

Directora responsable: *Angustias Moreno López*

Secretarios de Redacción: *Guadalupe Sáiz Muñoz y Joaquín Mantecón Sancho*

Consejo de Redacción: *Ignacio Benítez Ortúzar, Juan Manuel Matés Barco, Felipe Morente Mejías, Pedro Palomino Moral.*

© UNIVERSIDAD DE JAÉN (para la 1.ª edic. Septiembre 1997)

Diseño de cubierta: *Andrés Ramírez.*

Depósito Legal: J - 349 - 1995

I.S.S.N.: 1135-7118

Difusión: Publicaciones de la Universidad de Jaén  
Vicerrectorado de Extensión Universitaria  
Campus las Lagunillas, Edificio 8  
23071 JAÉN  
Teléfono (953) 21 23 55

Impreso por: Gráficas "LA PAZ" de Torredonjimeno, S. L.  
c/. Molinillo, 4 y 6  
23650 TORREDONJIMENO (Jaén)  
Teléfono (953) 57 10 87 - Fax (953) 57 12 07

Las opiniones expresadas en los trabajos publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

## ANUARIO DEL SEMINARIO PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS

III

1996

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

HOMENAJE AL PROFESOR D. DANIEL CUADRA SOLA

UNIVERSIDAD DE JAÉN

# LOS ORÍGENES HISTÓRICOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Juan Manuel Matés Barco<sup>1</sup>

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN; 2. LOS ORÍGENES DEL ESTADO SOCIAL EN EL SIGLO XIX; 2.1. *Las ideas*; 2.1.1 *Liberalismo e historicismo*; 2.1.2 *El socialismo*; 2.2 *Las acciones*; 2.2.1 *1848 y 1871: ¿revoluciones o simple reformismo?*; 2.2.2 *La política social alemana de Bismarck*; 3. MÁS Y MÁS ESTADO: EL DESARROLLO EN EL SIGLO XX; 3.1 *Las bases teóricas*; 3.2 *Los avances concretos*; 3.2.1 *La República de Weimar*; 3.2.2 *La aportación de Suecia al Estado Social*; 3.2.3 *El «New Deal» norteamericano*; 3.2.4 *Las Recomendaciones de la OIT*; 3.3 *La generalización del Estado social (1900-1940)*; 3.4 *Consolidación del Estado del Bienestar (1941-1980)*.

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XIX la sociedad liberal fue experimentando cambios paulatinos, especialmente en aspectos económicos y laborales, que llevaron a replantearse la función que debía ejercer el Estado sobre el propio sistema social. El liberalismo dejaba en manos del propio individuo la previsión de sistemas de seguros, por lo que las posibles situaciones de indigencia sólo cabía resolverlas a través de la beneficencia, que era generalmente eclesiástica. Las familias de pocos recursos económicos quedaban inermes, y sin demasiadas probabilidades de salir de la situación, ante la pérdida del trabajo, la enfermedad o la invalidez de algunos de sus miembros. De modo muy limitado se tomaron medidas para resolver este tipo de problemas, como fue el caso de Inglaterra -a principios del XIX-, con las *Leyes de Pobres*, pero no parece que existiera una conciencia demasiado clara sobre el asunto. Los parámetros sobre los que se entendía la pobreza comenzaron a cambiar hacia finales del XIX y dieron lugar a una legislación que pretendía afrontar el problema, aunque todavía de forma

---

<sup>1</sup> Profesor de Historia Económica en la Universidad de Jaén. «Grupo de Estudios Históricos y Económicos sobre la Empresa» (GEHESE).

muy tenue. La miseria pasó a considerarse un mal que la sociedad debía intentar resolver, y los riesgos que amenazaban al obrero y su familia debía asumirlos el Estado.

En su proceso histórico, el término *Estado* ha experimentado diferentes significados<sup>2</sup>. Por un lado, alude al ejercicio del poder y a la institución que tiene la capacidad de tomar e imponer decisiones; por otro, se refiere al ámbito territorial sobre el que se ejerce el poder. En todo caso la legitimación del mismo no es, en última instancia, más que una legitimación del poder. Maquiavelo estableció una idea del Estado que ejercía la coacción sobre el individuo y se situaba por encima del mismo. Este principio se concretó, posteriormente, en distintas doctrinas, entre las que sobresalían la del Estado absoluto, y el Estado como fruto de un pacto que daba paso a la sociedad política. Este pacto o acuerdo, se producía entre los individuos o sus representantes y el gobernante. El Estado posibilitaba la convivencia y se justificaba por su carácter instrumental. En caso de no cumplir los objetivos asignados se entendía que el individuo tenía la posibilidad de oponerse.

El proceso de limitación del absolutismo y la consiguiente racionalización del poder culminó en la revolución inglesa de 1689, norteamericana de 1776 y francesa de 1789. Estos acontecimientos sirvieron como punto de referencia en la defensa de los derechos del ciudadano frente al poder carismático de los reyes y postularon la creación de un Estado legitimado por el reconocimiento y defensa de esos derechos<sup>3</sup>.

A lo largo del siglo XIX, el esquema que perduró respondía a ese modelo, en el que el margen de maniobra del Estado era muy escaso, puesto que tenía como fin mantener la distancia con las formas sociales que regulaba y amparaba. Este patrón priorizaba la libertad del individuo sobre cualquier otro derecho en el mercado de un sistema de economía de mercado donde la competitividad se convertía en pieza esencial para su desarrollo. Los acontecimientos históricos ocurridos en esta centuria provocaron un profundo cambio económico y social, con claras repercusiones en el plano del pensamiento. Bakunin, por ejemplo, cuestionó la existencia del propio Estado por considerarlo como un «mal absoluto»; Hegel, estableció una clara distinción entre los términos *Estado* y *sociedad civil*, postulando la primacía -aunque no dominio ilimitado-, del primero. Por su parte, Marx, consideraba al Estado como un «instrumento de dominación de clase» que era preciso eliminar mediante la conquista del proletariado.

Pero la reacción más sobresaliente frente al Estado liberal de Derecho se produjo en las

<sup>2</sup> OFFE, C. (1990), pp. 105-107; PÉREZ DÍAZ, V. (1993), pp. 86-90.

<sup>3</sup> Simultáneamente al reconocimiento de los derechos se establecía la prevalencia del imperio de la ley o Estado de Derecho, que tenía un carácter «racional» frente al voluntarismo jurídico de los príncipes de las monarquías absolutas. Este nuevo Estado, denominado liberal, asumía como fórmula política el abstencionismo y favorecía el libre desarrollo de la sociedad civil. El ejercicio de los derechos correspondía unas veces a iniciativas individuales -participación, libertad, propiedad-, en otras requería la acción del Estado para ser efectivos: igualdad jurídica, fiscal, etc. LUHMANN, N. (1993), pp. 36-39; DAHRENDORF, R. (1990), p. 21.

propias filas de la burguesía, que condicionada por el crecimiento económico, la presión social y la extensión de las formas democráticas optó por variar las cláusulas del *contrato social* y apostó por la aparición del Estado social, con una clara reorientación de sus funciones. Las clásicas tareas del Estado en el control de los bienes públicos -Defensa, Justicia, Policía-, se encaminaron hacia la redistribución de la renta, mediante el desarrollo de un sistema de Seguridad Social. Los rasgos fundamentales se han resumido básicamente en la lucha contra el desempleo, la provisión universal pública de determinados servicios sociales -preferentemente en ámbitos como la educación, la sanidad, pensiones y vivienda-, y la garantía de un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos<sup>4</sup>. Esta nueva situación dio lugar al desarrollo de una realidad social denominada *Estado del Bienestar*<sup>5</sup>.

La crisis económica que se manifestó en 1973 comenzó a cuestionar el modelo del *Estado benefactor*<sup>6</sup>. Algunas de las formulaciones señalaban la imposibilidad de mantener un sistema de previsión que gastaba más de lo que ingresaba, circunstancia que conduciría a la quiebra inevitable del sistema. Otras, establecidas desde distintas facciones políticas, abogaban por la reducción del papel del sector público en la economía y en la vida social. Para Dahrendorf, son los individuos los que deben aumentar su presencia mediante un nuevo contrato social, y limitar el protagonismo y la invasión que realiza el Estado en la vida económica y social, puesto que su capacidad para impulsar estas realidades devienen en un progresivo control de la libertad.

## 2. LOS ORÍGENES DEL ESTADO SOCIAL EN EL SIGLO XIX

### 2.1. Las ideas

#### 2.1.1 Liberalismo e historicismo

Las banderas reivindicadoras de una mayor «justicia social» y uno de sus soportes básicos, la «igualdad», han estado ondeando -desde tiempos muy lejanos- en el amplio campo de la historia de las ideas políticas. Más recientemente, ante los desequilibrios sociales que presentaba el capitalismo, comenzó a erigirse -desde mediados del siglo XIX-, en protagonista

<sup>4</sup> MISHRA, R. (1989), p. 56; BUCHANAN, J. (1984), p. 24.

<sup>5</sup> Este proceso se manifestó especialmente tras la II Guerra Mundial, e implicó el paso del *Estado mínimo* al *Estado máximo*. Esta transmutación supuso un crecimiento de la burocracia, los ejércitos, la diplomacia, los servicios de inteligencia y la organización partidista. Al mismo tiempo, significó un aumento del peso del Estado frente a los elementos que componen la sociedad civil. OFFE, C. (1990), pp. 72-104.

<sup>6</sup> PÉREZ DÍAZ, V. (1993), pp. 119-120.

una reflexión crítica sobre el orden político-social del capitalismo liberal.<sup>7</sup> Los revolucionarios burgueses habían invocado los principios de libertad, igualdad y fraternidad como sustentadores del Estado liberal.

Los liberales europeos del XIX defendían a toda costa el «Estado mínimo», como fundamento esencial de la libertad individual. Esta es la razón que explica que, hasta la década de 1880, los Estados limitaran sus incursiones en el mundo de la economía. Las políticas tributarias eran algo permisivas y solamente pretendían cubrir los gastos imprescindibles del Estado<sup>8</sup>, en gran medida obligadas por el propio sistema político censitario<sup>9</sup>. Pero el liberalismo en su búsqueda de la máxima libertad económica se encontró con el fomento de toda clase de miserias sociales<sup>10</sup>. Dentro del propio liberalismo, algunos teóricos británicos de la segunda mitad del siglo XIX, propiciaron algunas críticas evidentes al sistema originadas por los efectos sociales provocados por la industrialización. Sobre la descripción literaria y ensayística de este fenómeno se ha escrito de modo abundante.

El revisionismo que practicó la filosofía liberal inglesa indujo a Sabine a distinguir dos fases: por un lado, la versión clásica del liberalismo -identificada con las aportaciones de los «utilitaristas»; por otro, el liberalismo modernizado<sup>11</sup>. El paso entre uno y otro lo realizó John Stuart Mill, una de las figuras más representativas de la economía clásica<sup>12</sup>. Más adelante, los «idealistas de Oxford», y particularmente, Thomas Hill Gren, rechazaron más explícitamente el principio de identificar libertad con la ausencia de restricciones legales. Frente a la «libertad negativa», Green reclamó el concepto de «libertad positiva», que definió como el «poder o capacidad positiva de hacer o gozar algo digno de hacerse o de gozarse<sup>13</sup>».

Pero los efectos sociales provocados por la industrialización propiciaron la aparición,

<sup>7</sup> MATÉS BARCO, J. M. (1995), pp. 89-130.

<sup>8</sup> FUENTES QUINTANA, E. (1990), p. ; COMÍN, F. (1992), pp. 11-12.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (1986), pp. 23-24; ASHFORD, D. E. (1989), p. 34.

<sup>10</sup> MADDISON, A. (1984), p. 55.

<sup>11</sup> SABINE, S. (1945), p. 492; GINER, S. (1984), p. 416.

<sup>12</sup> Aunque John Stuart Mill (1806-1873), se presentó como continuador de la obra de Jeremy Bentham (1748-1832), y de su progenitor -James Mill-, sus ideas parecen apartarse del individualismo de la primera parte de su vida y se inclinaron hacia algunos principios socialistas, debido a la impresión que le causaron las lacras de la industrialización. Bentham había señalado que la legislación es en sí misma una restricción a la libertad, y que había que reducirla a su mínima expresión. Stuart Mill descartó este dogma y defendió que existen otras formas de imposición aparte de las que derivan de la legislación. Desde este punto de vista, aceptó la necesidad de una legislación social. OFFE, C. (1990), pp. 151-155.

<sup>13</sup> En contraposición a los anteriores, para Green, los ámbitos político y económico se encontraban unidos y debían concurrir a crear una sociedad liberal más ética y solidaria. Acabó aceptando la intervención del Estado, siempre que contribuyese a la «libertad positiva». Promovió una legislación de corte más social, con la regulación sanitaria y el control sobre los contratos de trabajo. LUHMANN, N. (1993), pp. 48-52.

dentro de las propias filas del liberalismo, de una crítica conducente a corregir los defectos del capitalismo mediante la intervención del Estado. El abstencionismo del Estado se estaba poniendo entre paréntesis.

Dentro de las escuelas de pensamiento que se opusieron al modelo neoclásico, es preciso resaltar el historicismo alemán. Esta corriente tuvo gran protagonismo en la estrategia económica que marcó el desarrollo de la Alemania Imperial. Se han destacado tres aspectos esenciales dentro del historicismo alemán. El primero, hacía referencia a la ruptura con la metodología de la ciencia económica defendida por la economía clásica. El segundo, a la defensa que realizaron, de acuerdo con las teorías del economista alemán Friedrich List, sobre la necesidad de que existiera una mayor presencia e intervención del Estado en la economía y el establecimiento de medidas proteccionistas. Por último, la escuela alemana apoyó la cartelización como fórmula que conducía hacia el desarrollo económico desde una perspectiva estatista o socialista de la economía<sup>14</sup>.

En definitiva, se puede apreciar como la nuevas funciones del Estado supusieron un importante cambio en su naturaleza y promovieron el establecimiento de un nuevo contrato social. Esta concepción difundió un conjunto de principios basados en la solidaridad y equidad, dónde los daños particulares debían ser asumidos por el Estado. La generalización de los sistemas de seguridad social y de los derechos sociales, reconocidos por el Estado liberal, no fueron más que una aplicación de esos principios.

### 2.1.2 El socialismo

Obviamente, la crítica más contundente al capitalismo y al liberalismo en el siglo XIX, fue realizada por las corrientes socialistas. A pesar de las divergencias existentes entre las múltiples corrientes socialistas, su punto de acuerdo se centró en la crítica a la «la concentración incontrolada de riqueza y la desenfrenada competencia», que provocaría una miseria cada vez mayor. El capitalismo debía ser sustituido por un sistema en el que predominara la organización de la producción, para acabar con la pobreza y la opresión, y promover «una redistribución de bienes sobre la base de la igualdad<sup>15</sup>».

Es evidente, que el pensamiento socialista supuso una ruptura con el liberalismo clásico. Unas veces, la ruptura es total -como muestran Baboeuf, Blanqui o Marx-; otras, es simplemente una readaptación parcial, como se puede observar en Louis Blanc. La elección

<sup>14</sup> DENIS, H. (1970), p. 13; GALBRAITH, J. K. (1991), p. 108.

<sup>15</sup> KOLAKOWSKI, L. (1985), p. 187. Sobre el socialismo europeo y el papel del Estado: OFFE, C. (1990), pp. 243-254.

de algunos de estos teóricos no pretende ofrecer una exposición exhaustiva de sus ideas, sino simplemente centrar la atención en sus propuestas sobre la justicia e igualdad social, en cuanto precedentes de la justificación teórica del Estado social.

En este sentido, la *Conspiración de los Iguales* constituyó uno de los primeros intentos de ruptura radical tras la Revolución de 1789. La conspiración organizada por Baboeuf en 1796, se dirigió contra el Directorio, órgano que representaba el triunfo de la burguesía antirrevolucionaria. Aunque no pasó de *intentiona* y Baboeuf fue guillotinado, el grupo que se reunió a su alrededor -desilusionado por los efectos sociales que había producido la Revolución burguesa-, mostró tendencias esencialmente *igualitaristas*. Pero como expresa uno de los documentos más conocidos, *El Manifiesto de los Iguales*, escrito por Marechal, la igualdad a la que se aspira no es la igualdad ante la ley, sino la igualdad material. Esta crítica sustancial al concepto formal de igualdad es un claro precedente de la solicitud de justicia e igualdad social, condensado en la expresión marxista de tratar desigualmente a los desiguales, y que se encuentra en el meollo del concepto de Estado social<sup>16</sup>.

Aunque en ocasiones se ha visto, en las propuestas de los *Iguales*, una de las primeras manifestaciones del comunismo, en el fondo suponían un revulsivo del orden existente, especialmente en su vertiente económica. En este sentido, el pensamiento de Baboeuf presentaba claras influencias de autores como Mably, Morelly e incluso Rousseau. El pensamiento *utópico* tenía tendencia a identificar la propiedad privada con la injusticia social<sup>17</sup>. Es cierto que esta conspiración fue un hecho marginal en el proceso revolucionario que se inició en 1789 y que los proyectos de Baboeuf y sus seguidores no fueron conocidos hasta que Buonarroti los relató en 1829. Pero si tenemos en cuenta su intento de unir la utopía social con la acción revolucionaria y los aspectos organizativos, se puede concluir que el programa de los *Iguales* se enmarcaba en la transición del *socialismo utópico* al *socialismo revolucionario*, y contribuyó con su ejemplo a la evolución de las instituciones políticas occidentales.

Por su parte, las aportaciones teóricas de Marx se centraron en el desarrollo social

<sup>16</sup> Entre las medidas que el gobierno provisional de la revolución debería tomar y que se contenían en la *Declaración al Pueblo francés*, figuraban: el establecimiento de almacenes públicos en cada comunidad y «la expropiación en beneficio del pueblo de las propiedades». Por tanto, la vida económica debía someterse a una administración central. Vinculada al objetivo de la igualdad, los conspiradores aspiraban a conseguir la seguridad, como uno de los elementos esenciales del Estado social. Esta es la razón por la que planteaban la necesidad de: «hacer a cada uno de los asociados independientes del azar y de las circunstancias felices o desdichadas; hay que asegurar lo suficiente a cada uno y a su descendencia, por numerosa que sea, pero nada más que lo suficiente». TIerno GALVÁN, E. (1967); RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 31-35.

<sup>17</sup> Por el contrario Lichtheim, duda de que exista una relación directa entre la *Conspiración de los Iguales* y las doctrinas precedentes en estas materias. Para este autor, los años 1795-96 marcan una línea divisoria porque hasta entonces las ideas igualitarias podían coexistir con la propiedad privada. Tanto los *sans-culottes* como Rousseau defendían la igualdad basada en la distribución equitativa de la propiedad, es decir, proponían una sociedad en la que todos fuesen propietarios. LICHTHEIM, G. (1979), p. 26.

propiciado por las cambiantes relaciones económicas. *Los Manuscritos económicos* de 1844, su primera obra económica, abordaban temas como la miseria de los trabajadores y el derecho de propiedad privada, desde la perspectiva del funcionamiento del sistema capitalista. Marx formuló el principio de «justicia social» en términos de crítica al liberalismo capitalista para superarlo mediante un proceso revolucionario que implantaría la dictadura del proletariado y la sociedad comunista, justa e igualitaria<sup>18</sup>.

Otra de las figuras representativas fue Sismondi, al que Marx calificó de «socialista pequeño-burgués». Entre los reformistas, y en este sentido caminaron sus propuestas, fue punto común considerar la figura del Estado como elemento esencial para transformar el modo de producción capitalista y lograr una mayor igualdad social<sup>19</sup>. Sismondi negó que los planteamientos colectivistas pudieran solucionar las deficiencias del mercado, puesto que implicaban la abolición de la libertad. Aquí surgía el Estado, como medio para regular la distribución de la riqueza y establecer leyes que evitasen las fluctuaciones del mercado. Asimismo, postuló el carácter social de la política para defender los derechos de los desposeídos a la cultura, educación, seguridad profesional, etc. Posteriormente, esta reivindicación de la «cuestión social» y la prerrogativa del Estado a responsabilizarse del bienestar general, influyeron ampliamente entre los pensadores socialistas.

Un nuevo paso lo aportaron los planteamientos de Louis Blanc. Defensor de la acción del Estado, sostenía que la reforma social debía emprenderse no sólo por razones de justicia social, sino también por el propio beneficio de la burguesía. Para Blanc no era la lucha de clases la que impulsaba la reforma social, sino más bien el interés general. El bienestar se lograría gracias a la intervención del Estado que impondría una nueva organización del trabajo<sup>20</sup>.

En definitiva, si desde el propio liberalismo surgió una crítica hacia la desigualdad

<sup>18</sup> OFFE, C. (1990), p. 262.

<sup>19</sup> Como otros teóricos reformistas, Leonard Sismonde de Sismondi, ante los graves problemas sociales que provocó la industrialización, replanteó algunos de los principios de la economía clásica. Inicialmente se identificó con la teoría smithiana, pero tras la crisis comercial de 1817-1818, modificó algunas de sus concepciones teóricas, como reflejan *Les nouveaux principes d'économie politique, ou de la richesse dans ses rapports avec la population*, publicados en 1819. Para Sismondi, la *Ley de Say* carecía de validez, puesto que el poder adquisitivo para satisfacer la oferta depende del «fondo de salario». Así, el descenso de las rentas del trabajo a nivel de subsistencia reducía necesariamente la demanda de producción. También rechazó los principios ricardianos y negó que el máximo posible de producción acumulada coincidiese con la mayor felicidad del pueblo. Para Schumpeter, sus argumentos contra el modelo de Ricardo eran tan flojos que no fue difícil refutarlos. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 42-43.

<sup>20</sup> Más concretamente, propugnaba la creación de un Banco Nacional, que estuviera al servicio del proletariado, y la constitución de un *Ministerio del Progreso*, con el objetivo de nacionalizar los ferrocarriles y las minas. Una de sus principales propuestas fue la creación de los talleres sociales, que destinaban parte de sus beneficios al cuidado de los ancianos, sufragar los gastos de enfermedad y paliar las crisis laborales. Es decir, realizaba un planteamiento solidario, aspecto que actualmente es uno de los pilares básicos del sistema de la seguridad social. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 44-46.

existente, más acendrada fue desde otras perspectivas que llegaban con más carga social. Baboeuf y sus seguidores sostenían que la igualdad formal no era más que una ilusión para quienes no podían disfrutarla. Los revolucionarios de 1848 llegaban aún más lejos: «donde no exista la igualdad, la libertad es una mentira». Era preciso, por tanto, favorecer la mejora de las condiciones materiales de los desprotegidos. Pero el problema no eran las ideas sino las soluciones que debían ser tomadas, y aquí nacían las grandes diferencias. Las respuestas se encaminaron por el lado de una mayor intervención del Estado en la economía, como medio para transformar el modo de producción capitalista y corregir las desigualdades existentes. De este compromiso, entre la libertad y la igualdad, se afirmaron las bases del futuro Estado social<sup>21</sup>.

## 2.2 Las acciones

### 2.2.1 1848 y 1871: ¿revoluciones o simple reformismo?

Se ha visto en las revoluciones de 1848 y en la experiencia comunera de 1871, los primeros pasos para implantar algunos postulados de carácter social que se venían planteando desde años atrás en el orden ideológico, y que se pueden considerar como el origen del Estado social.

Desde febrero de 1848 una ola revolucionaria que, sacudió a la mayor parte de Europa, pretendió transformar la vida política y social. La mayor parte de la historiografía las considera como revoluciones sociales, en el sentido de que no solamente reivindicaban la libertad política, sino también la igualdad y la justicia social. Hobsbawm ha resaltado que el objetivo de 1848 era «la república democrática y social» y que fue concebida «como consciente revolución social». Para Renouvin, si bien no se puede establecer una relación de causa y efecto, en muchos casos fue la miseria la mecha que encendió las revueltas<sup>22</sup>.

En Francia, por ejemplo, la dimensión social de la Revolución quedó de manifiesto en las reivindicaciones formuladas. La igualdad aparecía equiparada a la libertad y se apelaba al Estado como valedor y garante de las reformas. Concretamente, para garantizar y proteger el derecho al trabajo se emitió el decreto de 15 de febrero. Con todo, aunque los acontecimientos de 1848 fueron el escenario en el que se formularon, las reformas que abrieron el camino al concepto del Estado social, no se hicieron efectivas hasta pasados muchos años.

Por otra parte, otro acontecimiento significativo en este sentido fue la Comuna de París

<sup>21</sup> LUHMANN, N. (1993), pp. 86-88.

<sup>22</sup> HOBBSBAWM, E. (1981), p. 26; RENOUVIN, P. (1964), tomo II, vol. I.

de 1871<sup>23</sup>. Marx la consideró una revolución proletaria y Lenin remarcó su objetivo de «romper la maquinaria del Estado burgués», pero básicamente fue una manifestación de la crisis de autoridad de la burguesía<sup>24</sup>. Su dimensión social se plasmó entre otras cosas, en la organización del crédito y en garantizar al obrero el valor total de su trabajo. Se añadió la instrucción gratuita y laica, el derecho de reunión, asociación, la libertad de prensa e individual. Estas formulaciones, en contra de lo considerado por Marx y Lenin, presentan un lado más bien reformista, alejado de los postulados plenamente revolucionarios<sup>25</sup>, y todo apunta a que la crítica del liberalismo que se realiza en 1871 no se puede interpretar como un precedente del auténtico Estado social, aunque en ocasiones se quiera presentar de ese modo.

### 2.2.2 La política social alemana de Bismarck

En Alemania, a finales del siglo XIX, aún no se había establecido un sistema parlamentario, aunque desde el punto de vista institucional, la Constitución de 1871 configuraba una monarquía constitucional. La Dieta Nacional era elegida por sufragio universal, pero tenía unas funciones limitadas y no ejercía una función de control sobre el gobierno. Esta situación no supuso impedimento alguno para que, entre 1883 y 1889, surgieran un importante número de leyes de carácter social.

Por diversos motivos, en las décadas finales del XIX, Alemania era un campo abonado para el desarrollo del Estado social. Es evidente que el reciente proceso de unificación exigió el reconocimiento de un poderoso Estado central, que buscó el respaldo popular con la prestación de servicios de carácter social. Por otra parte, Alemania contaba con un

<sup>23</sup> La guerra con Prusia provocó la abdicación de Napoleón III y el vacío de poder lo cubrió el Comité de Defensa Nacional. Tras la celebración de elecciones, se proclamó la Comuna el 28 de marzo de 1871. Tres factores coincidieron en su triunfo: la derrota y prisión del ejército francés, la claudicación del Gobierno de Versalles y la exacerbación del sentimiento patriótico francés. COLE, G. D. H. (1975), vol. II.

<sup>24</sup> OLLIVIER, A. (1971), p. 34.

<sup>25</sup> Es interesante reseñar algunos de sus objetivos, como muestra de los intereses sociales de sus promotores. Concretamente, la *Comision du travail et des Echanges* adoptó una serie de medidas que merecen ser destacadas. En primer lugar, destaca el decreto de 16 de abril con la finalidad de afrontar el problema del paro, confiando a las cámaras sindicales la tarea de organizar el trabajo. Unos días después, el 27 de abril, se emitió otro decreto que prohibía las multas y retenciones sobre los salarios. En esta misma línea se prohibió el trabajo nocturno en las panaderías y se concedía una moratoria de tres años para el pago de las deudas, que se abonarían sin intereses. Asimismo, el decreto de 29 de marzo sobre los alquileres, por el que se exoneraba a los inquilinos del pago durante un tiempo recalca esa dirección. En segundo, se pretendía que la enseñanza fuese gratuita, obligatoria y laica. En cuanto a los servicios públicos, se proyectó sustituir las instituciones de beneficencias por un Comité de asistencia; también se intentó establecer la justicia gratuita y la elección de los jueces, sin embargo estos objetivos no se llevaron a la práctica. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 68-69.

movimiento socialista muy organizado que, a diferencia del resto de Europa, mostraba tendencias reformistas en contraposición a los grupos radicalizados y extremistas de otros países. Además, los políticos alemanes, con Bismark a la cabeza, eran buena muestra del paternalismo prusiano y estaban carentes de una tradición liberal. Por último, en el país germano había arraigado con más fuerza las ideas intervencionistas y proteccionistas de la Escuela Histórica Alemana<sup>26</sup>. En esencia, historicismo, intervencionismo, nacionalismo económico y socialismo de cátedra, han sido los puntos de apoyo de la ciencia económica alemana y de la política social del Canciller Otto von Bismarck<sup>27</sup>.

En este régimen autoritario, la política bismarckiana llevó a cabo una política social, manifestada en un importante sistema de seguros sociales, bastante avanzada para la época<sup>28</sup>. Se promovió la emisión de leyes que regulaban la seguridad de los trabajadores contra accidentes de trabajo y la creación de un sistema de cajas de enfermedad, embrión de los actuales Sistemas Nacionales de Salud. Asimismo, se consideró la situación de los trabajadores incapacitados por razones de edad o de invalidez.

A partir de 1883, se promulgaron en Alemania un conjunto de leyes que configuraron un sistema de seguros sin precedentes en Europa. En primer lugar, la *Ley de 15 de junio* de 1883, que estableció el seguro de enfermedad. Este seguro era obligatorio para los obreros de la industria cuya renta anual no superara los 2.000 marcos. Su administración dependía de instituciones autónomas pero controladas por el Estado, y la contribución se repartía entre los dos tercios para los obreros y un tercio para los empresarios. Tanto obreros como empresarios estaban representados en los consejos de administración de las instituciones aseguradoras, en proporción a sus aportaciones económicas. Los beneficios dependían de la cuantía de la cotización y de la entidad aseguradora, pero comprendía prestaciones médica y farmacéutica durante trece semanas, y, prestaciones económicas por un valor de la mitad del salario del asegurado.

En segundo lugar, según la *Ley de 1884 sobre accidentes laborales*, los patronos debían cotizar obligatoriamente a las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo. En caso de incapacidad total, el trabajador percibiría una renta equivalente al 66,6 por 100 de su salario y, en el supuesto de que falleciese, la viuda cobraría un 20 por 100, más el 15% por cada hijo menor de quince años. Los costes de este seguro eran sufragados totalmente por el empresario.

<sup>26</sup> RECKTENWALD, H. C. (1986), pp. 99-114; COMÍN, F. (1992), p. 13.

<sup>27</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), p. 8.

<sup>28</sup> Resalta como el establecimiento de las leyes reguladoras de los seguros sociales no es coetáneo de la democratización del sistema político, y no corrieron parejas con el reconocimiento de los derechos políticos del proletariado. Por el contrario, y significativamente, la aprobación de estas leyes coincide con la aprobación de la «Ley contra las tendencias de la socialdemocracia peligrosas para la comunidad». En 1878, tras los atentados frustrados contra el Emperador, se aprobó esta *Ley*. De acuerdo con ella, las asociaciones socialistas debían disolverse y sus fondos confiscados. MOMMSEN, W. (1970), p. 221-224.

Por último, la *Ley de 1889* instituyó un primer sistema obligatorio de jubilación. Los fondos de este seguro provenían de las cotizaciones pagadas a partes iguales por empresarios y obreros, aunque el Estado también contribuía con una subvención de 50 marcos a cada pensión. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyo salario no superase los 2.000 marcos anuales. Por último, esta pensión se concedía a los setenta años y su cuantía era proporcional al número de cotizaciones del asegurado.

Con estas tres leyes y frente al mutualismo inglés, se estableció en Alemania, por primera vez, un sistema de protección obligatoria. Pero la protección a los trabajadores no se limitó a la proporcionada por estas leyes. Posteriormente, en 1891, se aprobaron otras normas en las que se estableció la jornada laboral máxima en 11 y 10 horas para las mujeres y niños, respectivamente; así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos y el descanso dominical obligatorio. En esta misma línea, entre 1891 y 1895, se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta de carácter moderno. Excepto el seguro de desempleo, que no se implantó hasta algunas décadas después, la legislación bismarckiana supuso la regulación de los principales seguros sociales y es evidente, que significó todo un avance<sup>29</sup>. El Gobierno era el encargado de cubrir las pensiones, en tanto que los seguros se financiaban con cotizaciones sociales. En esta línea, otro paso adelante fue la intervención del Estado en la educación primaria y secundaria, que propició un incremento del capital humano<sup>30</sup>.

Pero en el trasfondo de la política bismarckiana subyacía la intención de buscar medios que le permitieran debilitar la socialdemocracia: por un lado, los puramente represivos (legislación antisocialista); por otro, la política social, que aspiraba a dejar sin programa al socialismo. Era una manifestación innegable de la disociación que existía, en el régimen imperial, entre democracia y política social. En algunos aspectos, la política social de Bismarck coincidió con reivindicaciones que habían manifestado las corrientes socialistas. Un factor que contribuyó a la adopción de esta política fue la ideología proteccionista que dominaba la política alemana de 1875. También ha de tenerse en cuenta la contribución de la corriente intelectual, proclive al reformismo social. En cierta medida, la presión de la clase trabajadora forzó a Bismarck, puesto que la fuerza y radicalización del movimiento obrero suponía un importante peligro. La lectura que realizó el canciller de hierro del *Mensaje Imperial* en el Salón Blanco del Reichstag, el 17 de noviembre de 1881, no dejaba lugar a dudas: «la superación de los males sociales no reside en la búsqueda de fórmulas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores». Es evidente que concibió la política social como

<sup>29</sup> De todas formas, la política del Canciller de Hierro ha sido criticada por el escaso alcance real que tuvieron esas medidas. El seguro de enfermedad no era más que la actualización de las leyes de pobres, y los trabajadores sólo recibían una media del 50-60% de sus salarios, la percepción no superaba las 13 semanas, e inicialmente su cobertura sólo alcanzaba a los trabajadores de la industria. Posiblemente, resultan limitados los efectos de este seguro si se enjuician con los cánones de finales del siglo XX, pero la evaluación es muy distinta si se piensa que se creó en 1883. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 70-78.

<sup>30</sup> TORTELLA, G. & NUÑEZ, C. E. (1993), pp. 15-36.

un medio de eliminar la influencia de la socialdemocracia, y hasta tal punto primaron las razones de táctica política, que llegó a manifestar que: «si no hubiera un partido socialista ni muchas gentes asustadas por ese partido, no existirían los pocos avances que hemos realizado en el dominio de las reformas sociales». Obviamente, su estrategia respondía al interés de cavar, «con el azadón de la política social, la tierra bajo los pies del partido socialista germano, cuyos militantes se autotitulaban los *demócratas* y que, con peso creciente en el Reichstag, procuraban frenar el expansionismo militarista que defendía Bismarck»<sup>31</sup>. Por tanto, parece evidente la utilización de la política social como un medio de control social<sup>32</sup>.

El Estado social muestra un origen decimonónico, tanto en el campo de las ideas como en el de las acciones. Muchos de sus postulados políticos se diseñaron a lo largo del XIX y dieron lugar a fórmulas que se ensayaron en las décadas finales. Bien es verdad, que algunas realizaciones se agostaron antes de nacer, y que otras no pasaron del papel a la realidad o tuvieron escasa repercusión en la vida social; pero es evidente que sentaron las bases de las reformas que se llevaron a cabo a lo largo del siglo XX. La experiencia bismarckiana, por ejemplo, fue un botón de muestra de cómo era cada vez más difícil eludir el cambio social.

### 3. MÁS Y MÁS ESTADO: EL DESARROLLO EN EL SIGLO XX

#### 3.1 Las bases teóricas

Desde diferentes corrientes de pensamiento y distintas escuelas económicas se ha defendido la necesidad de distribuir la riqueza como condición indispensable para la supervivencia del sistema económico. Pero la figura clave en la ruptura con el modelo anterior fue la de John Maynard Keynes. Este economista con claras influencias de Cambridge<sup>33</sup>, aportó una sólida fundamentación desde la teoría económica<sup>34</sup>. Las circunstancias económicas de su época -crisis económica de la década de 1930 y elevados índices de paro-, determinaron en gran medida las propuestas contenidas en la *Teoría General de la ocupación, el interés y*

<sup>31</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), pp. 7-8.

<sup>32</sup> Esta tendencia -utilizar la política social como paliativo de los problemas de orden público-, parece repetirse en la creación de la Comisión de Reformas Sociales en España, que fue coetánea a las medidas bismarckianas. PALACIO MORENA, J. (1988), pp. 130-137.

<sup>33</sup> Especialmente de Marshall y Pigou. Para el primero, el progreso económico dependía del libre mercado, aunque reconoció las deficiencias que producía en el bienestar social. Por su parte, Pigou, propugnaba el bienestar económico de los ciudadanos como objetivo de la Hacienda Pública, siendo mayor cuanto más creciera la economía nacional y existiese una distribución cada vez más equitativa.

<sup>34</sup> «John Maynard Keynes y la *Teoría General* son tan importantes en la autenciencia y consolidación del Estado de Bienestar como Lenin para la Dictadura del Proletariado». GARCÍA COTARELO, R. (1986), pp. 87-88.

*el dinero*, aparecida en 1936, escrita con el objetivo no sólo analizar los problemas económicos que por entonces se planteaban, sino también presentar alternativas para su solución<sup>35</sup>. La publicación de este trabajo dio paso a la presentación de buen número de estudios que mostraban la veracidad del nuevo mensaje, con el afán de ofrecer vías alternativas a los políticos.

A diferencia de los neoclásicos, Keynes negaba que el sistema económico tuviera instrumentos de autorregulación. Los desequilibrios económicos no podían superarse a través del mecanismo de los precios. Los neoclásicos mantenían que el paro era consecuencia de los desequilibrios en el mercado de trabajo y que el exceso en la oferta de este factor se corregía con la disminución de los salarios. En cambio, para Keynes, el desempleo no estaba relacionado con los salarios, sino que era consecuencia de la insuficiencia de la demanda colectiva. Es decir, el mercado no era capaz de garantizar el mantenimiento de un nivel de actividad suficiente que permitiera el pleno empleo de los recursos productivos. La política salarial y de seguros sociales no originaba siempre, como se desprendía de los trabajos de Pigou, inflación o paro. Coordinada con el resto de la política económica se podía impulsar la producción, facilitar la equiparación de las rentas y conseguir el pleno empleo. Como complemento, era indispensable programar sistemas fiscales progresivos que cubrieran las prestaciones<sup>36</sup>.

A su vez, remarcaba la inexistencia de esa *mano visible* que permitía el equilibrio entre las unidades de gasto y las de producción. Se trataba de una formulación radicalmente distinta, puesto que desde Say y Ricardo, se había negado que fuese posible la insuficiencia de la demanda, ya que toda oferta, cualquiera que sea su magnitud, crea su propia demanda. Keynes, al poner en entredicho uno de los postulados básicos de la economía clásica -la *Ley de Say*-, mostraba la *incapacidad* del mercado y justificaba la intervención del Estado en la economía con medidas estabilizadoras que elevaran la demanda agregada y que evitaran los vaivenes cíclicos del capitalismo.

Fueron de gran interés las ideas de Keynes acerca del consumo y la inversión, factores de los que depende el nivel de empleo y la demanda. Tras analizar los elementos que influyen en el consumo, concluyó que el ingreso total medio, medido en unidades de salarios, es la principal variable de la que depende el consumo. Pero la propensión marginal a consumir tiende a decrecer, porque aumentan los gastos en consumo cuando lo hacen los ingresos, pero no en la misma proporción. Asimismo, los mecanismos del mercado no eran suficientes para superar las crisis económicas. La intervención del Estado, para corregir los desequilibrios sociales y económicos, los fundamentaba en la necesidad de crear empleo para recuperar el consumo y la inversión. Además, el factor básico de la demanda agregada -la inversión-, no podía depender exclusivamente de la iniciativa privada. Esta es la razón básica que fundamenta la responsabilidad directa del Estado,

<sup>35</sup> KEYNES, J. M. (1943).

<sup>36</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), p. 11.

como medio para corregir los fallos del mercado, puesto que tenía un papel muy activo para orientar la política del gasto. Por otra parte, una vez dinamitado el mito del presupuesto equilibrado, la neutralidad de la Hacienda carecía de sentido<sup>37</sup>.

Desde el propio liberalismo, defendiendo postulados distintos a los keynesianos, la crisis económica de 1929 también generó un replanteamiento del Estado social. En 1938, se celebró en París el coloquio *Walter Lippman*, al que asistieron Von Mises, Lippman, Röpke y Hayek, entre otros. Algunas de las consideraciones intentaban conjugar los principios liberales con la práctica efectiva de políticas de tipo social, sin olvidar que «sólo el mecanismo de los precios en régimen de mercado libre permitía la organización óptima de la producción y satisfacción de los hombres». Aunque «el liberalismo no excluye que el Estado capte físicamente una parte de la renta nacional para afectar a defensa militar, seguros sociales, servicios sociales, enseñanza e investigación científica».

En Alemania, tuvo gran influencia la Escuela de Friburgo, fundada en 1933, puesto que varios de sus componentes dirigieron la política económica desde 1948. Aunque promovieron un orden competitivo<sup>38</sup>, esencialmente como reacción a las corrientes nazis y socialistas, impulsaron importantes reformas sociales. En esta línea, fueron interesantes las aportaciones de Ludwig Erhard, ministro de Economía y Canciller de la República Federal de Alemania, sobre la competencia -como medio de aumentar la prosperidad-, y la estabilidad monetaria con el fin de respaldar la economía social de mercado. Por contra, la política social no podía convertirse en un lastre para la productividad económica de la nación, ni ser una rémora para el mercado libre. Esta es la razón que explica los límites que deben imponerse a la política social: «la seguridad social debe surgir de la propia fuerza, de la propia productividad y el propio esfuerzo. Seguridad social no significa lo mismo que seguro social para todos, ni significa tampoco la trasposición de la responsabilidad humana e individual a una entidad colectiva cualquiera. Lo primero de todo es la propia responsabilidad, y sólo allí donde ésta no baste o tenga que fallar, sólo allí entre en funciones la obligatoriedad del Estado y la colectividad»<sup>39</sup>.

Estas aportaciones muestran como desde presupuestos liberales, existió una progresiva inclinación hacia la defensa de políticas sociales y de la intervención del Estado en la economía. La economía social de mercado buscaba fórmulas para adaptar el liberalismo a las nuevas circunstancias históricas<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), pp. 9-10.

<sup>38</sup> Eucken, por ejemplo, consideraba que el objetivo de la ocupación plena sólo podía conseguirse a costa de la escasez, por lo que constituía un obstáculo para la economía. Así, pleno empleo y economía de mercado se revelan incompatibles. Frente a la planificación, los teóricos de la Escuela de Friburgo postulaban que la política económica tenía que favorecer la competencia como principio ordenador de la economía.

<sup>39</sup> GARCÍA COTARELO, R. (1986), pp. 25-30.

<sup>40</sup> DAHRENDORF, R. (1990), pp. 205-206.

El otro desarrollo original, al margen del keynesianismo y la economía social de mercado, fue el del socialismo soviético. Desde el siglo XIX el mundo obrero organizado buscó cómo alcanzar una sociedad sin clases, donde no existieran explotadores. Tanto el *Manifiesto Comunista*, como la Comuna de París, o la abundante literatura que generaron las corrientes socialistas, aspiraban provocar una conmoción social que arreglase los problemas sociales. Por esta razón, se explica que tras la caída de los zares y la obtención del poder por Lenin, se considera el suceso como un acontecimiento plenamente esperanzador. Sea como fuere, la cuestión es que desde ese momento la Unión Soviética se contempló -por los intelectuales progresistas occidentales-, como el «futuro feliz» que todos ansiaban y que en pocos años sería capaz de superar ampliamente el crecimiento económico de Estados Unidos<sup>41</sup>. En éste ambiente de admiración hacia el socialismo soviético, por una parte, y de frustración ante las secuelas de la Gran Depresión, por otra; los análisis marxianos se proyectaron sobre los planes Quinquenales que Stalin estaba sacando adelante y que generaban el pleno empleo, justo cuando en el mundo occidental la desesperación era algo generalizado<sup>42</sup>. El giro hacia el intervencionismo y la planificación estatal en Occidente era, por tanto, una cuestión de pura lógica.

### 3.2 Los avances concretos

Las primeras décadas del siglo XX contemplaron la aplicación concreta de muchas medidas que solamente habían sido enunciadas en el XIX. Las ideas de justicia social formuladas años antes, inspiraron algunos textos constitucionales, pero el efecto más inmediato estribó en la expansión de las funciones del Estado hacia la provisión de bienes, la redistribución de la renta y la implantación de la seguridad social<sup>43</sup>. Además, la *Gran Guerra* y la crisis de 1929 provocaron grandes heridas que allanaron el camino del Estado benefactor. Tanto las acciones militares como la nacionalización de abundantes recursos, o la regulación de los precios y la producción, otorgaron un papel preponderante al Estado que perduró en la etapa de la postguerra<sup>44</sup>. El keynesianismo, que hizo acto de presencia, desembocó en un progresivo crecimiento del gasto público. La crisis económica de los años treinta impulsó todavía más la iniciativa estatal, que se vio obligada a desplegar políticas de carácter social<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Concretamente nos referimos a Abram Bergson y los Webb, entre otros muchos.

<sup>42</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), p. 11.

<sup>43</sup> MADDISON, A. (1984); ASHFORD, D. E. (1989).

<sup>44</sup> COMÍN, F. (1988), p. 78-90; PÉREZ DÍAZ, V. (1993), pp. 92-93.

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (1986), pp. 24-26.

El desarrollo en varios países de medidas concretas, obligan a realizar una expresa referencia histórica de estas experiencias: República de Weimar, la política sueca de los años 30 y el New Deal norteamericano; puesto que desde la perspectiva de los aspectos sociales, estas experiencias muestran el origen más cercano del Estado del Bienestar.

### 3.2.1 La República de Weimar

La carta constitucional emergida de la República de Weimar tuvo una especial relevancia por el reconocimiento expreso que realizó de las relaciones económicas. Esta es quizá la principal novedad del texto constitucional.

Los principios ideológicos y la actividad política del *Partido Socialdemócrata* alemán (SPD)<sup>46</sup>, determinó en gran medida la marcha de los acontecimientos. Para el SPD la conquista del poder se debía realizar a través de las elecciones, este planteamiento le obligaba a matizar su programa revolucionario con el fin de obtener el apoyo de la clase media. En cierta medida, en el revisionismo practicado por este partido fue uno de los elementos determinantes de la puesta en marcha del Estado social, más concretamente: el abandono de la lucha de clases, su pretensión de participar en el gobierno, así como la idea de que el capitalismo era susceptible de reformas<sup>47</sup>.

Los acontecimientos de 1918 mostraron la imposibilidad de que se implantara en Alemania una República socialista, pero también evidenciaron la necesidad de afrontar medidas para resolver los problemas sociales. Por otra parte, la estabilidad del sistema político se encontraba amenazada y el compromiso con las organizaciones obreras se hizo inevitable. Las consecuencias del pacto fueron inmediatas: jornada laboral de ocho horas, convenios colectivos, reconocimiento de los Consejos de fábrica y subsidios de desempleo. Para el mundo de los negocios significó el reconocimiento de la libertad empresarial y de la propiedad privada, así como la independencia de las organizaciones empresariales. Esta integración entre trabajadores y capital tuvo una doble consecuencia: por un lado, una política de corte más social; por otro, la aceptación de los principios básicos de la economía capitalista.

La Constitución de la República de Weimar, es el primer texto de ese carácter que recogió la ideología socialdemócrata y que acogió una serie de principios que incidían en la

<sup>46</sup> Su origen se remonta al Congreso de Gotha, en 1875, donde se fusionan la *Asociación General Alemana de Trabajadores*, fundada por Lasalle en 1863, y el *Partido Socialdemócrata*, creado en 1869. El partido resultante se definió como revolucionario de ideología marxista y la lucha de clases fue reconocida como el medio más adecuado para superar la sociedad capitalista.

<sup>47</sup> De todos modos, se percibe en la praxis del socialismo alemán una fuerza revolucionaria radical que no llegó a triunfar. La alternativa reformista se impuso a la vía revolucionaria, por la influencia del Partido Socialdemócrata. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 81.

vida económica y social<sup>48</sup>. En la Constitución de Weimar la parte más interesante es la que aparecía bajo el título «*Derechos y deberes fundamentales de los alemanes*», y dentro de esta parte, mención especial merece el Título V, «*La vida económica*», además de los Títulos II y IV sobre «*La vida social y la Educación y enseñanza*»<sup>49</sup>. La idea de que la economía era susceptible de regulación constitucional fue completamente nueva, y demostraba el interés en regular las fuerzas del mercado, eliminar las crisis cíclicas del capital, y encontrar una «tercera vía» entre el comunismo y el liberalismo. Por eso, el texto reconocía las libertades y derechos de carácter liberal: la libertad económica, de comercio e industria, de contratación y el derecho de propiedad. Junto al reconocimiento de los derechos y libertades característicos del liberalismo, la Constitución estableció que el Estado podía intervenir en la economía mediante la socialización y la planificación. De todos modos, aunque la Constitución de Weimar fue pionera en regular constitucionalmente los derechos económicos y sociales, su mayor debilidad consistió en sus escasas garantías jurídicas.

### 3.2.2 La aportación de Suecia al Estado Social

Los inicios del compromiso social en Suecia ha sido uno de los puntos de arranque del moderno Estado del Bienestar. Además, presenta una gran originalidad por las características que adoptó el Estado y las relaciones que mantuvieron los distintos grupos políticos. Aunque la industrialización fue relativamente tardía, fue uno de los primeros países occidentales donde se llegó a compromisos y acuerdos sociales con el mundo del trabajo, que provocaron una nueva configuración de la realidad estatal. Dentro de este ambiente, un político socialdemócrata -Wigfors-, aprovechó el modelo keynesiano con el fin de crear en su país un

<sup>48</sup> La idea de una regulación política de la economía estaba ya en el ambiente, como se aprecia en la Constitución de Querétaro de 1917, que dedica el Título VI al trabajo y a la previsión social. Incluso contiene disposiciones excesivamente minuciosas para tratarse de un texto constitucional: jornada laboral, los permisos por maternidad, salarios mínimos, los mecanismos para dirimir los conflictos entre el capital y el trabajo, despidos y otros aspectos sobre el contenido y forma de los contratos de trabajo. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 82-88.

<sup>49</sup> Legisló sobre «Derecho obrero, seguro y protección de trabajadores y empleados y Bolsa de Trabajo» (art. 6.9). Establecía la necesidad de garantizar el trabajo (art. 163); regulaba la protección de la enfermedad y de la vejez (art. 161); consagraba el derecho a la vivienda (art. 155); arte, la ciencia y su enseñanza (art. 142) y la gratuidad de la enseñanza primaria (arts. 143 y 145). En esta misma línea, se garantizaba la libertad de asociación para la defensa de los intereses profesionales (art. 169). Por un lado se reconocía las agrupaciones de obreros y empleados con objeto de colaborar «en la regulación de las condiciones de la retribución y el trabajo, así como en todo desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas» y «para defensa de sus intereses sociales y económicos» (art. 165). Este artículo desarrollaba a su vez una compleja organización de consejos obreros, distinguiendo tres niveles: de industria, de distrito y del Reich, estos dos últimos formarían junto a los patronos los consejos económicos. SOTO CARMONA, A. (1994), pp. 419-420.

nuevo modelo de sociedad. El Estado del Bienestar sueco, se entiende desde el prisma de los conceptos keynesianos del presupuesto desequilibrado, porfiando ante el fenómeno del paro, y con la utilización del instrumento fiscal como un complemento a la política de redistribución de rentas<sup>50</sup>.

Por otra parte, Suecia ha sido un país donde las relaciones laborales se han institucionalizado más rápidamente<sup>51</sup>, al tiempo que han estado marcadas por la moderación de los sindicatos. Una buena muestra se apreció en la tendencia a establecer marcos y cauces de acuerdo entre el capital y el trabajo. Como fruto de esa colaboración entre los sindicatos y la patronal, resultaron los acuerdos de Saltsjöbaden, que significaron el punto de encuentro de la paz social que vivió Suecia en la década de 1930. Estos acuerdos representaron el inicio de la colaboración entre el capital y el trabajo.

En este sentido, las importantes reformas y significativos avances en el Estado social han sido, en parte, su consecuencia. Desde los primeros años del siglo XX vieron la luz una serie de leyes dirigidas a mejorar determinadas condiciones sociales. En 1913, se estableció un sistema general de pensiones para la vejez; en 1916, se confirió carácter obligatorio a los seguros contra los accidentes de trabajo; y, en 1918, se fijó la jornada laboral en ocho horas. Más adelante se emitió la *Ley de 1928*, que regulaba los convenios colectivos y les confería rango de ley<sup>52</sup>. Algo posterior, fue la *Ley de 1934*, que estableció un seguro facultativo contra el paro subvencionado por el Estado. En 1935 y 1937 se procedió a la reforma del régimen nacional de pensiones y en 1938 se fijó como norma la existencia de dos semanas anuales de vacaciones pagadas. En los años siguientes se firmaron otros acuerdos que también fueron el resultado de la autonomía de las partes: *Acuerdo sobre la seguridad de los trabajadores*

<sup>50</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), pp. 11-12.

<sup>51</sup> En 1906 (*compromiso de diciembre*) se produjo un acuerdo entre la Unión Patronal (*Svenska Arbeteagivareföreningen*, SAF) y la Confederación General de Trabajadores (*Landsorganisation, LO*) de ideología socialdemócrata y muy moderada. Los sindicatos respetaban la dirección de las empresas y el derecho de los empresarios a despedir y emplear libremente a sus obreros. Mientras que los empresarios reconocían el derecho a la sindicación y a la negociación de las condiciones de trabajo. El compromiso fue el resultado de una correlación de fuerzas en la que intervenía la moderación de los partidos y posibilitaba la integración del movimiento obrero en el sistema para evitar su oposición. En la formación del consenso y en las relaciones laborales primó sobre todo la iniciativa de los sindicatos obreros frente a la intervención directa del Estado. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 98-100; SOTO CARMONA, A. (1994), p. 420.

<sup>52</sup> Entre otros aspectos, esta norma establecía que durante la aplicación de los convenios colectivos no se podía recurrir a medidas coercitivas (paro, cierre patronal) para conseguir una modificación o resolver las diferencias que se derivasen de su aplicación. Se consideraba ilícito adoptar estas medidas y se penalizaba con sanciones individuales y colectivas. Al mismo tiempo, se presumía la renovación tácita de los convenios, si una de las partes no solicitaba la anulación o modificación. Con estas disposiciones se pretendía, por tanto, alentar la negociación garantizando la vigencia de los convenios y limitando el recurso a las medidas de fuerza. Asimismo, el Parlamento aprobó en ese año una ley por la que se creaba el tribunal de trabajo para dirimir los conflictos que pudieran derivar de la aplicación de los convenios. ARNAUD, J. (1974), p. 35; DOMÍNGUEZ, F. (1970), p. 28.

(1942), *Acuerdo sobre la Formación Profesional* (1944), *Convenio referente a los Comités de Empresa* (1946)<sup>53</sup>.

Aunque en Suecia no existió una política propiamente nacionalizadora, el Estado intervino muy activamente en la organización de las actividades económicas<sup>54</sup>. La crisis económica de 1929 repercutió también en Suecia, aunque en menor medida que en otros países. Para atajarla, el Partido Socialdemócrata planteó una política orientada al incremento del gasto público, creando empleo público como medio de frenar el paro, sostener la agricultura y facilitar la expansión financiera. A simple vista era similar a una política económica keynesiana antes de Keynes, y esta es una de las razones que relacionan a Suecia como el auténtico antecedente inmediato del Estado social.

Las políticas reformistas en Suecia se forjaron como consecuencia del compromiso entre las fuerzas políticas. Por el contrario, en otras experiencias históricas como la bismarckiana, las reformas se realizaban como alternativa a las reivindicaciones obreras y para contrarrestar su fuerza. En este contexto, antes de la Segunda Guerra Mundial se establecieron en Suecia los pilares de un sistema de Seguridad Social, que en años posteriores aparecería como uno de los más perfectos de Occidente, por ello se ha dicho que este país es «el jardín del Estado de Bienestar». A lo que, además de los factores considerados, ha podido contribuir la favorable situación económica.

### 3.2.3 El «New Deal» norteamericano

Tras el retroceso del historicismo, y al ofrecer el intervencionismo y el nacionalsocialismo económico un pobre bagaje doctrinal, el socialismo de cátedra comenzaba a tambalearse peligrosamente. Estos principios buscaron refugio en Estados Unidos de la mano de Commons, inspirador de la legislación social que Roosevelt adoptó con el nombre de *New Deal*<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> En el *Acuerdo sobre los Comités de Empresa*, se establece que estos órganos tienen acceso a la contabilidad de la empresa, así como a los informes sobre el estado de la producción y planes de ventas, siempre y cuando no se comprometa la competitividad de las empresas. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 110.

<sup>54</sup> Entre otras medidas optó por asegurar el pleno empleo, mediante la creación de trabajos coyunturales o invirtiendo en zonas que no eran rentables para la empresa privada. Con todo, a diferencia de otros países, la extensión del sector público en la producción, no se hizo efectiva hasta la década de 1940. Por ejemplo, con la creación de las fundiciones de acero de Norbottens, para combatir el paro. Desde 1941, la Industria Nacional Forestal se convirtió en propiedad del Estado, que poseía alrededor del 20 por 100 de la superficie nacional. Con todo, en los años 30, al igual que en los decenios siguientes, la economía siguió fundamentada en la empresa privada. El sector público se impuso en los servicios (ferrocarriles, energía eléctrica y radiodifusión) y no en el sector productivo. Otro aspecto importante fue la creación de cooperativas, particularmente en el sector agrícola. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 102-105.

<sup>55</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), p. 8.

Para superar los efectos de la crisis de 1929, se intentaron acciones internacionales que hicieran olvidar la crisis. Sin embargo, la realidad mostró las profundas interrelaciones existentes entre la vida económica, las interdependencias entre las naciones, y fruto de ambos, la conexión entre las cuestiones económicas, sociales y políticas. Las reacciones ante la crisis fueron de distinto signo. En el caso de Estados Unidos se adoptaron una serie de medidas conocidas con el nombre de «*New Deal*», siendo entonces presidente de la nación Roosevelt<sup>56</sup>. A grandes rasgos, las primeras actuaciones se centraron en el campo del dinero y del crédito, para pasar a continuación a la aplicación de políticas especializadas en los sectores agrícolas e industriales con la finalidad de sostener los precios y levantar el poder adquisitivo de la población. La política del presidente Roosevelt supuso un cambio significativo en la relación que hasta entonces había existido entre el Estado y la economía, puesto que con el *New Deal* los EE.UU entraron en el campo del intervencionismo económico.

En este sentido es preciso señalar la atención que recibieron algunos aspectos fundamentales de la economía y la sociedad norteamericana: la seguridad social, la sanidad, la vivienda, los recursos naturales, el transporte y las comunicaciones en general. La intervención estatal en la economía se instrumentalizó básicamente a través de tres leyes: la *Tennessee Valley Authority Act*<sup>57</sup>, (18 de mayo de 1933), la *Agricultural Adjustment Act*<sup>58</sup> (12

<sup>56</sup> Para Galbraith fue «la adversidad lo que promovió este programa». De ahí, que los teóricos que explican exclusivamente el origen del Estado social como consecuencia de las necesidades del desarrollo capitalista, pueden encontrar en la política del presidente Roosevelt una importante fuente de inspiración.

<sup>57</sup> La TVA, supuso un intento de planificación regional. Su objetivo era la creación de una infraestructura que sirviese a la economía privada. Su labor se centró en el planteamiento y financiación de programas. Se asistía por tanto a un intento de facilitar las inversiones empresariales, creando, desde la iniciativa pública, las condiciones propicias para ello. Su antecedente inmediato parece encontrarse en las instalaciones que se construyeron en Muscle Shoals, a raíz de la Primera Guerra Mundial. Pero si entonces fue la necesidad de guerra lo que motivó que el Gobierno proyectase la construcción de un embalse, una fábrica de explosivos y una central eléctrica, ahora son las necesidades del desarrollo industrial las que justifican la creación de la TVA. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 111-114; MATÉS BARCO, J. M. (1994), p. 404; SOTO CARMONA, A. (1994), p. 421.

<sup>58</sup> La política intervencionista del gobierno Roosevelt también se aplicó al sector agrícola, ampliamente aquejado por los problemas de la superproducción y la caída de los precios. Su objetivo era controlar la producción como medio de influir en los precios agrícolas. Se estableció un sistema de subvenciones a la agricultura tanto directas como indirectas, que rompía con el anterior, proporcionando una *muleta* a dicho sector económico que, lejos de hacerlo más competitivo, iba a causar graves daños al comercio mundial. Esta práctica, difícil de conciliar con las propuestas liberales más puras, se ha generalizado en las sociedades industriales desarrolladas. La existencia de una Política Agraria Común (PAC) en la Comunidad Europea es una buena prueba. Esta ley se complementó con otras medidas, como por ejemplo, la *Frazier Lemke Act* (28 de junio de 1934), que ofrecía posibilidades para el pago de las hipotecas de los granjeros; o la *Commodity Credit Corporation* y la *Home Owner's Loan Corporation*, que proporcionaban créditos a bajo interés. MATÉS BARCO, J. M. (1994), pp. 405-406.

de mayo de 1933), y la *National Industrial Recovery Act*<sup>59</sup>, (16 de junio de 1933), que fue una de las medidas más características del programa de intervención.

Asimismo, se creó la *Public Works Administration*, órgano encargado de los trabajos públicos, previstos en el título II de la NIRA, que recibió un crédito de 3.500 millones de dólares para emprender obras públicas y conceder créditos a las entidades públicas para que realizaran obras que mejoraran las infraestructuras. Su actividad se centró en obras de infraestructura. En definitiva, se pretendía asegurar un beneficio razonable a la industria, unos salarios que permitieran vivir y, sobre todo, eliminar métodos y prácticas de piratería. De cualquier forma, el Tribunal Supremo declaró en 1935 inconstitucional a dicho organismo.

Por otra parte, durante los primeros cien días del New Deal, se aprobaron los programas de asistencia social que introdujeron un conjunto de medidas encaminadas a remediar la situación de los parados e indigentes (*Federal Emergency Relief Administration*). Sustancialmente, estaba orientada a crear asistencia para los desempleados a través de diferentes programas, como el que intentaba proporcionar subvenciones a las cooperativas de desempleados que fabricaban productos para su propio uso. En el marco de la FERA se creó la *Federal Surplus Relief Corporation*, con el objetivo de ayudar tanto a los agricultores, adquiriendo sus productos excedentarios, como a los parados, a quienes se les suministraba.

A partir de 1935 se produjo el segundo *New Deal*, en la que el Estado centró su intervención en el plano social. Así se promulgó la *Social Security Act* (agosto 1935), que reconoció las pensiones de vejez y desempleo, prestaciones que hasta entonces estaban escasamente implantadas en las economías desarrolladas. El único sistema que contemplaba

<sup>59</sup> Con esta ley se pretendió una transformación básica de la estructura de la industria americana, con el objetivo principal de reactivar la economía evitando la sobreproducción y elaborando *códigos de libre competencia*. Se pretendió combatir ciertas prácticas de competencia desleal (mantener precios inferiores a los corrientes), que afectaban tanto a la industria como al comercio. Lo que más llamaba la atención era que el Presidente podía dar fuerza de ley a los reglamentos elaborados por los particulares. El Gobierno adoptó una actitud activa en la industria y en el comercio, pero la recuperación económica pasaba por la empresa privada; por lo que el Estado, se limitó a proporcionar una base legal para eliminar algunos problemas de la libre competencia (trust, cartels, monopolios...). La autonomía que debía poseer el mundo de los negocios en el proceso de recuperación económica se reflejó en los poderes de la *National Recovery Agency* (NRA), encargada de llevar a la práctica la NIRA. Este órgano, lejos de cumplir funciones directivas se convirtió en un foro para la negociación de los acuerdos: «La NRA piensa que los negocios deben manejarse por sí mismos bajo la supervisión del Gobierno». Sus funciones se encaminaron a promover reglamentos y su aceptación voluntaria, aunque la firma de acuerdos sobre precios, índices de producción, construcción de fábricas y puesta en marcha de nueva maquinaria, fue costosa.

Al mismo tiempo los reglamentos contenían cláusulas en las que se establecían el salario mínimo y la jornada laboral, lo que venía a paliar la situación existente, ya que en aquellos Estados en los que se había regulado esta cuestión la jornada laboral no era inferior a 44 horas semanales y la situación de crisis económica, en algunos casos, hizo que se trabajase hasta 60 y 70 horas semanales. La propia NIRA esbozaba un tímido derecho de organización sindical. Para arbitrar los conflictos que se planteaban entre empresas y sindicatos e interpretar la ley, se creó el *National Labor Board*, que dependía de la NRA. Tuvo escasa eficacia por la imprecisión y los escasos medios para hacer efectivas las leyes. Contribuyó relativamente al aumento del empleo, pues la reducción de la jornada laboral a 36 horas permitió dar trabajo a cerca de 2 millones de personas. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 118-122.

el subsidio de desempleo fue el previsto para Wisconsin en 1932. Aunque las pensiones de vejez gozaban de mayor tradición, en 1932, sólo diez Estados reconocían su obligatoriedad y su cobro se establecía de acuerdo a las necesidades de cada individuo<sup>60</sup>. Por otra parte, el seguro de desempleo era administrado por los Estados y las aportaciones corrían a cargo de los empresarios y trabajadores. Esta legislación llenó el vacío legal existente tras la declaración de inconstitucionalidad de la NIRA, al regular ciertos aspectos de las relaciones laborales.

La actuación más importante fue la promulgación de la *National Labour Relations Act* (5 de agosto de 1935). En la misma reconocieron los derechos de sindicación y negociación colectiva. Con ello se ponía fin al sistema de relaciones laborales impuestas por el liberalismo, procediéndose, como en otros países, a una creciente intervención en dicha materia por parte de los poderes públicos<sup>61</sup>.

En este contexto, el reconocimiento del derecho a la sindicación se explica por razones económicas y como medio para evitar la radicalización del movimiento obrero. También jugaba un papel importante en el equilibrio económico, puesto que la estabilidad del poder adquisitivo dependía de la organización de los trabajadores. En junio de 1938 se aprobó la *Fair Labor Standar*, que completaba la legislación laboral, al establecer el salario mínimo y fijar la jornada laboral en 44 horas semanales, para los trabajadores vinculados al comercio interestatal o a la producción de bienes destinados al mismo.

La aplicación del *New Deal* se fundamentó en dos extremos; por una parte, el respeto y fomento de la iniciativa privada, y por otro, el reconocimiento de ciertos derechos de los trabajadores. En esencia, era un sistema de planificación económica privada con una supervisión del gobierno para proteger el interés público, garantizando el derecho de organización y negociación colectiva de los obreros. Es difícil establecer un balance conjunto del «New Deal», pero es evidente que el Estado tenía que intervenir ante la situación extremadamente crítica en que se encontraba Estados Unidos al comienzo de la década de los treinta. No desapareció el paro ni se reactivó lo suficiente la economía, pero contribuyó a paliar la crisis. En conjunto, aunque la legislación y las medidas adoptadas no fueron del todo acertadas, lograron una mejora del poder adquisitivo de los trabajadores de la industria y de los campesinos, a la par que a una reactivación económica evidente.

<sup>60</sup> El Título I de la *Social Security Act* reconocía una ayuda federal a los Estados que establecieran los subsidios de vejez aunque el Título II preveía pagos federales directos a los jubilados. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 123; SOTO CARMONA, A. (1994), p. 421.

<sup>61</sup> En esta línea, se creó la *National Labor Relations Board*, institución que poseía mayores poderes que la *National Labor Board* para resolver los conflictos laborales y controlar las prácticas laborales injustas como los sindicatos de empresas, los despidos discriminatorios derivados de la afiliación a sindicatos, etc. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 124.

### 3.2.4 Las Recomendaciones de la OIT

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, los gobiernos aliados -francés y británico principalmente-, elaboraron diversos proyectos destinados a establecer una reglamentación internacional sobre el trabajo. La Conferencia de Paz proclamó que la justicia social era un presupuesto indispensable para la concordia y -a través de una comisión específica de temas laborales-, propuso la creación de una *Organización Internacional del Trabajo*<sup>62</sup>. Esta idea se consolidó aún más tras la Segunda Guerra Mundial y fue utilizada como estandarte para justificar la justicia social.

En 1919, en la primera reunión celebrada por la Conferencia General de la OIT, se aprobó un Convenio por el que se limitaban las horas de trabajo en las empresas industriales a 8 horas diarias y 48 semanales. A pesar de las limitaciones del texto, la crisis económica de 1929 -con los 6 millones de parados en Alemania, por ejemplo-, mostró crudamente la gravedad del problema. Esto hizo que en 1930 se extendiera a los trabajadores de otros sectores económicos, como el comercio.

Cabe destacar las *Recomendaciones* que la OIT hizo en 1934 y 1935, referidas al desempleo en general y al desempleo de los menores. En la primera, indicaba a los Estados la necesidad de establecer un sistema de asistencia complementaria, dirigida a las personas que hubieran agotado su derecho a indemnización, protegiendo su cumplimiento hasta el momento de recibir la pensión por jubilación. Asimismo, recomendaba invertir en la enseñanza profesional o en gastos de transportes a trabajadores que encontraran trabajo en regiones diferentes a aquellas en las que vivieran. La *Recomendación* de 1935, a pesar del gran contenido social, no pasó de ser una declaración de intenciones, que no pudo ser llevada a la legislación de los respectivos países, ni la OIT logró transformar en Convenio. Básicamente, se recogía la necesidad de prolongar la enseñanza obligatoria, perfeccionando la cultura general y la formación profesional<sup>63</sup>.

Los primeros dictámenes de la OIT estuvieron dirigidos a reglamentar los seguros contra los accidentes de trabajo, aunque esencialmente estaban referidos a los trabajadores de la industria y se excluía a los agricultores, «gentes del mar» y pescadores. Posteriormente, en 1925, el Convenio número 18, obligaba a los países miembros a considerar como enfermedades profesionales las que afectasen a trabajadores pertenecientes a determinadas industrias. La reglamentación sobre enfermedades comunes se llevó a cabo en 1937 y se ampliaban a los trabajadores de la agricultura y servicio doméstico.

<sup>62</sup> Se afirmaba que «el descontento engendrado por la injusticia, la miseria y las privaciones que para un gran número de personas implican ciertas condiciones de trabajo, pone en peligro la paz y la armonía universal».

<sup>63</sup> Curiosamente, la Internacional Socialista -en el Congreso de 1925-, dedicó una simple mención al seguro obligatorio contra el desempleo.

En esta misma línea, se regularon aspectos similares al actual sistema de seguridad social: incapacidad laboral transitoria (26 semanas), derecho a asistencia médica y farmacéutica<sup>64</sup>, etc. Y con el mismo propósito se amplió el seguro social (invalidez, accidentes de trabajo, desempleo,...), sobre la base de la administración ejercida exclusivamente por los asegurados a cuenta del Estado. El seguro de desempleo fue tratado en la reunión de la Conferencia celebrada por la OIT en 1920, aunque para un sector específico, «la gente del mar», y ante una contingencia determinada, el naufragio. Hasta 1934 no se firmó el Convenio por el que se garantizaban indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios, cuyo ámbito se extendía a todos los trabajadores, con algunas excepciones. Por último, se ampliaron las medidas sanitarias, mediante la organización del servicio médico gratuito y la lucha contra enfermedades consideradas sociales, como el alcoholismo, enfermedades infecciosas, tuberculosis<sup>65</sup>, etc.

Las disposiciones de la OIT sobre las pensiones de jubilación fueron bastante avanzadas, puesto que cuando se aprobaron, todavía existían los seguros de carácter voluntario y los grupos protegidos por este seguro eran limitados. Se concretaron en dos Convenios de 1933, que señalaban la obligatoriedad de la protección para los trabajadores no sólo de la industria, sino también los empleados de comercios, servicio doméstico, asalariados agrícolas y profesiones liberales. Sin embargo, no fueron aceptados totalmente por los distintos países, hasta pasados varios años<sup>66</sup>.

### 3.3 La generalización del Estado social (1900-1940)

A pesar de estos avances señalados en algunos países en determinadas coyunturas políticas y sociales, la generalización de los sistemas de seguridad social tardó bastante tiempo en llevarse a la práctica. Tras analizar la legislación aprobada en trece países, se observa que

<sup>64</sup> Con todo, dejaba libertad a las legislaciones nacionales para extender el derecho a los miembros de la familia del asegurado que esten a su cargo. El Convenio obligaba a que el seguro fuese administrado por instituciones autónomas, sometidas al control administrativo y financiero de los poderes públicos.

<sup>65</sup> La protección frente a riesgos de enfermedad, accidentes, invalidez y vejez no era objeto de un tratamiento pormenorizado en los Congresos de la Internacional Socialista. Todo lo contrario ocurría en buena parte de los convenios y recomendaciones de la OIT, que prestaban gran atención a este tipo de riesgos.

<sup>66</sup> Por los mismos años, la III Internacional, especialmente en su tercer congreso (1928), propugnó distintas medidas de corte social: la reducción de la jornada de trabajo a siete horas y a seis en las ramas de las industrias nocivas; e instauración de la semana laboral de cinco días. Asimismo, se prohibía el trabajo nocturno de las mujeres en actividades industriales consideradas nocivas; así como el de los niños y las horas extraordinarias. Fue un avance importante la reducción de la jornada de trabajo para la juventud, con un máximo de seis horas para los menores de 18 años. RUBIO LARA, M. J. (1991), pp. 174-178.

muy pocos la habían hecho realmente efectiva. Por ejemplo, entre 1883-1915 los seguros obligatorios no se implantaron casi nada, en buena medida porque los voluntarios estaban muy extendidos. Solamente tres países establecieron prestaciones obligatorias para cubrir los accidentes laborales, la baja por enfermedad y las pensiones de jubilación; y en casi todos los demás se dejaban a la voluntariedad del ciudadano. Además, su alcance era muy limitado, puesto que el seguro de accidentes de trabajo, se restringía a determinados sectores; y para disfrutar el de enfermedad o vejez era indispensable estar por debajo de determinados niveles salariales.

Las cifras son significativas por sí mismas. En 1915, la población activa que participaba de los seguros obligatorios y voluntarios, era tan sólo del 17,81% en los trece países. Alemania, la nación con mayores niveles de prestaciones, solamente cubría el 42,8% de la población activa; Suiza, llegaba al 37%; el Reino Unido al 36,3%; y Dinamarca al 30,8 por ciento. Por debajo del 20 por 100 se encontraban ocho países: Austria (13%), Finlandia (2%), Italia (4,8%), Holanda (7,3%), Noruega (17,8%), Suecia (10,8%), Bélgica (17,5%), Francia (4,8%).

La controversia sobre los principios formativos del Estado social ha generado una amplia y divergente literatura; sin embargo, existe una gran unanimidad para situar sus primeras plasmaciones prácticas entre 1870 y 1915, aproximadamente. La razón se ha fundamentado en la aparición de leyes que incitaban a encauzar la práctica social en ese sentido. De todos modos, hay que saber diferenciar entre el *Estado social*, fenómeno que se produce desde las décadas finales del XIX, y el *Estado del Bienestar*, propio de la segunda mitad del siglo XX. Esencialmente, dos elementos distintivos, han caracterizado al *Welfare State*: por un lado, el incremento y la modificación estructural del gasto público en relación con las prestaciones sociales; por otro, la institucionalización de los sistemas de seguros. La ruptura básica con el Estado social, consistió en el reconocimiento de la seguridad obligatoria y en la responsabilidad financiera del Estado.

En el Estado social, la obligatoriedad de los seguros no fue una tendencia general<sup>67</sup>, como se ha visto en el reducido número de países que adoptaron medidas de protección al ciudadano. Además, no existió un compromiso pleno por parte del Estado en la financiación de los seguros, sino que también contribuyeron los propios trabajadores y los empresarios. La inexistencia de datos no permite conocer la cuantía de las prestaciones realizadas por el Estado, pero todo apunta que debieron ser muy limitadas dado el escaso alcance y las

<sup>67</sup> Además, el seguro obligatorio por excelencia era el de los accidentes laborales. En cambio, la inexistencia de normas para desarrollar el seguro de desempleo, muestra que los niveles de protección continuaron siendo débiles y tuvieron importantes lagunas. En este sentido, el *crack* de 1929 provocó una respuesta desigual en los distintos países: en algunos, la crisis frenó la tendencia creciente a generalizar los seguros; en otros -como Estados Unidos-, en la década de 1930 se dictaron leyes destinadas a implantar seguros, como medida de choque para frenar sus secuelas. RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 203.

restricciones sectoriales que tenían<sup>68</sup>, incluso en un país como Alemania que era de los más desarrollados en este aspecto.

Parece evidente que los seguros sociales existentes desde finales del XIX hasta 1915, tenían un carácter meramente aproximativo a una política social, pero no eran en esencia lo que actualmente conocemos como *Welfare State*. Estas medidas se veían como simples correcciones al rígido sistema económico imperante, causante de enormes desigualdades sociales, pero no se aceptaba la intervención del Estado como una actuación de carácter global para disminuir los desajustes. Esta fue la razón por la que, en el período de entreguerras, solamente se dictaron normas relativas a los cuatro seguros básicos -accidentes laborales, enfermedad, vejez y desempleo-, y no se realizó una política de naturaleza más amplia que alcanzara a toda la población.

De todos modos, entre 1915 y 1939 se observa una lenta ampliación de la cobertura de los seguros en diversos países<sup>69</sup>. Se extendieron a otros grupos profesionales, como los agricultores, y algunos gobiernos prolongaron los niveles de renta para acceder al disfrute de los seguros. Durante este período se contempla la progresiva generalización de los seguros obligatorios, hasta el punto que la media de la población activa acogida a estas prestaciones se elevó hasta el 63,5% en doce países. En cinco de ellos, más de la mitad de la población activa estaba cubierta por los seguros sociales: Dinamarca, 72,5%; Alemania, 63,5%; Noruega, 65,5%; Suecia, 70,5%; Reino Unido, 83,3%. Tres países se aproximaron a la mitad: Holanda, 41,8%; Bélgica, 40,8%; Irlanda, 47,3%. Por debajo del 40% de la población que gozaba de seguros se situaban: Finlandia, 35,5%; Francia, 39,3%; Italia, 37,5% y Suiza, con un 37,5 por ciento<sup>70</sup>.

Las cifras anteriores muestran como el Estado, a partir de 1915, comenzó a desempeñar un papel más relevante como garante de la vida económica y pasó a dictar normas de carácter social con mayor asiduidad<sup>71</sup>. La Primera Guerra Mundial fue el punto

<sup>68</sup> Ya se ha comentado la cobertura tan limitada de estos seguros, que generalmente sólo alcanzaba a determinados grupos profesionales.

<sup>69</sup> Comenzó a ser más habitual que los gobiernos institucionalizaran los seguros de accidente de trabajo, enfermedad y vejez. Tanto si eran de carácter obligatorio como voluntario, muestran un cambio importante en la concepción de la asistencia social por parte del Estado.

<sup>70</sup> RUBIO LARA, M. J. (1991), p. 200.

<sup>71</sup> En Europa el papel del Estado en la economía ha evolucionado a lo largo del siglo XX, percibiéndose un crecimiento del tamaño presupuestario, que pasó de estar situado en 1900 alrededor del 10%, a representar hacia 1990 cifras próximas al 50 por ciento. A nivel más particular, a principios de siglo la proporción del gasto público total, como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) sólo era en los Estados Unidos del 7,3% (1902). La crisis del 29 originó un aumento sostenido, que se mantuvo por debajo del 25% hasta los años cincuenta, década en la que inició un incremento continuado. Datos similares se producen en el Reino Unido, pero su crecimiento fue mayor sobre todo en la década de los sesenta. El caso de Japón es la excepción, ya que dicho país inició el siglo con una relación entre el gasto público total y el PNB más elevada que los demás países industriales, siendo alrededor del 18% en 1900. En

de arranque de una nueva política social, que se erigió en materia central de la actuación gubernativa, equiparada a cuestiones tan relevantes como la administración del Estado y las relaciones exteriores. Las experiencias históricas de los años treinta -como el *New Deal* norteamericano-, evidencian la concomitancia entre la política económica y social en un buen número de países. Este período se puede considerar como el origen próximo del Estado social, y precedente más inmediato del *Welfare State*, con el objetivo central de lograr que todos los ciudadanos obtengan suficientes niveles de vida. En esta dinámica la política social se vislumbra como un conjunto de medidas dirigidas a mejorar las condiciones de vida material y cultural de los ciudadanos, en función de una progresiva toma de conciencia sobre los derechos sociales<sup>72</sup>.

En definitiva, las causas que originaron el nacimiento del Estado social fueron de distinta índole. Generalmente se han aducido tres: industrialización, desarrollo de los derechos democráticos y surgimiento del sindicalismo de clase<sup>73</sup>. Además, el reformismo practicado por algunos partidos obreristas concurrió con la toma de conciencia de los gobiernos en las temáticas sociales. Determinados grupos de raíz socialista aceptaron el principio de participar en el régimen liberal democrático, con el objetivo de reformar el sistema capitalista, hasta el punto de colaborar incluso en tareas gubernamentales con otras fuerzas políticas<sup>74</sup>. A pesar de esas confluencias y anhelos, los niveles de protección continuaron siendo débiles entre 1900 y 1940, puesto que el Estado social no tuvo suficiente solidez por la inestabilidad política y económica que padeció el mundo occidental.

cambio, en la década de los cincuenta y sesenta, si bien creció, fue más moderadamente. Por último llama la atención el hecho de que a mitad de la década de los ochenta en economías como la francesa o italiana más de la mitad del PIB se destina al gasto público al igual que ocurre en otros países con economía de mercado como Austria (50,5%), Bélgica (54,4%), Dinamarca (59,5%), Irlanda (54,6%), Luxemburgo (52,2%), Países Bajos (60,2%) y Suecia (64,5%). MUSGRAVE, R. A. (1980), pp. 63-105; COMÍN, F. (1992), p. 11; SOTO CARMONA, A. (1994), p. 422.

<sup>72</sup> OFFE, C. (1990), p. 126; LUHMAN, N. (1993), pp. 24-27.

<sup>73</sup> El progreso económico y social del siglo XIX facilitó el avance de los sindicatos y partidos obreros. Ante este empuje, los partidos gobernantes se vieron en la tesitura de ofrecer mejoras sociales, con el fin de frenar a las organizaciones de izquierda. El análisis de la República de Weimar, la política sueca de los años treinta o la aparición de los Frentes Populares, ha llevado a explicar la transformación del Estado liberal, no sólo como una necesidad impuesta por la evolución del capitalismo, sino por la presión del movimiento obrero, que se había inspirado en las elaboraciones teóricas del XIX. Si la iniciativa de las reformas sociales fue tomada en un régimen autoritario como el de Bismarck -como medio de contrarrestar la influencia del SPD-; en los años treinta, las reformas fueron impulsadas por los partidos socialistas directamente o en colaboración con otras fuerzas políticas. COMÍN, F. (1992), p. 13.

<sup>74</sup> Esta fue la idea defendida por la corriente mayoritaria del SPD, que explica la forma en que se encauzó la situación revolucionaria que se desencadenó en Alemania en 1918.

### 3.4 Consolidación del Estado del Bienestar (1941-1980)

La evolución del Estado social se ha establecido en base a tres grandes períodos<sup>75</sup>: 1) introducción y adopción de las primeras medidas, que comprende desde 1870 a 1915, aproximadamente; 2) expansión de esta política, que abarcaría hasta 1939; y 3) consolidación y complementación, que engloba las acciones desarrolladas entre 1940 y 1980. En los apartados anteriores se ha tratado esencialmente de los dos primeros, denominados bajo la expresión «Estado social». En este epígrafe se pretende hacer una breve referencia al tercer estadio, que en el proceso evolutivo se ha dado en llamar «Estado del Bienestar».

La década de 1940 ha marcado el inicio de una nueva etapa en la evolución de este modelo de Estado. Tras la Segunda Guerra Mundial se originó una importante transformación que propició el nacimiento de «La era del Bienestar»<sup>76</sup>. Se ha visto como entre 1925 y 1940, las políticas sociales experimentaron avances, pero no fue hasta la década de 1950 cuando se produjo una fase expansiva y verdaderamente significativa, que coincidió con un progresivo aumento de los gastos sociales y de la planificación económica<sup>77</sup>.

La búsqueda de una mayor equidad otorgó un protagonismo creciente al Estado providencia, con la consiguiente intensificación de los sistemas de seguridad social y la presencia de empresas públicas. La consecuencia inmediata, en los países europeos, fue un aumento considerable de los gastos sociales. Los gobiernos laboristas, en Gran Bretaña, se basaron en los informes de Beveridge y desarrollaron políticas centradas en la generalización

<sup>75</sup> Obviamente existen otras periodizaciones, pero todas responden a este esquema básico. Existiría también un cuarto estadio, desde 1980, vinculado a la llamada «crisis del Estado del Bienestar», con todas las referencias a su reorganización y perspectivas de futuro. Lógicamente este último punto se aparta del objeto de este estudio, que está centrado en los orígenes históricos. MISHRA, R. (1992); MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (1993).

<sup>76</sup> Esta tesis se mantiene incluso referida a un país como Suecia, en el que la política social se había desarrollado ampliamente en el período de entreguerras. GOUGH, I. (1982), p. 47.

<sup>77</sup> La planificación surgió como consecuencia del incremento del intervencionismo y de la necesidad de su coordinación. En los países occidentales, a diferencia de la URSS y las «democracias populares», la planificación ha sido indicativa. Es decir, ha tenido como objetivo proporcionar indicadores a las diversas ramas de la economía y la política. Dicha planificación indicativa es compatible con la iniciativa privada y, a diferencia de la planificación imperativa, no utiliza medios coercitivos, sino que intenta obtener sus objetivos a través de ciertos estímulos, que se concretan en políticas gubernamentales. Francia fue el país que más utilizó dicha política. Comenzó con el *Plan Monnet* (1947), impuesto por la necesidad de reconstruir el país tras la guerra y la coordinación del *Plan Marshall*. Las ayudas se centraron en la industria pesada y el transporte, mayoritariamente de propiedad pública. El Segundo y Tercer Plan -1954 y 1957- se extendieron a toda la economía nacional. En 1962 se puso en marcha el Cuarto Plan que entre otros objetivos pretendía el desarrollo de las regiones atrasadas y la mejora de las condiciones materiales de los ancianos, asalariados y agricultores. Su valoración ha sido muy desigual, puesto que es evidente que encauzaron el crecimiento económico, dieron seguridad a los inversores, pero también alentaron la existencia de la inflación. SOTO CARMONA, A. (1994), p. 423.

de la educación y la sanidad<sup>78</sup>. Similares actuaciones se practicaron en Francia, especialmente con el impulso de políticas demográficas y el incremento de las ayudas familiares.

Es evidente que durante la postguerra se dio un nuevo paso en la política social de los Estados, con el objetivo de lograr la generalización de las prestaciones. Este elemento, característico y diferenciador de la etapa anterior, estuvo propiciado por el cambio que experimentaron las condiciones económicas, ideológicas y políticas. Entre otros problemas, las reservas de los seguros de capitalización se vieron liquidadas por la fuerte inflación que se produjo en el período. Además, la gran depresión y el pensamiento keynesiano incidieron en el reforzamiento del Estado como fórmula que aliviase futuras crisis. En último término, el panorama social existente a partir de 1945 obligó a los Gobiernos a tomar las riendas de una verdadera política redistributiva de la renta<sup>79</sup>.

Por tanto, el Estado se erigió en el principal impulsor del crecimiento económico y en el garante del «bienestar social». Las prestaciones sociales se consideraban, tanto un instrumento de la justicia social y la paz política, como un elemento propulsor del consumo y por tanto del desarrollo económico. Las razones que esgrimieron los Estados eran evidentes ante «la convicción de que la injusticia social, la falta de salud e higiene de grandes masas, el fenómeno del paro forzoso y la explotación y el bajo nivel de vida de los trabajadores, aunque se dieran en el interior de determinados países, constituían un grave peligro para la normalidad económica internacional y la paz exterior»<sup>80</sup>. En esta línea deben ser analizadas las apreciaciones que realizó Roosevelt ante los delegados de la Conferencia de la OIT celebrada

<sup>78</sup> William Henry Beveridge, liberal muy influido por las ideas de Keynes, anunció el 20 de noviembre de 1942 que había firmado una carta de envío, del «adjunto informe, fruto del trabajo del *Comité Interministerial sobre Seguridad Social y Servicios Afines*». El texto clave fue el *Informe Beveridge (Social Insurance and allied services, 1942)*, que pretendía desarrollar un sistema general de seguros que evitase la indigencia, garantizando un ingreso mínimo a todos los ciudadanos, así como una serie de prestaciones sociales, para hacer frente a la falta de trabajo, cuando esta apareciera. El sistema de Beveridge establecía prestaciones uniformes y garantizaba un mínimo en los ingresos. Los principios establecidos por Beveridge implicaban una ruptura con el liberalismo, puesto que el bienestar no era sólo una responsabilidad del individuo, sino que su realización correspondía al Estado. Su difusión influyó en la extensión y generalización de los sistemas de protección social en la Europa de la postguerra. En el propio Reino Unido en 1945, el parlamento aprobó una serie de leyes (*Family Allowances Act, National Insurance Act, National Health Service Act y National Assistance Act*), que seguían las recomendaciones del informe. Este sistema de cobertura nacional se aplicó entre otros países en Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia; mientras que en otros como Alemania, el Estado mantuvo el principio de que fuesen los propios interesados los que asumiesen un sistema de autonomía administrativa y financiera, por medio de organismos autónomos de derecho público, continuado con la tradicional estructura de los seguros sociales. En 1944 publicó el Libro Blanco titulado *Pleno empleo en una sociedad libre*, que al igual que el anterior se divulgó muy rápidamente. El texto surgía en plena batalla de Stalingrado, y cuando el despliegue anglosajón comenzaba a cambiar el signo de la guerra de África, en un Londres atacado de modo continuo por la aviación alemana. BEVERIDGE, W. H. (1942/1989), pp. 1-40; MADDISON, A. (1984), p. 65; VELARDE FUERTES, J. (1990), especialmente el capítulo 3; ID., (1994), p. 12; SOTO CARMONA, A. (1994), p. 424.

<sup>79</sup> VELARDE FUERTES, J. (1990), p. ; BEVERIDGE, W. H. (1942/1989), p. 38.

<sup>80</sup> JORDANA DE POZAS, L. (1955), p. 389.

en Nueva York en 1941: «La política económica ya no puede ser un fin en sí misma. Es tan sólo un medio para alcanzar objetivos sociales».

La *Carta del Atlántico* fue el primer documento de carácter internacional, que recogió buena parte de estos principios. Respaldada por Churchill y Roosevelt, no pasaba de ser una declaración programática, pero incluyó algunas aspiraciones de tipo social con el fin «de establecer la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, a fin de asegurar, para todos, mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social». Posteriormente, en 1944, la *Declaración de Filadelfia*, se hizo eco de estos postulados, que a su vez fueron incorporados como anexo a la Constitución de la OIT.

En la *Declaración de Filadelfia* la pobreza se contemplaba como un problema económico y político que constituía «un peligro para la prosperidad de todos», y punto de arranque de los conflictos sociales. Desde esta perspectiva, para la *Declaración*, la salvaguarda de la «paz social» se consigue con el bienestar material, que debe ser asegurado por las políticas nacionales e internacionales<sup>81</sup>. De ahí la importancia que se le otorgaba a la OIT, como organismo centrado en la defensa del pleno empleo, mejorar los niveles de vida, ampliar las prestaciones de la seguridad social con el fin de garantizar ingresos básicos y facilitar asistencia médica completa, y por último, garantizando la educación elemental y profesional.

Por otra parte, desde 1944, se hicieron efectivas un buen número de *Declaraciones* internacionales, que recalcan la función del Estado como garante de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Muchos de estos *Convenios* y *Declaraciones* se centraron en dictar normas concretas sobre los sistemas de seguridad social, y fueron progresivamente incorporados a las políticas sociales de los respectivos países<sup>82</sup>.

De este conjunto de normas se pueden extraer algunos elementos constitutivos del modelo que se impuso desde 1945 y que se ha denominado *Estado del Bienestar*<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> «Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir el bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». «El logro de las condiciones que permiten llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional». *Declaración de Filadelfia* (1944).

<sup>82</sup> Entre otras muchas, se recogen algunas de esas medidas: *Recomendación n° 67, sobre seguridad de los medios de vida* (aprobada por la Conferencia General de la OIT, en su 26 reunión, 12 de mayo de 1944); *Recomendación n°69, sobre la asistencia médica* (12.V.1944); *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948); *Convenio n° 102, relativo a la norma mínima de seguridad* (28.VI.1952 por la OIT); *Carta Social Europea* (adoptada por el Consejo de Europa el 18 de octubre de 1961); *Convenio n° 17* (adoptado el 22 de junio de 1962 por la Conferencia General de la OIT); y, *La Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social* (proclamada por la *Asamblea General de las Naciones Unidas* el 11 de diciembre de 1969).

<sup>83</sup> VELARDE FUERTES, J. (1994), p. 15.

- 1) Abandono del mito del presupuesto equilibrado y de la neutralidad del gasto público. Como complemento, afianzamiento de los sistemas impositivos basados en criterios redistributivos ligados a impuestos personales y progresivos.
- 2) Financiación creciente de un sistema de Seguridad Social, que sustituya al viejo sistema de seguros sociales, independientes estos últimos casi por completo de la Hacienda Pública y que empleaban técnicas del seguro privado relacionadas con los regímenes de capitalización. Esta Seguridad Social prefiere el sistema de reparto<sup>84</sup>.
- 3) Financiación exclusiva por el Presupuesto de un sistema muy amplio de Servicios Sociales, relacionados con la asistencia sanitaria, el paro, la ayuda familiar, la educación, la vivienda y, por supuesto, dado el contexto histórico, las ayudas a los excombatientes.
- 4) Política de subvención de una amplia gama de consumos, incluidos los alimentos, lo que se puede unir a otra de apoyo a la producción agrícola.
- 5) Una política de convenios colectivos, con la que la presión sindical consigue, con mejores salarios, otras ventajas en las condiciones laborales.

El rápido crecimiento económico que experimentó Europa con el llamado *milagro económico*, estuvo acompañado por el incremento progresivo del gasto público en sanidad, educación, vivienda y prestaciones sociales. La crisis económica de 1973 ha multiplicado los desembolsos del Estado, que ha tenido que afrontar importantes compensaciones por el desempleo y las jubilaciones anticipadas. El nuevo ciclo demográfico -reflejado en el envejecimiento de la población-, también ha provocado un aumento considerable de las pensiones. El déficit público ha alcanzado niveles muy altos, sobre todo porque las prestaciones sociales han ocupado la parte más importante de las partidas presupuestarias<sup>85</sup>. Esta situación ha provocado una crítica al Estado del bienestar y a las políticas keynesianas.

La réplica al *Estado del Bienestar* surgió rápidamente a través de un economista de la Escuela de Viena, Friedrich von Hayek. Buena parte de sus previsiones las recogió en su *The road to serfdom*: esta política conduciría, de nuevo, a la tiranía, y la II Guerra Mundial, con todos sus sufrimientos, habría sido inútil. Era necesario, por tanto, un nuevo contrato social que limitara el protagonismo e invasión del Estado en la vida económica y social, para impedir el condicionamiento de los individuos y restricciones a la libertad<sup>86</sup>. De todos modos, la afilada polémica, entre hayekianos y keynesianos, que se desarrolló en la *London School of*

<sup>84</sup> BEVERIDGE, W. H. (1942/1989), pp. 409-461.

<sup>85</sup> Entre otras cuestiones, el modelo ha comenzado a ser cuestionado no sólo por razones «exógenas», sino también «endógenas», debido a la imposibilidad de mantener un sistema de previsión que gasta más de lo que ingresa, puesto que conduciría al hundimiento y quiebra del propio Estado. BRUNNER, K. (1980), pp. 41-58; MISHRA, R. (1992), p. 92; MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (1993), pp. 23-25.

<sup>86</sup> DAHRENDORF, R. (1990), pp. 196-210.

*Economics* terminó con el triunfo casi absoluto de los partidarios de Keynes. El resultado era lógico, puesto que la etapa de prosperidad que disfrutó Europa entre 1945 y 1973, no dejaba opción a otras teorías: pleno empleo, asistencia sanitaria, protección social cada vez más amplia, etc. Los «paraísos económicos» parecía que estaban bien a la vista en el mundo occidental<sup>87</sup>.

La crisis reciente del *Estado del Bienestar*, ha generado nuevas perspectivas que los nuevos liberales han criticado duramente<sup>88</sup>. Los defensores de las teorías de Hayek, han señalado que el intervencionismo estatal deriva en un excesivo déficit público, sobrecarga fiscal y consecuente crisis económica; sin olvidar, el retroceso que experimenta el ahorro y la oferta de trabajo y capital. De todas formas, no existen todavía datos suficientes que expliquen la influencia -positiva o negativa- del Estado del bienestar sobre el crecimiento o las crisis económicas. En cambio, la evidencia muestra su contribución a la mejora del nivel de vida, la redistribución de la renta o en la asistencia sanitaria y educativa. Tampoco se puede soslayar su proyección en mitigar cuestiones como el desempleo, la enfermedad o la vejez, que hasta el siglo pasado eran sinónimas de miseria en las clases trabajadoras.

#### RESUMEN

El crecimiento continuo y desmedido del Estado en la economía es uno de los rasgos más característicos de la evolución económica, social y política de nuestro siglo. Se ha destacado como el acontecimiento más relevante desde la Gran Depresión hasta nuestros días. El fuerte impacto de la crisis del 29, llevó a reflexionar sobre la consistencia de teorías neoclásicas y sobrevino el desencanto por el sistema capitalista. El ascenso que experimentó el socialismo coincidió con la actuación de los gobiernos, que intentaban paliar los efectos de las guerras y recuperar la economía europea. Al mismo tiempo se unió el mensaje keynesiano, que entendía la economía como susceptible de ser dirigida desde la política económica. En conjunto, esta suma de situaciones explican el aumento de la intervención del Estado en la economía, con la consiguiente extensión de un buen grupo de prestaciones sociales.

PALABRAS CLAVE: Estado Social, Estado del Bienestar, siglo XIX, siglo XX, Orígenes históricos.

#### ABSTRACT

The continuous and excessive growth of the State in economy is one of the most relevant features in the economical, social and political evolution of this century. It is the most important event since the Great Depression. The strong impact of the crisis in 1929 made meditate on the consistence of neoclassical theories and the disillusion for the capitalist system appeared. The rising of socialism coincided with the action of governments, trying to mitigate war effects and restore the European economy. At the same time the Keynesian message was taken into account,

<sup>87</sup> LUHMANN, N. (1993), pp. 141-146.

<sup>88</sup> DAHRENDORF, R. (1990), pp. 203-204; PÉREZ DÍAZ, V. (1993), pp. 121-126.

considering economy to be led by economic policy. All these situations show the increase of state control in economy, followed by a great number of social services.

KEY WORDS: Social State, Welfare State, 19th century, 20th century, historical origins.

## BIBLIOGRAFIA

- AMOR, E. (1992): «Descentralización fiscal y crecimiento del sector público», *Información Comercial Española*, n. 707, pp. 98-108.
- ANDRÉ, C. Y DELORME, R. (1979): *Étude comparative de l'évolution des dépenses publiques en longue période dans six pays industrialisés occidentaux*, París, Cepremat.
- ASHFORD, D.E. (1989): *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BECK, M. (1985): «Public expenditure, Relative Prices, and Resource Allocation», *Public Finance*, n. 1, pp. 17-34.
- BEVERIDGE, W. H. (1942/1989): *Informe de Lord Beveridge: Seguro Social y servicios afines*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BROWNLEE, W.E. (1979): «The Transformation of the Tax System and the Experts, 1870-1930», *National Tax Journal*, n. 2, pp. 47-54.
- BRUNNER, K. (1980): «Consideraciones sobre la economía política de la Administración. La expansión continua del Gobierno», *Información comercial Española*, n. 557, pp. 41-58.
- BUCHANAN, J. (1984): *El análisis económico de lo político*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- CALLE, M. D. DE LA (1988): *La comisión de reformas sociales (1883-1903)*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- COLE, G. D. H. (1975): *Historia del pensamiento socialista*, México, FCE.
- COMÍN, F. (1988): «Evolución histórica del gasto público», *Papeles de Economía Española*, n. 37, pp. 78-99.
- COMÍN, F. (1992): «La formación histórica del Estado providencia en España», *Información Comercial Española*, n. 712, pp. 11-26.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): «La protección social en Europa», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, pp.
- DAHRENDORF, R. (1990): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori.
- DENIS, H. (1970): *Historia del pensamiento económico*, Barcelona, Ariel.
- FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (1986): «La resistencia fiscal: un capítulo de la sociología financiera», *El Estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 10-187.

- FUENTES QUINTANA, E. (1990): *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuesta*, Barcelona, Crítica.
- GALBRAITH, J. K. (1991): *Historia de la Economía*, Madrid, Ariel Sociedad Económica.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC.
- GINER, S. (1984): *Historia del pensamiento social*, Barcelona, Ariel.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. Y RAYMOND, J. L. (1988): «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público», *Papeles de Economía Española*, n. 37, pp. 125-149
- GOUGH, I. (1991): *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid, Blume.
- HERVADA, J. & ZUMAQUERO, J. M. (1978): *Textos Internacionales de Derechos Humanos*, Pamplona, Eunsa.
- HOBBSAWM, E. (1981): *La era del capitalismo*, Madrid, Guadarrama.
- JORDANA DE POZAS, L. (1955): «Los seguros sociales en el orden internacional», *Estudios sobre la Unidad Económica Europea*, pp. 322-359.
- KEYNES, J. M. (1943): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económico.
- KOLAKOWSKI, L. (1985): *Las principales corrientes del marxismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- LAGARES, M. J. (1982): *Déficit público y crisis económica*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- LASKI, H. J. (1974): *El liberalismo europeo*, México, FCE.
- LICHTHEIM, G. (1979): *Breve historia del socialismo*, Madrid, Alianza.
- LINDBECK, A. (1944): «Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado del Bienestar», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, pp. 27-87.
- LUHMAN, N. (1993): *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- MADDISON, A. (1984): «Origins and impact of the Welfare State, 1883-1983», *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, n. 148, pp. 55-87
- MANDEL, E. (1974): *La formación del Pensamiento Económico de Marx*, Madrid, Siglo XXI.
- MATÉS BARCO, J. M. (1994): «La economía del siglo XX», PAREDES, J. (Coord.), *Historia Universal Contemporánea*, Madrid, Tempo, pp. 389-416.
- MATÉS BARCO, J. M. (1995): «Salud pública y gestión económica de los municipios en el siglo XIX», *Anuario del Seminario Permanente de Derechos Humanos*, 2, pp. 89-129.
- MILWARD, A. S. (1986): *La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945*, Barcelona, Crítica.
- MISHRA, R. (1992): *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- MOMMSEN, W. (1970): *Bismarck*, México, Grijalbo.
- MONTERO GARCÍA, F. (1988): *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1993): *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- MUSGRAVE, R. A. (1980): «Crecimiento del Sector Público», en CALLE, R. (ED.) (1980), *El futuro de la política fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, pp. 63-105.
- OECD (1969): *Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-1965*, París.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- OLLIVIER, A. (1971): *La Comuna*, Madrid, Alianza Editorial.
- PALACIO MORENA, J. (1988): *La institución de la Reforma Social en España 1883-1924. La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1993): *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza.
- PERKINS, J. A. (1984): «Fiscal Policy and Economic Development in XIXth Century Germany», *Journal of European Economic History*, n. 2, pp. 311-344.
- RECKTENWALD, H. C. (1986): «La ley de A. Wagner: una refutación con un nuevo modelo», *Hacienda Pública Española*, n. 100, pp. 99-114.
- RENOUVIN, P. (1964): *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar.
- RUBIO LARA, M. J. (1991): *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SABINE, S. (1945): *Historia de la teoría política*, México, FCE.
- SAUNDERS, P. Y KLAU, F. (1985): «The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government», *OECD Economic Studies, Special Issue*, n. 4, París, OECD.
- SOTO CARMONA, A. (1994): «Sociedad civil versus Estado», PAREDES, J. (Coord.), *Historia Universal Contemporánea*, Madrid, Tempo, pp. 417-431.
- TANZI, V. (1988): «Tendencias generales del gasto público en los países industriales», *Papeles de Economía Española*, 37, pp. 100-115.
- TIERNO GALVÁN, E. (1967): *Baboeuf y los Iguales. Un episodio del socialismo premarxista*, Madrid, Tecnos.
- TORTELLA, G. & NUÑEZ, C. E. (1993), «Educación, capital humano y desarrollo: una perspectiva histórica», *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza, pp. 15-36.

- VELARDE FUERTES, J. (1994): «Consideraciones sobre la crisis del Estado del Bienestar», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, pp. 3-26.