

## LA PROTECCIÓN SOCIAL, UNA CUESTIÓN POLÍTICA

ÁNGEL SANZ CINTORA

PROFESOR DE POLÍTICA SOCIAL Y DIRECTOR DE LA  
ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES.

Hace apenas unos pocos años todo el mundo aceptaba sin restricciones la existencia de amplios programas públicos de protección y promoción social. Se consideraba algo natural, en la lógica del sistema. El reto que planteaba Lord Beveridge en 1944 a la sociedad británica para mantener el esfuerzo unitario, el objetivo común que aglutinara todas las fuerzas de la sociedad, había pasado a ser un objetivo logrado para la mayor parte de las sociedades capitalistas, desarrolladas y democráticas en los años 60.

El texto de Lord Beveridge debe ser leído teniendo en cuenta la circunstancia especial que vive Europa y Gran Bretaña en ese momento (1944), librando una guerra contra el nazismo, al poco tiempo de haber sufrido otra guerra mundial anterior. Pero desde la perspectiva actual de una Europa con un grado de desempleo desconocido desde aquellas fechas y con fuertes tensiones por desandar parte del camino andado, llama poderosamente la atención el vigor y la resolución con que se reivindica el

pleno empleo, nada menos que mediante la intervención del Estado en las políticas sociales. Decía Lord Beveridge (1988): "Deberíamos decidarnos a solucionar el desempleo sin necesidad de una guerra... La solución del desempleo en tiempos de paz dependerá de que encontremos un objetivo común en tiempos de paz que sea igualmente apremiante para nuestros esfuerzos. Este Informe sugiere que deberíamos encontrar ese objetivo común en la determinación de conseguir una Gran Bretaña libre de los males de la Miseria, la Enfermedad, la Ignorancia y el Hacinamiento... Este es el significado de la conciencia social: que hay que negarse a firmar una paz por separado con los males sociales... El pleno empleo, como la seguridad social, debe ser conseguido por una democracia... Si no se consigue y se conserva el pleno empleo, ninguna libertad está segura, pues a muchos les parecerá que no vale la pena".

Poner de acuerdo tantos intereses encontrados no había sido fácil. Pero las experiencias de la pobreza generalizada, de las gravísimas diferencias sociales y enfrentamientos de clase, las crisis económicas, saldadas con dos guerras mundiales, las revoluciones sociales triunfantes en una serie de países y los esfuerzos continuados del movimiento obrero y de sectores de la burguesía y de intelectuales así como de la mayor parte de los partidos políticos, terminaron por hacer posible lo que parecía irrealizable en el siglo XIX: la coexistencia del capitalismo y la democracia, el descubrimiento de un marco de compromiso y cooperación entre las clases sociales (Therborn: 1979), la construcción de un Estado del Bienestar con un conjunto de sistemas de protección y promoción social más o menos amplios y consensuados. Se produjo así la cuadratura del círculo, lo que García Cotarelo (1986) ha llamado el Estado de doble cara, Estado-patrono y Estado-obrero, garantizando por igual las necesidades de acumulación capitalista y el disfrute de derechos sociales y económicos al conjunto de la sociedad

Los logros alcanzados fueron extraordinarios, como señala, por ejemplo, Manuel Castells (1996: 38): En el ámbito de los valores, el Estado del Bienestar permitió por primera vez en la historia la emergencia de una noción de futuro personal en el ciclo de vida de los individuos, un privilegio reservado a las élites hasta la generalización de los sistemas de protección social; en el ámbito de la economía un crecimiento económico sostenido durante el período 1950-75 a través de varios mecanismos como la paz social, el salario social o indirecto, cuantiosas inversiones públicas, un fuerte sector social de la economía. "En suma, la constitución de un Estado del Bienestar en Europa y otras áreas desarrolladas en los

últimos cincuenta años ha articulado las sociedades, dinamizado la economía y hecho posible que las personas se sintieran individuos con futuro y ciudadanos con derechos en la práctica.”

Así planteado el balance, parece imposible que pudiera cuestionarse la continuidad y el futuro del Estado del Bienestar. Sin embargo, de unos años a esta parte parece que todos estos logros están en revisión. El bienestar alcanzado parece insostenible, incluso insoportable, para el buen funcionamiento de la economía.

Como si ésta se rigiera ahora por unas leyes naturales que los seres humanos somos incapaces de controlar para ponerlas al servicio de lo que siempre debió ser el objeto de la economía: el hombre y sus necesidades. Así lo plantea, por ejemplo, muy tempranamente Sismondi en sus *Nuevos Principios de la Economía Política* (1817): la función del Estado es proteger a los débiles “para evitar que los hombres sean sacrificados en aras de una riqueza de la que no obtienen ningún provecho” (Galbraith: 1989: 112)

Justamente ahora que la humanidad tiene infinitamente más recursos que nunca para hacer frente a sus necesidades: La crisis actual del capitalismo, los argumentos sobre la necesidad de recortar salarios y de reducir las prestaciones sociales, las amenazas sobre el futuro del Estado del Bienestar, se dan en unas circunstancias que no admiten comparación con ninguna etapa del pasado en cuanto a medios para satisfacer cumplidamente todas las necesidades y aspiraciones de la inmensa mayoría de los ciudadanos. En ninguna otra época de la humanidad han existido tantos descubrimientos científicos y avances tecnológicos, tanta acumulación de riqueza, tanta población culta y formada; y sin embargo se ha extendido la idea de que el bienestar alcanzado es insostenible.

Estamos inmersos en la crisis del Estado del Bienestar. Todo el mundo da cumplida cuenta de ella. ¿Se trata de una crisis real, no querida por nadie o de una crisis provocada por intereses particulares nunca puestos de manifiesto?

Si por crisis se entiende una situación que está fuera de control, en la que los problemas no tienen solución o no resulta posible su contención, Norman Johnson (1990:15) no tiene reparo en afirmar que “han sido los gobiernos los que han promovido la noción de crisis para justificar los recortes en el gasto social que tratan de llevar a cabo por razones ideoló-

gicas". Mario Gaviria (1996: 25) llega a plantear que "la crisis es un subterfugio retórico para amargar la vida a la gente).

Para Bowles, Gordon y Weisskopf (1992:66) la crisis de los años 70 y 80 habría sido provocada "por los eficaces retos que plantearon los trabajadores, los ciudadanos, los competidores extranjeros y los exportadores de materias primas al poder y al control capitalistas de las grandes empresas en los años 60 y principios de los 70", debilitando así a la clase capitalista hasta un punto que esta no podía aceptar para sus intereses.

Vicente Navarro (1991) está en la misma línea: la clase obrera había aceptado críticamente las nuevas políticas sociales de la posguerra. Pero no cesó de reivindicar mejores condiciones de vida y de trabajo y mayor control político de los procesos de producción y de toma de decisiones en el Estado. Así logró reformas en los años 60 y 70 que cuestionaron el control capitalista de la producción y del Estado: no sólo mejoras salariales y sociales, incrementando notablemente el salario indirecto, sino capacidad de participación en la empresa, incluida la cogestión en algunos países, y un peso político importante en el Estado gracias al auge de los partidos socialistas y socialdemócratas.

La respuesta capitalista fue la crisis: se introdujeron una serie de cambios a) en la organización, administración y manejo no sólo del proceso de trabajo sino de la empresa en su totalidad, lo que aumentó a la vez el desempleo, para debilitar a los sindicatos y a los trabajadores; b) en la descentralización e internacionalización de la producción y c) en el debilitamiento ideológico del Estado del bienestar que había alcanzado un alto grado de popularidad.

Se trataba de recuperar la tasa de ganancia a toda costa. Se impuso la "economía de goteo": sólo cuando el depósito de la acumulación esté rebosante la riqueza se derramará naturalmente sobre toda la sociedad generando bienestar para todos. Primero hay que crecer, los ricos se tienen que enriquecer más, para luego repartir. Era la política dominante de los años ochenta en los países conservadores, Estados Unidos y el Reino Unido especialmente. Pero se defendía algo parecido en la política económica en España en los años del gobierno socialista (Maravall: 1991).

En nombre de esa política, se reducían impuestos o se trasladaban a las capas populares, se reducían los sistemas de protección social o se dificultaba el acceso a los más necesitados, no tanto para las clases

medias, se decía luchar contra el desempleo pero se dejaba toda la iniciativa al mercado que era justo el que lo creaba para lograr eficacia y competitividad. El Estado no estaba para solucionar los problemas de todo el mundo, había que dar a la gente la libertad de elegir, de ser mayor, de independizarse de la tutela paternalista de los poderes públicos que estaban asfisiando a la economía y a los individuos más capaces.

No se quiere decir que hoy la crisis no esté alimentada por causas objetivas y que la capacidad de acción estatal no esté limitada por una serie de factores económicos, sociales y culturales (Merkel: 1995), pero la respuesta que se está dando a estos problemas tiene que ver, sobre todo, con razones políticas: a) la debilidad del movimiento obrero y sindical, b) el predominio del capital financiero sobre el industrial que ha impuesto la desregulación de los mercados financieros y la inestabilidad de los flujos de capitales y c) el predominio del capital financiero especulativo por la variabilidad de los precios de las divisas, todas ellas variables políticas. (Navarro: 1997: 218)

Por eso no importa reducir los programas sociales para los más necesitados y mantener el "Estado de Bienestar encubierto" para los ricos con sus enormes concesiones disimuladas bajo las deducciones fiscales y otras formas de apoyo que no entran nunca en el debate político de la reforma del bienestar. En eso parece consistir el "Contrato con América" defendido por Gingrich (Chomsky: 1996): protección estatal y subsidios públicos para los ricos, disciplina de mercado para los pobres. Curiosamente, en esta crisis a los ricos hay que incentivarlos positivamente para que trabajen, para que inviertan y a los pobres hay que motivarlos para que trabajen endureciendo las condiciones de trabajo.

Este es el pensamiento único que ha tenido detrás grandes valedores que han actuado como caja de resonancia: organismo internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, a los que se han sumado los medios de información cercanos al capital financiero *The World Street Journal* en Estado Unidos y *The Economist* y el *Financial Times* en Gran Bretaña, entre otros (Navarro: 1997: 13).

En cualquier caso, los sistemas de protección social no han desaparecido y están todavía lejos de desaparecer. Sobre todo por el gran apoyo político que todavía tienen entre los ciudadanos, entre los votantes. Pero están sufriendo una profunda reestructuración técnica e ideológica, por lo tanto política. Como ha analizado certeramente Rodríguez Cabrero

(1994), especialmente para España, los sistemas de protección se están transformando paulatinamente en unos sistemas institucionalmente más mixtos (financiados públicamente pero con producción privada), socialmente más segmentados (por la gran diferenciación interna en cuanto a la intensidad protectora entre los que sólo pueden acceder a la protección pública y los que tienen además protección privada), e ideológicamente más privatizados (por las exigencias de mayor calidad individualista y de normas de gestión gerencial y privada).

El problema de fondo es el de la "mayor o menor centralidad de los derechos sociales ciudadanos y la orientación integradora o de control social de los Estados de Bienestar en el mercado de trabajo" (Rodríguez Cabrero: 1994: 1446). Se trata de una cuestión política que compete a todos los seres humanos colectivamente antes de que vayamos quedando excluidos uno a uno, por inútiles, por innecesarios, en el altar de la eficiencia económica (Forrester: 1996).

En este número de la Revista Acciones e investigaciones sociales hemos querido abordar el tema de la protección social desde distintos puntos de vista sin ánimo de exhaustividad, ni mucho menos; ni si quiera de complementariedad.

El primer artículo es una conferencia que el profesor Luis Enrique Alonso tuvo la amabilidad de pronunciar en nuestra Escuela en las Jornadas de inauguración del edificio el curso pasado. En ella abordó el problema de la crisis del Estado de Bienestar reflexionando sobre el concepto de ciudadanía y la centralidad o no del trabajo en la nueva situación y en las nuevas políticas sociales del momento y del futuro.

En la misma línea, Juan Hernández y Mikel de la Fuente presentan la Iniciativa Legislativa popular para una carta de derechos sociales, tramitada ante el Parlamento Vasco por la Plataforma contra la Exclusión social-Gogoa. ¿Habrà que ocuparse de los seres humanos como ciudadanos que son o como fuerza de trabajo excedente? Si ya no es necesario ocupar salarialmente a tanta población, si la exclusión social se ha instalado en nuestras sociedades y el paro no sólo es inevitable sino que es culpa de los parados, alguna medida deberá ser tomada para defender a la sociedad en su conjunto frente a estos peligrosos desempleados.

O quizás no es ese el problema. José Manuel Lasiera, en El fin del fin del trabajo, analiza cómo el pretendido final del trabajo no es tal, al menos

tal como lo presenta Rifkin en su reciente libro. Es un intento de abordar nuevas perspectiva en relación con este asunto que hoy se convierte en central en el debate político sobre las políticas de bienestar.

Por otra parte, en tres artículos distintos se aborda el tema de las políticas de garantía de rentas por parte de Isabel Artero, y las de pensiones por parte de José María García y Claudia Pérez en clave económica y por parte de Carlos Javier Sanz desde la perspectiva de la contabilidad.

Cuando los sistemas clásicos de protección social están en el centro del debate por el exceso de carga que soporta el sector público, entre otras razones, como hemos visto, una nueva necesidad se presenta cada día de forma más perentoria, la protección medio ambiental. Asunción Amer plantea la necesidad de ayudas públicas en este capítulo y especialmente en el de la gestión de residuos. Frente a la consigna "quien contamina, paga" se abre paso la idea de la intervención pública para maximizar el bienestar de la sociedad y salvaguardar los intereses de las generaciones futuras. ¿Será necesario ahora proteger al medio ambiente antes que a los ciudadanos?

Finalmente Tomasa Báñez nos brinda una reflexión desde la antropología sobre Género y Trabajo Social. Los sistemas de protección social, allí donde se han desarrollado más han dado un protagonismo muy importante a la mujer no sólo como perceptora de los beneficios de estos sistemas sino como agente muy importante de su implementación. Particularmente la profesión del Trabajo social está muy feminizada y los análisis que se presentan son de enorme interés.

Sirva este pequeño esfuerzo de la Revista Acciones e investigaciones sociales como contribución al debate político crucial de nuestro momento.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BOWLES S., GORDON D.M.Y WEISKOPF T.E (1992): *Tras la economía del despilfarro. Una economía democrática para el años 2000* Alianza Universidad. Madrid.
- CASTELLS, Manuel: "El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional" SISTEMA nº 131, 1996, pgs. 38-41
- CHOMSKY, Noam (1996): *Cómo se reparte la tarta. Políticas USA al final del milenio*. Icaria/Más Madera. Barcelona.
- FORRESTER, Viviane: *El horror económico*. FCE. Buenos Aires.
- GAVIRIA, Mario (1996): *La séptima potencia*. España en el mundo. Ediciones B. Barcelona.
- GALBRAITH, John K. (1989): *Historia de la economía*. Barcelona, Ariel. 1989,
- GARCIA COTARELO, Ramón : *Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1986
- INFORME LORD BEVERIDGE II.(1988): *Pleno empleo en una sociedad libre*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, pgs. 296-300.
- JOHNSON, Norman (1990): *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MARAVALL, José María (1991): "Democracia y socialdemocracia. Quince años de política en España" Sistema, 100. pgs. 43-67
- MERKEL, Wolfgang (1995): *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de Gobierno de los partidos socialdemócratas en la Europa Occidental*. Valencia. Ed. Alfons el Magnànim.
- MONTES, Pedro (1996): *Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia*. Icaria/Más Madera. Barcelona, pag, 14.
- NAVARRO, Vicente (1991): "Producción y Estado del bienestar. El contexto político de las reformas" Sociología del Trabajo, 12. Siglo XXI. Madrid.
- NAVARRO, Vicenç (1997): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Ariel. Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio (1994): "La política social en España, 1980-1992" en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA. Madrid. pgs. 1443-1494.
- THERBORN, Göran: *Cómo domina la clase dominante*. S.XXI. Madrid, 1979.