

AC 28 7

Continuamos en el tiempo del curso de Acceso con Introducción a las Ciencias Políticas. Los profesores Carmen González y Lorenzo Cachón nos hablarán de la crisis del estado de bienestar. Hola, buenas noches.

Estamos aquí hoy con el profesor Lorenzo Cachón, profesor en la Facultad de Sociología de la Universidad Complutense. Él es un especialista, entre otras cosas, en el estado del bienestar. Como sabéis, esto forma parte del temario de la asignatura, y nos ha parecido que, entre los temas posibles a elegir, este era uno de los que seguramente podía despertar más vuestro interés y sobre el que quizás habría que añadir, aclarar algunas de las cosas que se dicen en el libro.

Hola, buenas noches, Lorenzo. Que hay, buenas noches. ¿Nos podrías decir, en primer lugar, cuál es el origen, cuál ha sido el origen del estado del bienestar? Hombre, el origen es diferente en cada país.

Lo que está claro es que hay una gran transformación entre el estado del siglo XIX y el estado que nos encontramos al final de la Segunda Guerra Mundial o a mediados del siglo XX. Si se compara lo que hacía el estado en una serie de aspectos a mediados del XIX y lo que hacía a mediados del XX, pues se ve que hay un cambio radical. ¿Rentas de seguridad social a mediados del XIX? Ninguna.

¿Rentas de la seguridad social a mediados del siglo XX? Pues hay las pensiones, de invalidez, de jubilación, de enfermedad, accidentes de trabajo, seguro desempleo, ayuda familiar, etcétera. Pero si podríamos coger como educación, ¿qué había a mediados del siglo XIX en el Reino Unido? Pues prácticamente nada, excepto algunas becas de organizaciones religiosas. A mediados del siglo XX, tanto en el Reino Unido como en la mayoría de los países desarrollados, la educación es obligatoria y gratuita durante 10 o 12 años de la vida del individuo.

¿Qué había en política de vivienda? Pues no había nada. A mediados del siglo XX, una gran parte de las viviendas son viviendas de protección social, hay políticas de infraestructuras, etcétera. En resumidas cuentas, por ejemplo, ¿cuál era el porcentaje de la renta nacional que se gastaba en temas sociales a mediados del siglo XIX? Menos del 2%.

¿Cuál era ese porcentaje a mediados del siglo XX? El 25%. Esto es la gran transformación que ha producido el Estado de bienestar. ¿Cómo se ha llegado a esta transformación? Pues se podría decir que hay un doble movimiento, hay un movimiento de radicalización y un movimiento de corrección.

Radicalización en el sentido de que se van extendiendo los derechos de ciudadanía a distintos aspectos. Se conquistan los derechos sociales, se conquistan los derechos políticos y a mediados o ya en el siglo XX se van conquistando derechos sociales. Un movimiento de corrección en otro sentido.

Es decir, la revolución industrial que se produce primero en el Reino Unido y un poquito más tarde en el resto de los países, por ejemplo, europeos, produce una gran transformación de todo el sistema económico y hace aparecer el mercado autorregulado. Es decir, el mercado se impone como la norma máxima de definición económica y aparece también el mercado de trabajo. Y aparecen gente que para vivir lo único que tienen es su fuerza de trabajo y son lo que van a ser los obreros asalariados.

Estos obreros necesitan protección y esa protección antes lo tenían cubierto de otras maneras. Entonces, inmediatamente que aparece este mercado autorregulado, inmediatamente aparece una reacción de protección que al principio se hace desde la iniciativa privada, sindicatos, iglesias, etc. Pero poco a poco eso lo va a ir asumiendo el Estado.

Lo va a ir asumiendo el Estado en unos casos, por iniciativa propia, es el caso, por ejemplo, alemán, y en otros casos lo va a ir asumiendo el Estado a petición o por exigencias del movimiento obrero, de los partidos laboristas nacientes desde finales del siglo pasado, principios de este siglo. Y respecto a España, ¿la evolución o el origen en España es similar al de estos casos que has mencionado? ¿Es similar a la situación europea o es algo peculiar? Aquí los autores pueden discrepar unos de otros. Mi opinión personal es que en el inicio, a finales del siglo pasado, España se incorpora con relativa prontitud a las inquietudes que hay en países de su mismo nivel de desarrollo.

Es decir, que si es en los años 1880, cuando Bismarck establece las grandes normas de lo que va a ser la seguridad social alemana, y por tanto el inicio del Estado de bienestar, en esos mismos años en España se crea la Comisión de Reformas Sociales. Realmente en España se tardan unos 20 años en que empiecen a aparecer unas normas relativamente parecidas, que van a ser la Ley de Accidentes de Trabajo en el 1900, etc. Pero en España, por ejemplo, en la Segunda República, se llega a ver un proyecto de disposición para crear, unificar todos los seguros sociales.

Si eso se hubiera llevado a cabo, se hubiera puesto en lo que eran en esos momentos lo más avanzado de la organización de la protección social en Europa. En el franquismo hay que distinguir dos etapas. En una primera etapa hay un notable retroceso sobre los planteamientos del Estado de bienestar que había en la época de la Segunda República, y sin embargo en el tardofranquismo, ya en los años 60, después de un cierto boom económico, empieza a organizarse un sistema moderno de seguridad social, que luego eso es lo que ha seguido actualizándose, modernizándose y progresando en la democracia, pero no ha habido una ruptura entre el tardofranquismo y lo que se ha hecho en la democracia.

La democracia ha ampliado, mejorado, reformado sustancialmente lo que se hizo en la época franquista. Perdón, has dicho en los años 60. ¿Hasta esa fecha no existía la protección sanitaria, la cobertura sanitaria general para la población en España? No, realmente no ha sido universalizada hasta hace apenas unos años, menos de una década, que esto existe a nivel universal, que es una de las características de un Estado de bienestar moderno.

La ruptura se produce con la guerra civil y la ruptura se produce dentro del franquismo en los años 60, en que se aprueba una ley de bases de la seguridad social y que comienzan a cambiar una serie de aspectos importantes en el terreno de la protección social. Y esto se amplía notablemente durante la época democrática donde se han llegado a universalizar derechos como el derecho sanitario o el derecho a la educación. Por ejemplo, la enseñanza gratuita, obligatoria, solo es gratuita y todo el mundo está escolarizado, todos los menores de 16 años, desde hace apenas unos años.

Y aparte de... incluyendo estas cosas como la educación y la sanidad, ¿nos podrías decir en qué otras áreas actúa el Estado del bienestar? ¿Cuáles son sus características generales, tanto en España como en los demás países? Sí, hombre, se pueden distinguir tres grandes áreas de intervención del Estado del bienestar. Yo diría, por una parte, todos los temas de política social y seguridad social. Es decir, el Estado del bienestar no es solo la seguridad social, aunque esto sea uno de los aspectos más tradicionales de la seguridad social.

Y ahí está, por ejemplo, además de la seguridad social, todo el tema de vivienda, todo el tema educativo. Estos son, digamos, sus grandes áreas. La seguridad social, incluyendo el tema sanitario.

En definitiva, cuatro grandes pilares. El tema de la seguridad social, las prestaciones económicas, el tema de la sanidad, todo el tema de la educación y el tema de la vivienda. Pero esto sería la primera gran área de intervención del Estado del bienestar.

Hay una segunda área que es todo lo que tiene que ver con la regulación del mercado de trabajo y la política de pleno empleo. Y aquí incluiría yo el tema de las prestaciones por desempleo, pero sobre todo es la promoción del pleno empleo. Y una tercera gran área, que es el área más característica del Estado del bienestar, este que calificamos de keynesiano, el estado en que el Estado interviene activamente en la economía, que es todos los procesos de intervención en la economía y en el ciclo económico.

Es decir, es algo que cada vez ha ido teniendo más importancia en el mundo contemporáneo. Y todo este gran conjunto de actividades no aparecieron simultáneamente. Supongo que ha habido una especie de evolución donde en distintas fases se han ido produciendo distintas intervenciones.

¿Podrías hablarnos un poco de esto? Sí, claro. Se han ido produciendo de modo, diría, sucesivo. Hasta los años 30 de nuestro siglo, por ejemplo, lo que había era un modelo de seguridad social contributivo asegurador.

Es decir, había para determinadas contingencias un modelo donde a los que habían contribuido, a los que habían cotizado, y solo a ellos se les daba una pequeña cotización. Y además esto estaba muy limitado por colectivos. Entre los años 30, después de la crisis del 29 y la Segunda Guerra Mundial, empiezan a aparecer aspectos nuevos.

Ahí empiezan a aparecer las políticas públicas de vivienda, las políticas públicas de educación, políticas intervencionistas en el área del empleo. Empieza ahí a aparecer lo que es el keynesianismo más tradicional. Y todo esto se amplifica después de la Segunda Guerra Mundial, donde la seguridad social pretende, o muchos de estos aspectos, pretenden universalizarse.

Esto además se produce así de diferente manera en diferentes países, como he dicho antes. No hay modelos exactamente iguales. En la comunidad europea, por ejemplo, cuando se compara los regímenes de seguridad social, que son muy parecidos, pero son todos diferentes.

Es muy difícil que dos países tengan una contingencia cualquiera, aunque la gestionen de la misma manera, pues que la contingencia sea exactamente igual. La protección sanitaria es universal en prácticamente todos los países comunitarios. Pero, sin embargo, lo que te dan en la prestación sanitaria es distinta.

¿Podrías hablarnos de esto, de los distintos tipos de estado de bienestar? Porque, por ejemplo, parece claro que Estados Unidos es muy distinto de España o muy distinto de Suecia, que es el modelo más conocido quizá. Sí, aquí se pueden establecer... Realmente cada país es un caso particular, pero se pueden establecer y hay en la literatura sociológica y los politólogos sobre esta cuestión, pues hay algunos tipos muy clásicos. Yo diría que una tipología, que a mí me parece bastante clarificadora, de un autor sueco, pues distingue entre el estado de bienestar que califica de liberal, que el modelo típico sería Estados Unidos, es decir, con un estado de bienestar relativamente limitado, con, por ejemplo, un sistema sanitario que no hay una protección general de la salud para el conjunto de la población, sino solamente para determinados pequeños colectivos.

Este sería un primer modelo, un primer caso. Otro caso con un estado de bienestar mucho más intervencionista es en un estado que él califica de conservador o corporativista. Es el caso alemán, es decir, por su origen y por sus características.

Y otro estado de bienestar, el tercer tipo, diría, es el tipo socialdemócrata, que el caso típico sería el caso sueco. Es un caso donde, además de la seguridad social, se interviene en otros muchos aspectos de la economía y se garantiza, y esta quizá es su nota diferencial, se garantiza básicamente el pleno empleo. El problema que tienen en Suecia en estos momentos es que precisamente solo desde hace tres o cuatro años han empezado a tener problemas serios en garantizar esto, que era un pilar sustantivo de su concepción del estado de bienestar, en definitiva, de la concepción de toda la organización social.

Y una duda que me surge oyéndote, en el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, con estos enormes porcentajes de población viviendo en la pobreza y con un sistema sanitario que efectivamente solo ahora está intentándose que sea, digamos, universal, ¿se puede decir que allí realmente existe un estado de bienestar ahora? Depende de lo que entendamos por estado de bienestar, pero sin duda alguna es un estado de bienestar muy limitado. Las estadísticas, por ejemplo, sobre pobreza en Estados Unidos son extremadamente alarmantes. Si esto

ocurriera en un país europeo, con cualquier país de la Unión Europea, esto sería un problema político de primera magnitud.

En Estados Unidos no lo consideran así. Son capaces de convivir con una sociedad tan segmentada, donde hay una proporción enorme de gente que vive en situaciones prácticamente de marginación y otra gran parte de la población que vive muy bien establecida. Sí, realmente depende de qué entendamos por el estado de bienestar.

Allí no hay ninguna garantía de pleno empleo, tampoco lo hay en otros muchos países. El nuestro, con unas tasas de paro del 20%, no parece que sea un modelo de estado de bienestar que garantice el pleno empleo, pero sí garantiza otra serie de prestaciones. En Estados Unidos no hay nada parecido a nuestras prestaciones por desempleo, ni a nuestras prestaciones por desempleo, ni a nuestro Sistema Nacional de Salud.

Aquí un parado tiene, sin más, derecho a la atención sanitaria. En Estados Unidos no. Esto son diferencias abismales en las concepciones de los países.

Los modelos, sin embargo, europeos son entre ellos mucho más parecidos. Por eso se puede hablar, y yo hablo, de que existe un modelo europeo. Pero es un modelo europeo donde puedes buscar elementos comunes.

Es mucho más difícil encontrar esos elementos comunes con el modelo americano. Desde hace bastantes años, ya casi 15 años o más, estamos oyendo hablar continuamente de crisis del estado de bienestar. ¿Puedes decirnos en qué se manifiesta esta crisis? Y en España también, ¿hasta qué punto esto nos afecta, no nos afecta? ¿En qué podemos verlo ahora? Sí, hombre, ¿en qué se manifiesta la crisis del estado de bienestar? Yo diría que se manifiesta, sobre todo, en la crisis económica.

Es decir, que la crisis del estado de bienestar ha surgido porque ha surgido una crisis económica y porque de repente ha empezado a haber problemas de empleo. Y se ha perdido una condición que parecía estar íntimamente relacionada o que parece estar íntimamente relacionada con la concepción tradicional del estado de bienestar, que es el pleno empleo. Se han manifestado esta crisis o señales de esta crisis, pues estas situaciones de estancamiento económico con inflación, donde incluso a veces se ha llegado a acusar al estado de bienestar de ser el motivo de este estancamiento económico.

La crisis fiscal, los problemas de ingresos y gastos que tiene el estado de bienestar, ligados precisamente a la crisis. La crisis provoca una aminoración de los ingresos públicos y también, por tanto, de los ingresos públicos en el sector social y un incremento de los gastos en el sector social. Es decir, actúa un poco en las dos dimensiones.

Luego, claro, si los estados encima tienen dificultades financieras, pues uno de los sitios donde se recorta con más frecuencia es en el tema de las prestaciones sociales. Todo esto lleva, por ejemplo, a una manifestación de una pérdida, todo esto se manifiesta en una pérdida de la

confianza de la población en el estado de bienestar. Es decir, todo esto son, en definitiva, signos externos de causas un poco más profundas.

Y yo entre esas causas un poco más profundas, la primera, sin duda me parece, la pérdida del pleno empleo. Es decir, el pleno empleo cuando, digamos, no es que se ponga en marcha el estado de bienestar, el pleno empleo cuando el estado de bienestar empieza a imponerse como una característica del estado en las sociedades capitalistas avanzadas, el pleno empleo es concebido, y así está, por ejemplo, en las definiciones clásicas, en las concepciones más clásicas de los autores de los años 40, como que todos los varones adultos tengan un empleo. Hoy eso no es el pleno empleo.

Hoy, después de la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, en otros países, y en España también, el pleno empleo es que todas las personas que estén en edad de trabajar y que quieran trabajar tengan un empleo. Eso significa, con frecuencia, haber duplicado el número, la oferta de puestos de trabajo que es necesario tener, o que es necesario que la economía genere. Y esto, cuando se ha perdido ese pleno empleo, se acrecientan muchísimo los problemas del estado de bienestar, y esta es la raíz última de todos los problemas.

Si eso se solucionara, muchos de los problemas actuales del estado de bienestar no serían tales. Es decir, la crisis fiscal del estado de bienestar, claro, si en España gastamos más de 2 billones con B de pesetas anuales en prestaciones por desempleo, si el paro mejorara, se dejarían de gastar, no solo se dejaría de gastar mucho dinero de lo que se gasta en prestaciones por desempleo, sino que la Seguridad Social tendría muchos más ingresos porque habría mucha más gente que está trabajando y que, por tanto, cotiza a la Seguridad Social. No quiero decir con esto que en España haya una crisis fiscal, por ejemplo, de la Seguridad Social.

Mi opinión es que no la hay. Es decir, la Seguridad Social, en su régimen general, el más importante, genera todavía superávit en España en una situación de crisis tan dura como la que estamos viviendo. Seguridad Social tiene problemas financieros en otros sectores donde políticamente se ha decidido que tengan déficit.

Es el sector, sobre todo, agrícola. Es decir, que en la agricultura se gasta mucho más en prestaciones de lo que se recauda en cotizaciones. Esto es una política de la que el país ha querido dotarse.

Si el país decide no gastarse a los agricultores que se jubilan, pagarles simplemente en relación a los que han cotizado, pues eso es una opción política que a mí me parecería mal, pero eso es una opción política. Y otros aspectos de la crisis van ligados también a estos problemas que se generan con el pleno empleo. Incluso, por ejemplo, algo de lo que se habla mucho, que es el envejecimiento de la población.

Esto no sería excesivamente preocupante si hay una situación de pleno empleo. Es decir, realmente un envejecimiento de la población significa, de cara al estado de bienestar, pues que habrá cada vez más personas, por ejemplo, que tengan derecho a pensiones de jubilación. Y

que un número cada vez más reducido de gente, que sean los activos que tienen un empleo, tienen que pagar para que esas personas puedan cobrar las prestaciones.

Pero si estamos en una situación de pleno empleo, estos números, aunque sea algo más reducido que antes, aunque la relación entre los que cotizan y los que cobran se haya deteriorado para los que trabajan, pues no sería muy grave si hay situación de pleno empleo. De todas formas, parece que el pleno empleo es ya una quimera en la Europa comunitaria. Vamos, que está casi aceptada ya oficialmente como esta quimera.

De forma que, aparte de esto, aparte de seguir luchando, de seguir elaborando políticas dirigidas a proporcionar empleo al mayor número posible de personas, ¿qué otros replanteamientos se están haciendo ante esta crisis del estado del bienestar? Bueno, yo diría primero, a mí no me gusta decir que el pleno empleo es una quimera, aunque sea una cosa bien difícil, sea un objetivo casi utópico. Pero a mí me parece que hay que seguir luchando por mejorar sustancialmente la situación del empleo, la situación del mercado de trabajo, y generar más puestos de trabajo y que haya más gente que trabaje cada día. A mí eso me parece muy importante, y no solo por razones económicas, sino también por razones sociales y políticas, sino también por razones personales.

Persona, me parece a mí, se realiza a través del trabajo y, por tanto, es necesario o conveniente que todo el mundo trabaje. Yo creo lo que quizá está más en juego es la concepción actual del sistema económico y de la situación actual del empleo, y si el empleo tiene que seguir siendo como es en la actualidad y estar repartido como está en la actualidad. Es decir, quizá hay transformaciones a hacer fuera estrictamente de lo que es el estado del bienestar, pero relacionadas con lo que es el estado del bienestar.

Entonces, ¿esto a qué lleva? A la necesidad de reformular también el estado del bienestar. ¿De qué depende la reformulación del estado del bienestar? Pues depende de los intereses que hay en juego, depende de las coaliciones de clase o grupos sociales que se puedan establecer, depende de cómo se encaucen estos intereses, estas coaliciones entre intereses a través de acuerdos políticos, depende, en definitiva, de plantamientos políticos, de grandes opciones políticas. En estos momentos, yo diría que hay dos grandes... Hay más, en fin, hay una gama, algunos autores diferencian seis o siete posiciones ideológico-políticas respecto al estado del bienestar, pero yo diría que hay dos, que no son las posiciones, por cierto, las posiciones extremas en una y otra dirección, pero hay dos, que es la posición neoliberal y la posición, diría, socialdemócrata o corporatista.

Si triunfan plantamientos neoliberales, pues estamos yendo a una concepción de un estado de bienestar residual de un estado mínimo. Si, por el contrario, lo que triunfan son posiciones socialdemócratas, pues se verán en la necesidad de buscar, si antes el estado de bienestar tradicional se basaba en lo que se ha llamado un pacto keynesiano o un gran pacto de empleo, un gran pacto social, pues esto habría que buscar una especie de nuevo pacto keynesiano, buscar un nuevo paradigma, una nueva manera de organizar la sociedad, el trabajo y, en ese

contexto, el estado de bienestar. ¿Nos podrías contar un poco la experiencia inglesa o americana respecto a esto? Es decir, dos estados donde se ha cometido una tarea de demolición bastante sistemática contra el estado del bienestar.

¿Qué ha ocurrido allí? Lo que ha ocurrido es que no ha habido, diría, tal demolición. Es decir, que tanto los años de Reagan en Estados Unidos como los años de Margaret Thatcher en el Reino Unido no han acabado con el estado de bienestar, lejos de eso. Es decir, hay partes del estado de bienestar que se han visto muy afectadas, pero otros pilares no.

Es decir, que, por ejemplo, el primer pilar del estado de bienestar que es el pleno empleo, pues esto, claro, en los dos países se ha venido bastante abajo, pero no por los ataques que se han podido ocasionar desde lo político, sino por la crisis económica como he explicado antes. Sin embargo, los servicios sociales, un segundo pilar del estado de bienestar, los servicios sociales de carácter obligatorio, pues estos apenas han sido tocados. Es decir, ¿qué político se atreve a decir en el Reino Unido que el Sistema Nacional de Salud, bien conocido, bien imitado internacionalmente, que él va a acabar con el Sistema Nacional de Salud y se presenta dos años después a unas elecciones? Nadie lo hace.

Sin embargo, insinuaban que algo de eso habría que hacer. Y esto es un poco la tendencia del neoliberalismo. Puedo intentar rebañar alrededor, pero es difícil que esto, que está considerado por toda la sociedad, incluso por los votantes de la nueva derecha, como un pilar fundamental de las sociedades actuales, pues es difícil que la nueva derecha o que los no conservadores puedan decidir acabar con ello.

Sin embargo, hay un tercer aspecto del estado de bienestar, el aspecto más asistencial de ayudas a poblaciones más marginales, que esto sí, en este sector, sí que han descompuesto o retirado muchas de las disposiciones que había antes. Por ejemplo, ya por venir a un tema muy de actualidad, recientemente en la prensa han venido los planteamientos defendidos por el nuevo presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En definitiva, allí es difícil que terminen con el Sistema Nacional de Salud, porque no tienen.

Pero, sin embargo, sí que lo que se ve que es su objetivo a corto plazo es terminar con muchos de estos programas de ayuda social a gente que no son, en definitiva, votantes, que son pobres, negros, gente en situaciones marginales, etc., donde se van una cantidad significativa de recursos económicos. Es una opción política, y esa es una opción política, el atacar ese tipo de programas fácil electoralmente, porque, en mi opinión, no tiene repercusiones electorales. Atacar lo que es el núcleo central del Estado de Bienestar, atacar la seguridad social donde esté establecida, atacar el sistema educativo donde esté establecido, pues eso es mucho más duro electoralmente, porque eso va a tener un coste electoral.

Según eso que estás diciendo, en Europa resultaría también mucho más difícil atacar el Estado de Bienestar, porque en Europa, tradicionalmente, la participación electoral es muy superior a la de Estados Unidos, donde vota apenas la mitad de la población. Es decir, según esto, aunque solo sea por esta razón, parece que Europa tiene muchas mejores posibilidades o las

perspectivas pueden ser mucho más optimistas respecto al mantenimiento de un Estado de Bienestar bastante semejante al que tenemos en la actualidad. ¿No es así? Sí, en efecto.

Yo creo que es una de las razones por las que la nueva derecha en Europa, incluso los planteamientos de Margaret Thatcher, han sido más moderados y, sobre todo, se han aplicado de manera muchísimo más moderada que lo que ha ocurrido en otros, más allá del Atlántico. Bueno, pues muy bien. Esto ha sido todo.

Muchas gracias, Lorenzo. Estoy segura de que ha servido de gran ayuda a nuestros alumnos. Y solo deciros que estudiéis esta parte del libro también, aunque sea un poco más compleja o esté redactada algo menos sencillamente que otras partes del libro, espero que este programa os haya servido también para enmarcar eso y comprenderlo mejor.

Muchas gracias a todos. Gracias, Lorenzo. Esta noche en el curso de acceso hemos hablado de matemáticas básicas y de ciencias políticas.

Mañana viernes y desde las diez, nueve, en la Comunidad Canaria, introducción a la psicología y filosofía. Pero por hoy nos despedimos. Gracias por su compañía y muy buenas noches.

Y hasta aquí las dos horas y media de radio educativa que la UNED les ha ofrecido. Mañana comenzaremos a nuestra hora habitual con el programa de formación del profesorado. Continuaremos con el informativo semanal de la UNED.

Desde las diez, nueve, en Canarias, el curso de acceso que nos llevará hasta las once de la noche. Hasta mañana, muy buenas noches.