamberlain. Fue primer ministro, desde 1957 hasta 1963 y un europeísta convencido, promovió incluso el ingreso de Gran Bretaña en el Mercado Común Europeo, frustrado por el veto francés en 1963.

Con la primera industrialización, en el siglo XVIII, son muchos los pensadores⁶³ que contribuyen a institucionalizar la libertad y los derechos del ciudadano en lo que se vino a llamar el “*contrato social*”, con una cesión de derechos a la comunidad (el Estado); a la vez que se establecen mecanismos para garantizar la libertad y evitar o limitar el poder del Estado, para que no transgreda los límites de ese pacto, en la conservación de la vida, la libertad y la propiedad (Locke, Kelsen), y los abusos del poder (John Adams).

Así mismo, durante la segunda y tercera revolución industrial, en los siglos XIX y XX, el conflicto entre libertad e igualdad se va agudizando, derivado de las contradicciones que surgen en esa sociedad industrial. Es el resultado de la forma de hacer de aquellos que, detentando la propiedad privada⁶⁴ de los medios de producción y habiéndose apropiado de las riquezas del mundo “*natural*” (que diría Rousseau), provocan desigualdad social, pobreza y frustración, derivado de la división del trabajo y la puesta en marcha de actividades que, cada vez, exigen más mano de obra barata para ser más productivas y rentables.

Consolidado un Estado, que nace de la necesidad de proteger la libertad individual y la propiedad (entre otras), surgen pensadores y movimientos que, lejos de aceptar la desigualdad como una consecuencia necesaria del progreso social (como mantiene el liberalismo económico hasta el día de hoy), propugnan vías alternativas frente a modelos conservadores defensores del status y de la libertad individual por encima de la igualdad.

De este enfrentamiento surge una vía revolucionaria que preconiza la “*democracia social*” y otra que, como respuesta, adopta una vía reformista que propugna un “*Estado social*”. Del desarrollo de éste, surge el Estado de bienestar que se levanta sobre el pleno empleo; y su fortaleza descansa en preservar la propiedad privada, la libertad económica y el mercado, eso sí, con un control social de las inversiones y la libertad de iniciativa para el progreso económico.

El Estado de bienestar ha sido muy desigual en su desarrollo en Europa, siendo el paradigma el modelo Sueco, así como en su concepción; desde el que se entiende como un instrumento para superar gradualmente el capitalismo y avanzar hacia un socialismo en democracia, al modelo inicial británico que busca mantener la estructura social existente garantizando una vida digna a todos, como única forma de evitar la revolución social que estallaría si una parte de la población es arrojada al desempleo y a la miseria.

⁶³ (...) Hobbes, Spinoza, Pufendorf Locke, Montesquieu, Rousseau, John Adams, Kant...

⁶⁴ Para Rousseau la propiedad privada es el inicio de todos los males de la humanidad y el origen de la desigualdad

El consenso generalizado en la sociedad británica, tras la guerra y mantenido en los años cincuenta y sesenta, en torno a la cohesión social y el derecho de todo ciudadano a unos ingresos mínimos que garanticen la satisfacción de sus necesidades, permite que laboristas y conservadores coincidan en el desarrollo del Estado de bienestar y, también, como alternativa a la socialización de los medios de producción que proclamaba la izquierda revolucionaria.

Son los años dorados del Estado de bienestar que intenta hacer bueno el objetivo planteado por Beveridge de que un Estado democrático y social debía aspirar a garantizar a todos los ciudadanos la “*seguridad de la cuna a la tumba*”. Con una política económica y un sistema para cubrir, compensar o prevenir riesgos sociales como el desempleo, la incapacidad, la vejez, la viudedad, la enfermedad o la pobreza.

Refleja algo que hoy es más evidente: la lucha contra las discriminaciones en origen no triunfa si solo garantiza protección frente a estados de necesidad. Requiere, además, combatir la discriminación en ámbitos más amplios y más radicales. Es esta convicción la que incorpora la educación pública, universal y gratuita; la que asume que la provisión de la atención a la salud como derecho público, universal y gratuito es condición inexcusable del progreso y el bienestar; la que, últimamente, integra la necesidad de atender a quienes estructural o coyunturalmente se encuentra en las fronteras del sistema (marginados, parados de larga duración...) mediante sistemas de servicios sociales o de subsidios de subsistencia...

Sin embargo, en los años setenta, se produce un frenazo en el crecimiento y desarrollo del Estado de bienestar, asociado a un debilitamiento estructural de la economía, cuyo estancamiento es el precio a pagar por una sociedad más igualitaria y solidaria, surgiendo nuevos discursos de que una sociedad más rica ha de tolerar mayor desigualdad social. Es el surgimiento y triunfo de una nueva corriente ideológica de política liberal a ultranza que se consume con la llegada al poder en 1979 de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, hasta 1990, y de Reagan en 1981 en EEUU. Es la vuelta al viejo “*egoísmo*” y el intento de desmantelamiento de un Estado de bienestar en declive que se va achicando.

Tres son los elementos fundamentales sobre los que descansa el Estado social. Por un lado, la red que cubre servicios esenciales de los ciudadanos (educación, sanidad, pensiones, servicios sociales...). En segundo lugar, un sistema más o menos desarrollado de canalización social de los conflictos (desde la cogestión a las vías de conciliación...). Por último, todo Estado social se concibe como parte esencial de un Estado democrático que se rige por la Ley (Estado democrático de derecho).

El thatcherismo, precisamente, al calor de una determinada política económica viene a debitar esos pilares, desde la persecución y limitaciones a los sindicatos (y los cauces de conciliación) a las privatizaciones masivas entre las que se incluyeron servicios esenciales (sanidad, transporte...), etc

Es la vuelta, con más fuerza, del *laissez-faire* que hoy pervive y cuyo dilema que plantea es: pobreza e igualdad o riqueza y desigualdad. Es el desmantelamiento del Estado de bienestar, la afectación del Estado social y la propia supervivencia del Estado y de la democracia en la era de la globalización de un capitalismo financiero que trasciende al Estado nación.

5. Consideraciones finales

Los mecanismos modernos de protección social o seguridad contra el infortunio y la inseguridad existencial, puede decirse que han pasado por tres etapas o “*edades*”⁶⁵ en su evolución.

Una primera, en la que se va fraguando la protección social como un derecho frente a la discrecionalidad de las formas conocidas hasta ese momento de beneficencia. Se produce en el marco de lo que fue la vía reformista a finales del siglo XIX que propugna el Estado social para evitar conflictos sociales, ante las miserables condiciones de vida. Es la etapa que sienta las bases de <<*una política radical de renovación de los instrumentos de política social entonces existente*>>⁶⁶.

La segunda etapa, va desde los años cuarenta hasta 1970. Es la que se puede considerar como de progreso de los mecanismos de protección social, de su consolidación y extensión, en todos los países industrializados, de su configuración como derecho. Es el desarrollo del Estado social cuya extensión es el Estado de bienestar.

La tercera edad, que alcanza su momento de maduración en los años setenta y cinco, del siglo XX, coincide con una crisis (la del petróleo) y se abre un debate sobre la viabilidad económica de los sistemas de protección, que dura hasta nuestros días. Es la vuelta a las esencias del liberalismo capitalista, sin contrapesos y sin rostro humano que propugna la desregulación, el gobierno del mercado y la reducción del Estado y los gastos sociales al mínimo. Es la idea de que el Estado de bienestar es insostenible financieramente.

⁶⁵ Ferreras Alonso, Fidel:

⁶⁶ Ferreras Alonso, Fidel: *El sistema público de pensiones*. Madrid 2013

En todas estas etapas, o edades, el Estado nación ha tenido un papel primordial en las respuestas nacionales a la superación de las contradicciones internas y como soporte fundamental de los instrumentos e instituciones de la protección social. En todas ellas, aunque con matices, predominan un conjunto de rasgos comunes que pareciera como que la historia se repite.

Como en ‘*el día de la marmota*’, desde el siglo XIX hasta nuestros días, en el ámbito social, político y económico, se repiten comportamientos y situaciones marcadas por planteamientos económico-ideológicos que, en nombre del progreso y la libertad (sobre todo la económica), vienen produciendo desigualdades en la mayoría de la población. Una desigualdad que sólo se justifica desde un progreso en el que prima el egoísmo, la codicia y los intereses particulares, olvidando el “*bonum commune*” de las personas como el objetivo para la convivencia.

Se repiten crisis sistémicas⁶⁷ que genera el propio sistema capitalista. Igualmente, se repiten posiciones político-ideológicas y prácticas económicas dogmáticas, cuyas consecuencias se materializan en inseguridad económica, desempleo y precariedad laboral, así como una creciente desprotección social para amplios sectores de la población que viven con la incertidumbre de si van a tener futuro. Aunque, también hay diferencias significativas en cuanto a respuestas e instrumentos en cada ciclo.

A lo largo de los tiempos, las instituciones han entrado en crisis o se han ido transformando de acuerdo con la dinámica de acción-reacción de los cambios económicos, sociales, tecnológicos y culturales.

Así, la pobreza y la desigualdad, en los siglos XV y XVI, se ven como parte de un problema social amenazante que hace que el Estado lo atienda como una cuestión de “*seguridad y orden*”.

La Revolución Francesa, en el siglo XVIII, da lugar al fin del “*Antiguo Régimen*” y de la sociedad estamental, alumbrando un nuevo régimen en el que emerge la burguesía. En la posterior separación entre Estado y sociedad con la economía capitalista, y en el conflicto de intereses de la denominada lucha de clases, surge “*la cuestión social*” y, como freno a situaciones revolucionarias, da lugar al “*Estado social*”.

⁶⁷ Primera crisis sistémica del capitalismo en 1873, la conocida por Depresión Larga, como consecuencia de la caída de una importante entidad financiera en EEUU y que duró hasta 1879 (simultánea con la segunda revolución industrial). Crisis de 1929, la Gran Depresión, con la caída de la bolsa de Nueva York, de efectos devastadores en todos los países y que duró diez años. Crisis financiera de 2007, con las subprimes en EEUU, y la quiebra de Lehman Brothers en 2008

El desarrollo de este Estado social, y su posterior evolución en el Estado de bienestar, se ve sometido a crisis de crecimiento afectadas por el desarrollo tecnológico, por nuevos sistemas de producción y, especialmente, por planteamientos ideológicos, contenidos éstos en sus respuestas por las amenazas exteriores o interiores al sistema. Sin embargo desaparecidas dichas amenazas (aparentemente), el declive del Estado protector o social hoy se ve sometido, de nuevo, a embates y permanentes limitaciones con profundos cambios que introducen serias alteraciones en la organización social, en la vida de las personas, y muchos interrogantes sobre los mecanismos de protección social y sobre el propio futuro del Estado.

Desde la primera revolución industrial y el auge del capitalismo, los planteamientos del liberalismo económico se vienen repitiendo y se tratan de imponer. Desde la concepción que el mercado es el mejor asignador de los recursos y la riqueza (y cuyo objetivo, como entonces, era disponer de mano de obra suficiente y más barata), pasando por un liberalismo que confunde libertad política con la económica del *laissez-faire*, a un nuevo *ultraliberalismo*, a finales del siglo XX, que reconecta con sus orígenes⁶⁸ y que hace bandera de la desregulación, de mantener reducidos los impuestos y de reducir al máximo el Estado. Un liberalismo en el que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social aparecen como un hecho inevitable y necesario para el progreso.

La batalla histórica, y no resuelta, entre libertad individual y de mercado versus igualdad y solidaridad, resurge con fuerza en el siglo XXI, al socaire de las crisis y de gobiernos de derechas en Europa que dominan la política social y económica de la Unión Europea. Y, de nuevo, ahora igual que antes, se utilizan los mismo argumentos para justificar o restar importancia a la desigualdad. Antes, el intervencionismo del Estado era el impedimento para el progreso económico, el desarrollo industrial; ahora, con la recesión, lo importante es recuperar el crecimiento económico, sin preocuparse de cómo se distribuyen sus beneficios o si producen desigualdades.

En ambas situaciones, antes y ahora, las recetas son las mismas: prácticas políticas, económicas y sociales, afectadas por los planteamientos del libre mercado⁶⁹, no interferencia del Estado, apertura de mercados globales, estabilidad monetaria y equilibrio presupuestario, liberalización y reformas estructurales y fomento del individualismo.

⁶⁸ Es la vuelta a los valores clásicos del liberalismo económico (abandonado por las ideas de Keynes), de Hayek, Friedman, Popper, etc, pero más descarnados y que, a juicio de algunos intelectuales, "es una amenaza para la función de la política. Estamos amenazados por una concentración de poder y por la limitación del bien común" (Tzteran Todorov (Príncipe de Asturias de las Ciencias Sociales)

⁶⁹ Donde vemos que la "*mano invisible*" de Adam Smith no manifiesta suficientemente la capacidad autoreguladora del mercado y, por el contrario, se hace demasiado visible sólo en un sentido

Sin embargo, como decía recientemente Paul Krugman, a propósito de las recetas neoliberales aplicadas a la crisis de 2007: <<La liberalización financiera contribuyó a hacer posible la crisis, y el giro prematuro hacia la austeridad fiscal ha conseguido sobre todo entorpecer la recuperación. No obstante, los dos corresponden a los intereses y prejuicios de una élite económica cuya influencia política se ha disparado al mismo tiempo que su riqueza>>⁷⁰

Es la imposición de recetas (equivocadas)⁷¹, orquestadas desde diferentes organismos internacionales y gobiernos que están aumentando la brecha de la desigualdad, soportadas más en planteamientos ideológicos que en racionalidad económica y social. Recetas propugnadas desde organismos e instituciones cuyos líneas de pensamiento o fundamentos económicos han contribuido a las crisis cíclicas, o no han sabido evitarlas. Por cierto, organismos e instituciones repletas de tecnócratas que, en ese juego que se ha venido en denominar de “puertas giratorias”, están ahí como están en empresas, gobiernos, clases dirigentes o élites de poder⁷².

La experiencia está demostrando que no es la economía sino las nuevas élites de poder sin legitimidad democrática, y cierta ideología, las que están marcando las salidas a las crisis recientes que ellos mismos crean (financiera, económica, de deuda...), en función de sus intereses-ideología y no del interés general. Véase, si no, las nefastas consecuencias de las recetas equivocadas que vienen aplicando. Países como Grecia y Portugal cuyos sacrificios y empobrecimiento de los ciudadanos, por la aplicación de los teóricos rescates, les están llevando a la desesperación y a un callejón sin salida. Políticas de austeridad fiscal que estrangulan el crecimiento, pero que son aprovechadas para recortar gastos sociales⁷³, educación, sanidad, dependientes, pensiones⁷⁴..., y para hacer privatizaciones o transferencias de recursos públicos al sector privado, como es el caso en nuestro país.

⁷⁰ Krugman, Paul: Por qué la desigualdad es importante. El País, 22 de diciembre de 2013

⁷¹ Una política económica macroeconómica (en Europa y España) equivocada, justificada en una visión moralista de las causas del déficit público como la cortina para tapar la verdadera razón de la austeridad: el interés de los países acreedores por cobrar el sobreendeudamiento privado que ellos mismos habían creado irresponsablemente

⁷² Clases dirigentes o élites de poder cuya mayor parte de su riqueza financiera la tienen en productos de deuda y derivados de todo tipo, que se volatizaría si dejasen caer a los bancos o entidades financieras que manejan esos activos

⁷³ Gasto social en relación con el PIB: España, 25,73%. Alemania, 30,65%. Francia, 33,77%. Italia, 29,87%. Portugal, 26,98%

⁷⁴ Recortes más justificados por una línea ideológica empeñada en debilitar el pilar redistributivo, para pagar menos impuestos, al tiempo que, por ejemplo, con los recortes y el debilitamiento del sistema público de pensiones, también se busca potenciar los seguros privados de pensiones.

Resultan paradigmáticas algunas de las actuaciones en España con la excusa de la crisis económica. Por ejemplo, con la reforma de las pensiones, que afecta a los colectivos más vulnerables, confundiendo o mezclando problemas coyunturales⁷⁵ y estructurales⁷⁶. Así, se adoptan dos mecanismos⁷⁷ cuyo objetivo es la reducción de la cuantía de las pensiones⁷⁸ y que, objetivamente, tiene un efecto que beneficia al negocio de las pensiones privadas. Con las dos medidas, injustas y de dudosa constitucionalidad, se prevé un ahorro hasta el año 2022 de 33.000 millones de euros; es decir, el sistema, pese a tener un Fondo de Reserva de casi el doble, no puede soportar ese sobrecoste, pero sí hemos podido pagar o pagaremos entre todos 38.000 m€ del rescate al sistema bancario.

A diferencia de otras épocas, se están produciendo cambios y transformaciones que introducen grandes incertidumbres e inseguridades para la mayoría⁷⁹, sin que se desarrollen instrumentos que los mitiguen o eviten. La explicación se encuentra en el nuevo contexto que se abre tras la caída del muro de Berlín y unas nuevas élites de poder (financieras, empresariales, políticas) que superan a los Estados nación.

Con la caída del muro de Berlín, no sólo cayó el muro, cayó también el pacto del consenso socialdemócrata y socialcristiano fraguado como reacción a la amenaza que representaba el comunismo y que permitió construir el Estado de bienestar. Al mismo tiempo que desapareció el muro, desaparecen también las trabas al desarrollo de los mercados sin barreras; surgiendo el fenómeno del capital financiero globalizado⁸⁰. Desaparece una alternativa ideológica y, por tanto, la necesidad de concesiones para conservar el orden político, social y económico.

Igualmente, y no deja de ser paradójico, el *ultraliberalismo* capitalista, defensor de un mercado mundial sin trabas ni regulaciones⁸¹ y defensor del Estado (aunque mínimo), es el que más está haciendo para la inestabilidad y crisis del propio sistema económico, al tiempo que desarrolla políticas de un Estado reducido a su mínima expresión y que está sometido a una globalización que marcan organismos supranacionales y, por tanto, que augura su desaparición o transformación en otra cosa.

⁷⁵ Problema coyuntural, que tiene que ver con la caída de ingresos en el sistema (por la destrucción de empleo) y un mayor gasto derivado de las pensiones actuales y las nuevas (efecto sustitución). Que se corregiría con la creación de empleo que el Gobierno anuncia para este y siguientes años

⁷⁶ El problema de la pirámide demográfica. Algo ya contemplado en la ley anterior 27/2011, cuyas medidas ya introducidas preveían en 35 años el gasto en pensiones en España llegaría en torno al 13% del PIB, niveles similares a la media europea actual o países como Alemania, Italia, Francia

⁷⁷ Índice de revalorización de pensiones que sustituye al mecanismo que garantizaba su poder adquisitivo y Factor de sostenibilidad cuya fórmula da como resultado, también, bajar la cuantía de las nuevas pensiones solo por la afectación del alargamiento de la esperanza de vida, sin tener en cuenta otros parámetros (edad de jubilación, cotizaciones...)

⁷⁸ Cuando el problema no es tanto de gasto como de ingresos fiscales (gasto social en relación con el PIB: España, 25,73%. Alemania, 30,65%)⁹

⁷⁹ Justamente lo contrario lo contrario que pretende y persigue conseguir la seguridad social desde su origen

⁸⁰ Primacía y trashumancia del capital financiero en todos los mercados (que favorece un capitalismo especulativo)

⁸¹ No deja de ser curioso que, el capitalismo, cuanta más desregulación ha tenido, más crisis ha favorecido. De 1945 a 1970 se produjeron 5 episodios de crisis financieras. Entre 1970-2003, cuando más desregulación ha habido, se produjeron 117 episodios de crisis financieras en 93 países (fuente: Banco Mundial)

Las nuevas formas de producir y competir, la rentabilidad y productividad del capital financiero, lleva a los poderes fácticos de los mercados económicos y financieros a replantear posiciones y ganar terrenos tanto en el terreno ideológico como en el regulatorio.

En los años ochenta del siglo XX, el liberalismo, que parecía superado en los años sesenta, recupera su vieja posición dominante reinstalando su pensamiento ampliamente en la sociedad con Thatcher⁸² y Reagan. Tras los años de *thatcherismo* y *reaganismo*, los ciudadanos optan por alternativas que restauren la cohesión social, pero el pensamiento sigue instalado en los centros de poder económico. El progreso tecnológico, factor decisivo en el aumento de la productividad y la destrucción de puestos de trabajo, junto con el monetarismo y la búsqueda de la rentabilidad fácil del dinero (las burbujas), hace que esa línea de pensamiento busque la oportunidad del momento, pero mantenga el Estado y ciertos derechos y mecanismos de protección social.

Sin embargo, la crisis de 2007 ofrece la oportunidad de reintroducir nuevas cargas de profundidad ideológicas. Así, bajo políticas de teórico rigor y desapalancamiento de las cuentas públicas, lo que realmente se persigue es recuperar terrenos cedidos en ámbitos regulatorios, fiscales, laborales o conseguir transferencias del sector público al privado. Es una nueva ofensiva, con la excusa del ahorro frente al *despilfarro*⁸³, que busca el desmantelamiento total del Estado de bienestar, la *'jibarización'* del Estado y la ruptura de los mecanismos redistributivos⁸⁴. Es el neoliberalismo amoldando la sociedad a la medida de sus intereses.

Es la nueva *"era líquida"*⁸⁵. Una sociedad de cambio, en transformación constante, y de transitoriedad, en la que desaparecen las certezas. Es la primacía de la volatilidad frente a lo sólido conocido, es la cultura del individualismo en la que prima el *"yo"* para surfear por encima de la ola, en busca del éxito personal; es la cultura en la que todo se mide en términos de coste y beneficio monetario, de flexibilidad, desregulaciones y libertad de los mercados. Es también la era de la mediocridad política y de liderazgos. Una cultura de flexibilidad, de incertidumbre, que impide toda previsión de futuro a la gran mayoría, y esa incertidumbre se corresponde con el debilitamiento de los sistemas de seguridad que protegían al individuo, antes, de la *"cuna a la tumba"*. Hay también una licuación que afecta a las relaciones, las estructuras y el propio Estado.

⁸² A diferencia de la socialdemocracia, la nueva derecha ofreció soluciones, las suyas, a los problemas de entonces

⁸³ Moderación salarial para fomentar vivir a crédito y el consiguiente endeudamiento, coherente con la racionalidad económica, con tasas de interés negativas, es presentado después como "despilfarro"

⁸⁴ En lo que algunos han definido como la "rebelión de los ricos"

⁸⁵ La metáfora de liquidez de Bauman, de un tiempo sin certezas

Hasta finales del siglo XIX la izquierda revolucionaria es antiestatalista, al ver al Estado como un instrumento de dominación del sistema capitalista, mientras que la burguesía ve en el Estado de derecho el mejor protector de sus intereses.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX hay un cambio de posiciones: la izquierda se proclama defensora del Estado, al considerarlo el mejor instrumento para la redistribución de la riqueza, mientras que el capital se refugia en un liberalismo que busca el Estado mínimo que no ponga trabas.

Esa filosofía, del *ultraliberalismo* rampante que vivimos en el siglo XXI, donde las leyes las marca un mercado mundial sin trabas ni regulaciones y que vacía de competencias al Estado; una filosofía y una práctica que no hacen sino socavar los cimientos de éste y anunciar su desaparición. Es la filosofía de las privatizaciones, con el argumento de que todo lo puede llevar más eficazmente el mercado; es la filosofía de una política fiscal en la que se dice que los impuestos impiden el crecimiento, y por ende, es la filosofía de restricciones presupuestarias, para controlar el endeudamiento del Estado, que debilitan o desmontan los sistemas de protección social.

Es el capitalismo financiero de casino que, a diferencia de etapas anteriores, pierde su rostro humano y no ofrece respuestas a sus efectos indeseados. Un capitalismo que crea las crisis, como la actual, y, curiosamente, las soluciones que ofrece son socializar las pérdidas de las entidades financieras que son responsables; al tiempo que se aplican recortes y privatiza servicios públicos (con el argumento no demostrado de garantizar servicios más eficientes⁸⁶) y hace ajustes teóricamente estructurales que recortan derechos, bajan salarios y generan desempleo y empleo precario.

Una filosofía que hace que el Estado vaya perdiendo el papel que tenía y pierda competencias en un mundo globalizado con un mercado y capitales que traspasan las fronteras nacionales.

Se aplican políticas de austeridad que prestan mucha atención al equilibrio presupuestario y la flexibilidad laboral, pero muy poca atención a la eficiencia empresarial y financiera que no garantiza el crédito para invertir. Se busca la productividad sin invertir en educación y en i+D+I o devaluando el factor trabajo sin que ello repercuta en los precios sino en los beneficios. Se da la paradoja de que, en pura teoría capitalista, habiendo quebrado el mercado, la solución que se aplica es recortar el Estado y crear desigualdades.

⁸⁶ El problema es de gestión no de titularidad. Un servicio público bien gestionado es más rentable que uno privado en la medida que no introduce márgenes de beneficio que no sean de carácter social y de eficiencia

En España, 12 millones de personas viven en el umbral de la pobreza y 3 millones en la pobreza severa; hay casi 6 millones de parados y la tasa de paro de los jóvenes alcanza el 56,5%; 1.800.000 hogares, tienen a todos sus miembros en el paro; con la crisis, los ricos son más ricos y los pobres más pobres: la desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre se ha incrementado un 27,8% desde 2008.

En definitiva, a propósito de la última crisis económica se están aplicando fórmulas que están abriendo un camino, de nuevo, de grandes desigualdades, paro y crecimiento de la pobreza; una situación que genera pocas expectativas de salir de ese ciclo vital, al estar, cada vez más, debilitadas las redes de seguridad del Estado de bienestar o del Estado social. Y la desigualdad creciente impedirá una recuperación sana y sostenida.

Una crisis económica que también ha traído la crisis política e institucional y la desafección ciudadana en muchos países. Es la incapacidad e impotencia de los poderes representativos de tener control sobre las fuerzas del mercado mundial y centros de poder múltiples y diversos (la poliarquía) que trascienden a los Estados nación y que generan fuertes desequilibrios sociales y, además, cuestionan la soberanía y las propias libertades. Y a ello se suma una decadencia de algunas instituciones en su funcionamiento y unos políticos y dirigentes en los que priman la mediocridad y no están a la altura de las circunstancias.

En pocos años, se ha pasado de la seguridad “*desde la cuna a la tumba*” a una sociedad en la que el capitalismo financiero pareciera que hubiera adoptado el eslogan de: “*trabajadores del mundo, rendíos*”. Es el marco de una globalización financiera y capitalista que orilla la cuestión social, en el que las personas son meros números del factor productivo, y donde el vaciamiento del Estado nación y su superación por centros de poder transnacionales cuestionan su propia pervivencia y, por tanto, la democracia representativa que se sustenta en el Estado nación de derecho.

Todas las crisis han traído desajustes sociales, desempleo, desigualdad y pobreza, corregidos por los Estados nacionales con medidas sociales, como forma de garantizar la supervivencia del sistema. Hoy, la globalización, que trasciende los Estados nacionales y su capacidad de actuar, junto con el desmedido afán de lucro, con una cultura o ideología que antepone el beneficio a las personas, y un Estado debilitado para cumplir con las funciones que en otro momentos ha tenido encomendadas, plantea serios interrogantes para su futuro y la democracia. Un “*darwinismo económico*” que, sin contrapesos, lleva a la destrucción de los modelos conocidos, estrecha el margen de adaptación para unos pocos y opera profundos cambios en la estructura de poder y en la cohesión social.

Cohesión e igualdad de oportunidades que, sin embargo, son los pilares que dan sentido a la acción colectiva y al “contrato social” que garantiza la convivencia.

La desigualdad, al contrario, lejos de ser la base del crecimiento provoca inestabilidad social y fracaso económico. Y sin igualdad no hay libertad, al igual que sin libertad no hay democracia.

Son muchos y de gran calado los retos a los que las sociedades actuales se enfrentan, el calentamiento global, el problema demográfico, la pobreza y las desigualdades o los fundamentalismos identitarios (ya sean estos económicos, religiosos, políticos...). Y las soluciones pasan por saber controlar o humanizar las fuerzas del mercado mundial y la multiplicidad de centros de poder que generan fuertes desequilibrios sociales y que, además, cuestionan la soberanía y las propias libertades. Para ello, se requiere mucho músculo social y una cultura en la que las personas sean el centro de atención y prime el “*bien común*”.

Por ejemplo, es indudable que sólo una Europa fuerte tendrá masa crítica para afrontar con éxito los retos geoestratégicos, políticos y económicos en el acomodo entre potencias económicas mundiales por los mercados, y, por tanto, cobra sentido una verdadera Unión Europea. Sin embargo, las respuestas económicas dadas a los problemas recientes⁸⁷, vistas como decisiones que no responden a la mayoría que las sufre, así como una cultura en la que prima los egoísmos, la política de vuelo corto, los nacionalismos y la creación de problemas artificiales para mantener el estatus⁸⁸, no van, precisamente, por el buen camino. No están sirviendo para ganar credibilidad democrática, al contrario está favoreciendo ciertos populismos peligrosos, ni están sirviendo para contrarrestar los efectos indeseados de una globalización financiera dirigida por élites de poder que trascienden a los Estados nación.

No es muy alentador el panorama complejo de cambio social que vivimos y que traslada dudas razonables sobre si es posible mantener a la vez globalización (inevitable), el Estado nación y la democracia. Dudas ante la ausencia de respuestas cuando se ahonda la brecha de las desigualdades y se resiente el marco de convivencia que nos hemos dotado para resolver los conflictos, la democracia.

¿La transformación social a la que estamos abocados implicará la aceptación de la desigualdad y la desaparición del Estado nación y su organización democrática? ¿Habrá una ruptura del pacto de convivencia desestabilizadora o surgirá un nuevo contrato social?⁸⁹

⁸⁷ Una concepción de la economía y políticas macroeconómicas y monetarias ortodoxas que no han aportado ni estabilidad, ni crecimiento permanente, ni una mejor distribución de la riqueza, generando un fuerte desgaste social y desesperanza en países y personas

⁸⁸ En nuestro país, por ejemplo, la espiral secesionista para tapar vergüenzas y problemas propios y mantenerse en el poder

⁸⁹ ¿Acabará chocando la desigualdad del capitalismo financiero con la lógica de la igualdad de la democracia?

Bibliografía

Gerhard A. Riter: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.* Ministerio de Trabajo y Seguridad social, 1991, Madrid

Ignacio Sotelo: *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive.* Editorial Trotta, 2010, Madrid

Karel Williams y Jhon Williams: *Antología de Beveridge.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990

Manuel Alonso Olea: *Introducción al Derecho del Trabajo.* Civitas, varias ediciones. Madrid

Manuel Alonso Olea: *Instituciones de Seguridad Social.* Civitas, diversas ediciones, Madrid

M.W. Flinn: *Orígenes de la Revolución Industrial.* Instituto de Estudios Políticos. 1970. Madrid.

Oficina Internacional del Trabajo: *La seguridad social.* Ginebra, 1970

Ferreras Alonso, Fidel: diferentes artículos sobre protección social, el sistema de pensiones y la Seguridad social