

ESTADO DE BIENESTAR: HACIA UNA CIUDADANIA POLÍTICA Y SOCIAL.

Ernesto Águila Z.

La principal herencia de la socialdemocracia, durante el siglo XX, ha sido la construcción del Estado de Bienestar en un número significativo de países. G. Tortella ha sostenido, recientemente, que la verdadera *revolución* del siglo XX ha sido el desarrollo de esta forma de Estado.¹ En términos de una construcción política y social, que ha sido capaz de colocar ciertos límites al capitalismo y de modificar algunas de sus lógicas de funcionamiento, habría que darle la razón a Tortella. También en el sentido, de que ha sido la única formulación, de impronta socialista, que ha sobrevivido el siglo XX, y que a pesar de sus críticos, goza de una razonable buena salud.

Mi acercamiento al tema será más desde la ciencia política que de la economía: me interesa reflexionar sobre lo que significa para la *ciudadanía política* una sociedad que ha asegurado de manera universal ciertos derechos sociales básicos (educación, salud, protección ante el desempleo, pensiones justas, etc.). La afirmación de fondo que sostendremos es que el Estado Social de Derecho (o Estado de Bienestar) es un desarrollo y superación del Estado liberal de Derecho: se trata de una forma de Estado que a diferencia del Estado liberal, hace posible una realización más acabada de la ciudadanía política. Dicho de otro modo: solo asegurando una "ciudadanía social", como ocurre en importante medida en aquellas sociedades donde funciona el Estado de Bienestar, es posible hablar de una ciudadanía política más real y plena.

En primer término, me propongo revisar aspectos de la génesis histórica del Estado de Bienestar así como algunas características básicas que definen su fisonomía y contenido, para luego dejar enunciada la idea del Estado de Bienestar como la realización avanzada de las promesas democráticas del Estado liberal.

Sobre los orígenes del Estado de Bienestar.

No existe consenso entre los historiadores sobre la fecha de nacimiento del Estado de Bienestar. Un número importante de expertos sitúa su origen en la legislación social alemana del período tardío del gobierno de Otto von Bismarck, donde se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889).

Para otros, el Estado de Bienestar, es una construcción propiamente del siglo XX, cuyo origen está situado con posterioridad a la segunda guerra mundial, y su principal antecedente es la construcción del sistema público inglés de protección social integrado y universal que se desarrolló entre 1945 y 1948.

¹ TORTELLA, G. *La revolución del siglo XX*, Madrid, Taurus, 2000.

Hecló², más cercano a la primera tesis, distingue tres períodos históricos en la construcción del Estado de Bienestar europeo: un período de experimentación que va desde 1870 hasta los años veinte del siglo XX; uno de consolidación entre 1930 y 1940; y otro de expansión entre 1940 y 1960.

Otros autores, como Rodríguez Cabrero³, han hecho una diferenciación entre el acercamiento conservador y el socialdemócrata al tema de la protección social. Este autor establece así, una distinción conceptual entre “Estado social” y “Estado de bienestar”. El primero, correspondería a las primeras experiencias de protección social iniciadas por Bismarck hacia fines del siglo XIX y su orientación básica sería una integración social vertical; una manera de compensación a la falta de libertades ciudadanas y a la exclusión de que era objeto en aquellos años el movimiento obrero organizado. Para el citado autor, esta experiencia correspondería a una reforma social autoritaria, de integración subordinada de las clases trabajadoras; en definitiva, una legislación de contención social en un contexto histórico político de ausencia de democracia y de fuerte exclusión social.

Por su parte, el moderno Estado de Bienestar, de factura socialdemócrata, se distinguiría, por la realización de los sistemas de protección social en el marco de un desarrollo de la democracia y en donde la política social se concibe “como expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos”.⁴

Más allá de sus orígenes y de su compleja trayectoria histórica, lo cierto es que el Estado de Bienestar se consolidó en diversos países, particularmente del centro y norte de Europa y con sus particularidades en Norteamérica a partir de 1945 (países como España y Portugal construirían su Estado de Bienestar durante la década del 80, paradójicamente, en pleno auge del neoliberalismo).

Entre 1945 y 1974 estas sociedades junto con asegurar los derechos sociales básicos de su población, a través de la construcción de sus respectivos Estados de Bienestar, experimentaron un espectacular crecimiento económico, constituyendo una verdadera “época dorada”.⁵ Este esplendor económico llega a su término en la década del 70 con la crisis del petróleo: el estancamiento económico y la inflación configuran un delicado cuadro, que coloca a estas economías en crisis, lo que de paso, favorece la emergencia de las ideas neoclásicas, las cuales critican duramente al Estado de Bienestar por su gasto público, regulaciones e interferencias del libre mercado, proteccionismo, por la

² HECLÓ, H. “Toward a New Welfare State?”, en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, Princeton.1981.

³ RODRÍGUEZ CABRERO, G. “Entre la protección social y el bienestar social”. En: ALBARRACÍN, J. *et al.*, *Reflexiones sobre política económica*, Ed. Popular, Madrid, 1990, p.20.

⁴ OCHANDO C, C. *El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel, 1999.

⁵ Para un análisis de este período de expansión económica, ver TORTELLA, G. op. cit. pp.265-275.

influencia sindical, y las dificultades de su financiación en el contexto demográfico de una población envejecida, etc.⁶

Durante la década de los 80 y 90 el Estado de Bienestar ha venido siendo sometido a diversas correcciones, pero se mantiene su arquitectura esencial inalterada, y con un grado de legitimidad social con que, probablemente, no contaban los políticos y economistas neoliberales. Durante la década del 80 se intentó su reformulación drástica en Inglaterra por parte de la Thatcher, pero la escasa disminución del gasto público durante su gestión, indica que hubo bastante más de retórica que de realidad en su intento de reforma. Experiencias más interesantes de transformación del Estado de Bienestar son las de Francia y Holanda, donde se lograron importantes modificaciones en base a medidas audaces como la reducción la jornada laboral en Francia, y un histórico acuerdo entre trabajadores y empresarios en el caso holandés.⁷

2. Sobre las características y tipos de Estado de Bienestar.

Así como existen diversas interpretaciones sobre los orígenes del Estado de Bienestar, también existe una diversidad de interpretaciones sobre las características que lo definen. Probablemente, porque el Estado de Bienestar es una construcción social e histórica, siempre específica a cada país, lo que hace difícil trabajar con categorías de clasificación muy rígidas. Ciertamente existen algunas características comunes y regularidades, pero su concreción histórica siempre es particular.

No obstante ello, conviene revisar ciertas definiciones básicas dadas por algunos autores sobre el Estado de Bienestar. Según Bandrés⁸, los objetivos del Estado de Bienestar, son básicamente tres: a) Dar seguridad económica y social a las personas; b) reducir las desigualdades, y c) desarrollar políticas para eliminar la pobreza. Por su parte, M. Ferrera define en los siguientes términos el Estado de Bienestar: “un conjunto de respuestas de políticas públicas al proceso de modernización, consistente en intervenciones en el funcionamiento de la economía, las cuales se reorientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos

⁶ Para una revisión actualizada sobre las críticas y contrarréplicas sobre el Estado de Bienestar ver MUÑOZ DE BUSTILLO, R.(eds.) *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 2000.

⁷ Sobre el modelo holandés ver BECKER, U., “El sistema de bienestar holandés en perspectiva”. En: MUÑOZ DE BUSTILLO, r (Ed).,op. cit. pp. 217-246.

⁸ BENDRES, E. “La redistribución en el Estado de Bienestar: un enfoque contractual”, en La crisis del Estado de Bienestar, II Jornadas de Santiago de Compostela 3, 4 y 5 de febrero, Asociación Galega de Estudios de Economía do sector Público, citado por: OCHANDO CLARAMUNT, C, Ibid. pp. 55-68.

dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social....”⁹

Briggs, por su parte, caracteriza el Estado de Bienestar, a partir de la manera como éste intenta interferir en el libre juego del mercado, evitando los desequilibrios sociales que de éste suelen derivarse: “ (En el Estado de Bienestar) el poder organizado es deliberadamente usado (a través de la política y de la administración) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: primera, para garantizar a los individuos y familias una renta mínima independientemente del valor del mercado de su trabajo o propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas “contingencias sociales” (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que conducen de lo contrario a crisis individuales y familiares; y tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales”.¹⁰

Monereo, a su vez, enfatiza el tema del Estado de Bienestar como la expresión de una responsabilidad social compartida hacia el conjunto de la comunidad. Para este autor el Estado de Bienestar es “aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias, para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a una comunidad política”.¹¹

Por otra parte, existen diversos tipos de Estado de Bienestar. Para efectos de este trabajo distinguiremos tres: a) una forma residual o liberal, b) uno “institucional” o socialdemócrata y c) modelos intermedios.

La forma liberal o residual de Estado de Bienestar correspondería a países como Estados Unidos, Canadá y Australia. En este modelo el Estado juega un papel subsidiario en la satisfacción de las necesidades y las instituciones públicas de bienestar interviene cuando los mecanismos “naturales” o tradicionales de satisfacción de necesidades –la familia y el mercado básicamente- fallan o son insuficientes. La forma de intervención estatal es mediante la garantía de subsistencia mínima en la prestación de determinados servicios.

⁹ Citado por CACHON, L. “Estado de Bienestar y capitalismo avanzado”, en BENEDICTO, J Y moran, J.L.(eds.) *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1995.

¹⁰ Citado en GOODIN, R. E. “Freedom and the Welfare State: Theoretical Foundations, *Journal of Social Policy*, (11) 2, 1982.

¹¹ MONEREO, J.L. “La política social en el estado de Bienestar”: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de *desmercantilización*”, *Revista del Trabajo de Trabajo y seguridad Social*, España, 1995.

Por su parte, en el tipo “institucional” o socialdemócrata más puro, el Estado está comprometido con políticas activas de promoción de la solidaridad e igualdad. En este modelo adquieren relevancia las políticas de planificación y solidaridad salarial, predominan las transferencias universales, altas tasas de sindicalización, alto gasto público y niveles importantes de desmercantilización de las relaciones sociales. Se los ha denominado también “Estados de bienestar intervencionistas fuertes”. Estos son los casos de Suecia, Noruega, Finlandia.

Entre estos dos modelos, existe una amplia gama de fórmulas intermedias de Estado de Bienestar, siendo el caso más paradigmático Alemania (se lo ha llamado también “Estado de Bienestar compensatorio blando”). En este éste, el mercado laboral y su regulación, es el mecanismo principal de asignación inicial de los recursos. Las instituciones de bienestar social juegan un papel auxiliar de la economía y de la acción del mercado. Este modelo no provee cobertura a todo el mundo, sino a aquellos que han realizado las contribuciones o cotizaciones necesarias en el pasado. Los beneficios, prestaciones y servicios guardan una relación con las contribuciones realizadas.¹²

Gomá¹³, denomina a este modelo “corporativo” y señala que sus características principales son: tasa sindical media, negociación laboral centralizada, régimen de transferencias contributivo y conectado con el nivel salarial, altos niveles de gasto público pero niveles medios de desmercantilización, desigualdad moderada en cuanto a la estructura de rentas. Este modelo no está diseñado para provocar un importante efecto redistributivo entre diferentes grupos sociales, sino para redistribuir la renta y el ahorro a lo largo del ciclo vital de los individuos y familias, cubriendo las situaciones de necesidad ante situaciones de riesgo (accidentes, enfermedad, desempleo) o cuando se ha entrado en un período de inactividad laboral (jubilación).

3. Del Estado liberal de Derecho al Estado Social de Derecho.

En la introducción señalaba que mi motivación al abordar el tema del Estado de Bienestar era más desde la teoría política de la democracia que de la economía. Es decir, lo que me interesa, principalmente, es dejar planteada la significación que para democracia y la ciudadanía política, tiene una forma de Estado que asegura ciertos derechos sociales básicos.

Se trata del viejo y nunca bien resuelto tema de las limitaciones del Estado liberal democrático para dar respuesta a la “formalidad” que adquiere la igualdad jurídico-política de las personas en la común condición de ciudadanos, cuando éstas no han resuelto ciertas necesidades sociales básicas. Se trata, entonces, de que para alcanzar la ciudadanía política plena, se requiere el reconocimiento de

¹² OCHANDO CLARAMUNT, C. op. cit. pp.74-75.

¹³ GOMA, R. “La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa”, *Revista Internacional de Sociología*, 15, septiembre-diciembre, 1996.

una “ciudadanía social”, la cual vendría dado por un tipo organización política como el Estado Social de Derecho.

“El calificativo social quiere hacer ahí referencia... a la corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de los objetivos de justicia social (...) Y paralelamente actúa como meta la consecución de un bienestar social que configura precisamente al Estado social de Derecho como Welfare State y como Estado material de Derecho....”¹⁴

T.H. Marshall plantea que han existido dos influencias opuestas en las sociedades modernas desde sus comienzos: los efectos polarizadores de la economía capitalista, por un lado, y los efectos integradores de la ciudadanía.¹⁵ El Estado Social de Derecho se constituye así en la salida histórica a la dialéctica entre un Estado liberal abstencionista y un sistema socioeconómico de libre mercado que genera expansión económica pero también desequilibrios sociales importante; una salida posible a la contradicción entre un reconocimiento de la igualdad de las personas en la esfera política y su negación o relativización en la esfera económico-social.

Finalmente, conviene ser lo suficientemente explícito sobre dos aspectos: la identidad socialdemócrata está indisolublemente ligada a la construcción de un Estado social de Derecho (es inimaginable al margen de ésta), pero a la vez, la construcción de esta forma de Estado, en alguna de sus variantes, constituye un hecho siempre específico a cada país y región del mundo, en términos políticos, económicos y culturales. La construcción de un Estado de Bienestar es un proceso histórico largo y complejo: su épica se diluye en múltiples luchas cotidianas por leyes sociales más justas e instituciones y mecanismos estatales y societales de bienestar; y en la transformación cultural de una sociedad que va haciendo colectivamente la opción de ir realizando la plenitud democrática, a través del reconocimiento de la ciudadanía económica y social de los individuos.

¹⁴ DIAZ, E. *Estado de derecho y sociedad democráticas*, Madrid, Taurus, 1998, p. 102.

¹⁵ MARSHALL, T.H. *Class, Citizenship and Social Development*, Wesport, Greenwood, 1973.