



revista digital para profesionales de la enseñanza

Nº 14 - Mayo 2011

Federación de Enseñanza de CC.OO. de Andalucía

ISSN: 1989-4023

Dep. Leg.: GR 2786-2008

Que los Estados de Bienestar hayan representado una considerable aproximación a una sociedad justa no significa que sean perfectos ni que sean, sin más precisiones, la solución definitiva de los problemas sociales. De hecho, los Estados de Bienestar se desarrollaron en unas condiciones económicas, sociales, políticas e ideológicas que han cambiado profundamente en los últimos años.

El Estado de Bienestar debe hacer frente a nuevos retos internos; en primer lugar las transformaciones que él mismo ha provocado en las sociedades occidentales y, en segundo lugar, la asimilación del impacto que las nuevas tecnologías producirán en todos los órdenes de la vida colectiva.

Pero, además, el Estado de Bienestar debe cotejarse con los grandes problemas que afectan a la supervivencia de la humanidad: el drama de los países del "Sur" donde el hambre y la pobreza hacen estragos; el problema de supervivencia de la Humanidad que tiene que mantener los equilibrios básicos del planeta Tierra; el problema de la convivencia y del sentido de la convivencia en un mundo superpoblado donde sólo la solidaridad podrá orientar hacia formas de vida que hagan posible la supervivencia colectiva. Frente a estos problemas, los Estados de Bienestar ven cómo se cuestionan su riqueza y su propia concepción de la sociedad.

1. Origen y concepto de Estado de Bienestar.

El término de Estado de Bienestar (**EB**) se acuña inicialmente en varios países a la vez, a finales de los años veinte y primeros años treinta del siglo XX, si bien con distintas expresiones: como *New Deal* en los EEUU, *Welfare State* en Suecia y posteriormente con la misma expresión en el Reino Unido. Se generaliza después de la II Guerra Mundial en el mundo occidental.

Hay muchas formas de definir el concepto de estado de bienestar, formas todas ellas aproximadas de denominar las políticas sociales emergentes que tienen como objetivo proteger al trabajador de las incertidumbres del mercado (paro, enfermedad, pobreza, ignorancia). El Estado de Bienestar alude a una determinada concepción del Estado, según la cual éste debe ser el *garante* (= *el que garantiza*) ciertas "necesidades" de los ciudadanos consideradas básicas, así como el *regulador* de actividades privadas de individuos o empresas (actividades económicas). Entre las definiciones más acertadas del concepto "Estado de Bienestar" podemos encontrar:

- **Estado del bienestar** es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual *el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país.* (Wikipedia)
- **Estado de Bienestar** como el conjunto de programas de redistribución de la renta y de reproducción social en que se expresa la política social. Ésta, a través del

Estado de Bienestar, no sólo se dirigirá a satisfacer las necesidades de la población trabajadora y sus familias sino al conjunto de la sociedad a través de sus programas universales como la sanidad y las pensiones cuyo objetivo será la creación de “bienestar social”.

- **Estado de Bienestar** como aquel *conjunto de instituciones estatales que garantizan una serie de derechos sociales* ejercitables por la inmensa mayoría de los ciudadanos –universalismo protector- desarrollados a través de políticas y programas de carácter redistributivo en base a la solidaridad intergeneracional y apoyados en la idea básica de “ciudadano trabajador” que es sujeto de derechos sociales y residualmente como “ciudadano necesitado”¹.
- Pierre Rosanvallon identifica **el Estado de Bienestar**, lo que él denomina Estado Providencia como *una extensión del Estado Protector modernoclásico, identificando los cimientos del Estado del Bienestar con el surgimiento del Estado Moderno del siglo XVIII*. Ahora bien, en Rosanvallon la construcción del Estado Providencia no es sólo una cuestión de la naturaleza del Estado sino que implica un cambio de la sociedad en la percepción sobre sí misma. La sociedad deja de verse como un cuerpo para concebirse como mercado.
- Holloway y Hobsbawm, si bien haciendo hincapié sobre diferentes dimensiones del **Estado de Bienestar**, tienden a *identificarlo con las políticas económicas keynesianas instauradas desde la posguerra*. Ambos coinciden en percibir en el keynesianismo un replanteo en la relación Estado y mercado, a partir del cual la mayor intervención del aparato estatal en el estímulo de la demanda y la inversión actuara como mitigadora de las crisis depresivas del ciclo capitalista.

¿pero cuál es el **origen** del Estado de Bienestar? Las sociedades capitalistas del hemisferio norte o mundo occidental se enfrentaron a tres procesos sociales complejos:

- Los requerimientos de la producción capitalista como son disponer de una fuerza de trabajo regular y una mínima demanda o capacidad de compra
- La necesidad de garantizar la reproducción laboral e intergeneracional de la clase obrera.
- Lograr mecanismos de integración social y política que garantizaran el orden social y la legitimidad política del nuevo orden industrial.

La conciliación de esos tres procesos de cambio es lo que se define como **Reforma Social** y las instituciones en que esta se expresa son la **Asistencia Social, la Seguridad Social y el Estado de Bienestar**.

La primera fase del desarrollo capitalista (1814-1883) se denomina, desde el punto de vista de la política social como etapa de la Cuestión Social, en la que se articula el capitalismo competitivo, la asistencia social y el sistema político censitario. La constitución del mercado da lugar, como bien explica Polanyi, a un sistema que supuso la destrucción de los sistemas tradicionales de protección como los gremios, las redes comunales y el liderazgo de las Iglesias. El objetivo de crear un mercado de trabajo estable y continuo exigió salarios de supervivencia, ausencia de cualquier sistema de protección social que evitara el trabajo asalariado (se prohibieron las Leyes de Pobres) y la prohibición del asociacionismo obrero. La protección social, es en ese periodo inexistente y se reduce a una protección residual de beneficencia a aquellos ciudadanos incapacitados para el trabajo. La política social es residual, disciplinaria y *asistencial*.

¹Rodríguez Cabrero, 2002

Las transformaciones que tiene lugar en el último cuarto del siglo XIX dan paso de la fase de la Cuestión Social a la era de la **Reforma Social**. Esta consiste en un conjunto de políticas e instituciones sociales y políticas que tratan de articular el capitalismo de gran empresa, las demandas sociales de la clase trabajadora y la nueva dinámica del ascenso de la democracia política. La clase trabajadora exige salarios más elevados, seguridad o protección social y participación política, y las instituciones liberales mediadoras se ven obligadas a optar entre la continuación de un liberalismo manchesteriano ajeno a los nuevos cambios o el giro hacia sistemas de liberalismo social y democracia universal. La reforma social, desde el punto de vista de la política social, se concreta en el nacimiento de los Seguros Sociales o *Seguridad Social*, primero en Alemania y luego en los demás países europeos y América del Norte. En este periodo, se hace inevitable el desarrollo de los servicios sociales u obreros como consecuencia de que vienen a converger procesos internos de cambio sociopolítico como son: el nuevo impulso de la modernización económica que precisa de continuidad y estabilidad, la fuerza política en ascenso de los sindicatos y partidos obreros y el auge de ideologías reformistas. Con mayor o menor éxito los Seguros Sociales, sobre todo de enfermedad, invalidez y retiro obrero, se fueron abriendo paso como sistemas de apoyo a la familia obrera al mismo tiempo que las redes de la sociedad civil empezaron a tener un mayor protagonismo en la provisión de la asistencia social. Como expresión de este cambio tuvo lugar un fuerte crecimiento de la legislación obrera, la creación de instituciones de previsión social y la extensión del voto político liquidando progresivamente el sistema censitario y poniendo las bases o fundamentos de lo que será, después de la II Guerra Mundial, el Estado de Bienestar. Sin embargo, este sistema de reforma social, concretado en la extensión de la Seguridad Social, se bloquea después de la Gran Guerra debido a que el sistema capitalista experimenta una crisis de demanda sin precedentes, genera paro estructural y el deterioro de la posición de las clases medias y trabajadoras.

Al final de la Segunda Guerra mundial será el momento de sustituir el modelo de Estado liberal por otro más social: **el Estado Keynesiano de Bienestar**² que genera un nuevo modelo de crecimiento económico y regulación social. Un modelo basado en:

1. Un sistema de producción en masa que genera bienes ociosos masivos que permite la creación de la sociedad de consumo como mecanismo de satisfacción de necesidades y deseos e integración social.
2. Una intervención del Estado cuya política económica es el logro de la demanda efectiva y la creación de infraestructuras y cuya política social consiste en la redistribución de la renta entre las clases sociales y la creación de servicios de reproducción social de carácter universal como el sistema sanitario y las políticas educativas (consumos colectivos).
3. Un sistema de concertación social entre trabajadores y empresarios,
4. Finalmente, un modelo de división internacional del trabajo basado en el mercado libre.

Para Keynes la economía no es capaz, por sus propios medios, de lograr el equilibrio económico y de mantener la "paz social". Por ello es necesaria la intervención de un elemento externo a la economía, que actúe para impedir las "crisis económicas" o para reactivar la economía en los momentos de crisis. Ese elemento externo será el Estado (intervencionismo estatal). Los instrumentos que utiliza el estado para intervenir en la economía serían:

- ✓ Instrumentos de Política monetaria.

²El inspirador de este nuevo modelo será **Keynes** (economista inglés, partidario de un modelo de bienestar).

- ✓ Aumentando las inversiones públicas (dando de este modo trabajo a los desempleados).
- ✓ Instrumentos de Política fiscal: recaudando impuestos y distribuyendo la riqueza entre todos los ciudadanos.
- ✓ Llevando a cabo políticas económicas, sociales y culturales

En la actualidad existen distintos modelos sociales (es decir, Estados del Bienestar) en el seno de la UE. A pesar de que cada país tiene unas particularidades propias, se pueden distinguir cuatro modelos distintos:

Año	Autor	TIPOS DE ESTADO DE BIENESTAR			
1963	Titmuss	Residual	Logro personal	Institucional Redistributiva	
1964	Willensky&lebaux	RESIDUAL		INSTITUCIONAL	
1984	Milshra	E. de Bienestar Diferenciado CONSERVADOR		E. de B. Integrado REDISTRIBUTIVO	
1985	Jones	Estado de Bienestar		Capitalismo supeditado	
1987	Therborn	Orientado al mercado (Canadá, Australia, USA, Inglaterra, Nueva Zelanda)	Compensatorio (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Japón, Alemania, Francia, Noruega, Suiza e Italia)	Pleno empleo (Japón, Suiza)	Intervencionista fuerte (Suecia, Noruega, Finlandia y Austria)
1990	Esping Andersen	LIBERAL (USA, Canadá y Australia)	CONSERVADOR CORPORATIVO (Austria, Francia y Alemania)	SOCIALDEMOCRATA (Suecia, Noruega)	
1993	Leibfried	ANGLOSAJONES (o compensadores en última instancia) Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, USA	BISMARCKIANOS (o compensadores en primera instancia) Alemania, Austria	ESCANDINAVOS (o empresarios) Países escandinavos	LATINOS (o en proceso de consolidación) España, Grecia y Portugal
1997	Rodríguez Cabrero	LIBERAL Anglosajón (Reino Unido) Se asume la pobreza estructural inherente al sistema de libre mercado. La intervención del EB se orienta a corregir los fallos del mercado.	CONSERVADOR Continental o democristiano (Alemania). El EB se concibe como mecanismo corrector de los problemas sociales que henera el desarrollo del capitalismo (inseguridad económica)	SOCIALDEMOCRATA Nórdico (Suecia) Se asume el principio de igualdad social como marco para crear una sociedad cohesionada	LATINO Mediterráneo (España) Implantación tardía a partir de las transiciones democráticas y de un proceso tardío de modernización.

Como hemos dicho anteriormente el estado de bienestar implica que el estado destine una buena parte de sus ingresos a determinados colectivos.

El gasto social tiene tres tipos de destinatarios:

- En un primer grupo están los gastos por **prestaciones de carácter contributivo**. Sus beneficiarios son aquellos que han contribuido previamente con sus cotizaciones a la Seguridad Social durante un determinado periodo de tiempo. En este grupo están las pensiones contributivas, la prestación por desempleo o por incapacidad laboral. En conjunto, suponen más de la mitad del gasto social, debido sobre todo al importante peso de las pensiones.

- El segundo grupo de gastos está formado por las **prestaciones de carácter universal**, como educación y sanidad, dirigidas a toda la población y que sólo requieren que el beneficiario las solicite.
- El tercer grupo de gastos es el de las **prestaciones de carácter compensatorio** destinadas a los colectivos sin recursos o con unos recursos muy escasos. Aunque no es comparable a los dos anteriores, es el tipo de gasto que incide más en la equidad, por sus funciones de asistencia social hacia los sectores más desfavorecidos.

Son ejemplos de este tipo de gastos los salarios de garantía para quienes no tienen derecho a la prestación por desempleo, las pensiones no contributivas, las viviendas de protección oficial (VPO), los servicios sociales para personas dependientes, etc. Sus beneficiarios son, básicamente, los que están por debajo del umbral de la pobreza.

¿Qué factores han sido los responsables de esta crisis del Estado de Bienestar?

1. Problemas económicos: Los procesos de acumulación de capital se ven cada vez más reducidos ante la incapacidad del Estado para poder mantener e impulsar la producción del mercado nacional (que empieza a estar condicionado por la globalización económica). En consecuencia, la solvencia económica del Estado para poner a disposición de los ciudadanos servicios de bienestar, empieza a verse comprometida.

2. Problemas culturales-ideológicas: Anteriormente a los años 70 el modelo sociopolítico del Estado de bienestar ya era cuestionado por las llamadas revoluciones sociales: Mayo del 68 en Francia y Alemania, Movimiento Pacifista contra la guerra de Vietnam, movimiento ecologista, hippies, Comunas de Berlín, Movimientos por los Derechos Civiles. También habría que mencionar movimientos terroristas de extrema izquierda como la Fracción del Ejército Rojo (del grupo Baader-Meinhof) en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia, el GRAPO en España, ... y un sinnúmero de grupos terroristas de inspiración marxista-leninista por todo el mundo.

3. Problemas sociodemográficos: Derivadas de la nueva situación demográfica que se produce por la caída de la natalidad y el incremento de la esperanza de vida, lo que ha supuesto un envejecimiento de la población con la siguiente repercusión en el incremento de los gastos de protección social y de carácter asistencial.

4. Problemas organizativos: La saturación de los mercados y la influencia que las nuevas tecnologías tuvieron en el sistema productivo y distributivo llevan al final del taylorismo, como proceso y forma de organización del trabajo, con una gran repercusión en la estructura ocupacional: tercerización de los sectores productivos, fuertes reconversiones industriales, profundos cambios en las relaciones laborales.

5. Problemas políticos: Se critica el hecho de que el Estado tenga que "cargar" con todo. Para que funcione el Estado de Bienestar es necesaria una Administración fuerte y un gran aparato burocrático, todo lo cual cuesta mucho dinero al Estado. Por otra parte, los que critican al Estado de Bienestar (los neoliberales), acusan a aquél de ser una "amenaza para la democracia". Basan su acusación en que los partidos políticos - tanto los de derecha como los de izquierda - están dispuestos, en sus "campañas electorales", a hacer todo tipo de "concesiones" con el fin de conseguir votos y llegar al poder.

6. Problemas fiscales y financieros: La enorme cantidad de dinero destinada a servicios sociales se ha convertido en un "peso" para el Estado. La forma como el

Estado obtiene dicho dinero es mediante “impuestos” (directos e indirectos). Pues bien: los ciudadanos quieren la gama más amplia de servicios sociales, pero no están dispuestos a que les suban los impuestos. Esta situación provoca muchos problemas a los distintos gobiernos, que ven peligrar su puesto en el poder si adoptan medidas impopulares: medidas como la “subida de impuestos”. Al mismo tiempo, dirán los “neoliberales”, el Estado de Bienestar se ha “cargado” la “iniciativa privada”, haciendo de los ciudadanos “gentes adormecidas” y “parásitos sociales”.

7. Problemas globales: la “Globalización”: Hoy día se hace difícil el sostenimiento del Estado de Bienestar en los países donde ya está implantado, a la vez que refuerza la dificultad para su avance en los países donde aún no se ha desarrollado. Ello es debido al proceso de Globalización. La “globalización” ha debilitado el papel de los distintos Estados nacionales, que han perdido poder ante el mercado mundial y ha traído consigo un incremento del paro (debido al fenómeno de la deslocalización” de las empresas).

2. EL FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Por las razones que acabamos de describir, en los últimos años, la mayoría de los gobiernos europeos han impulsado medidas para reformar el Estado del Bienestar, medidas que principalmente van dirigidas a reducir el gasto público. Entre otras podemos destacar:

- **Mayor control del gasto público.** Reducir los gastos al tiempo que se aumentan los ingresos no es una preocupación exclusiva del sector público, pero un Estado que gasta más de lo que ingresa ve muy limitadas sus posibilidades de favorecer el crecimiento económico del país, puesto que dispone de poco dinero para invertir o está obligado al pago de deudas de años pasados.
- **Flexibilización del mercado laboral.** La flexibilidad laboral es la facilidad del mercado de trabajo para adaptarse a las contingencias de la economía. Para lograrla se toman medidas como abaratar los despidos en los contratos indefinidos o facilitar la movilidad geográfica, a fin de reducir los costes salariales. De esta forma, a las empresas les resulta más sencillo adaptarse a la coyuntura económica. Esta política tiene sus partidarios y detractores: los empresarios opinan que al reducir costes aumentará su eficiencia productiva y así crearán más puestos de trabajo. En cambio, los trabajadores creen que esta política otorga demasiado poder a los empresarios y que la aprovecharán para aumentar sus beneficios y no para crear más empleo.
- **Control de la inflación.** Si los precios crecen desmesuradamente cada año, la economía se vuelve inestable porque las personas pierden poder adquisitivo, suben los costes de producción y las empresas pierden competitividad. Además, la inflación genera incertidumbre: es muy difícil realizar previsiones o inversiones si no se sabe cuál será el coste de la vida el próximo mes.
- **Privatización de las empresas públicas.** Libre competencia significa competir en igualdad de condiciones sin que ninguna empresa tenga ventaja sobre otras, de tal forma que sean los consumidores, a través del mercado, quienes premien a la que mejor satisfaga sus necesidades. Las empresas amparadas por el sector público gozan de una serie de beneficios y ventajas de las que no disfrutaban otras, muchas veces en régimen de monopolio. En el marco de la UE, la existencia de este tipo de empresas es incompatible con el funcionamiento de un mercado multinacional pensado para beneficiar a los consumidores de sus países integrantes.

3. BIBLIOGRAFÍA

Wikipedia.

Rodríguez Cabrero, G. (2004): El Estado de Bienestar en España: debates desarrollo, y retos; editorial Fundamentos, Madrid.

Gosta Esping-Andersen, Los tres mundos del Estado de Bienestar, Valencia, Edicions Alfons El Magnanim, 1993.

Pierre Rosanvallón, La crisis del Estado providencia, Madrid, Editorial Civitas, 1995.