

00821
116



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

El Estado de Bienestar Su origen, su desarrollo y su crisis

ENSAYO
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
ELISEO MOYAO MORALES

Asesor: Lic. Javier Meraz Martínez



México, D. F. 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: C. ELISEO MOYAO MORALES, bajo el siguiente título: "EL ESTADO DE BIENESTAR: SU ORIGEN SU DESARROLLO Y SU CRISIS" en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. JAVIER MERAZ MARTÍNEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sínodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: C. ELISEO MOYAO MORALES, bajo el siguiente título: "EL ESTADO DE BIENESTAR: SU ORIGEN SU DESARROLLO Y SU CRISIS" en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. CONSTANTINO NARANJO LARA.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: C. ELISEO MOYAO MORALES, bajo el siguiente título: "EL ESTADO DE BIENESTAR: SU ORIGEN SU DESARROLLO Y SU CRISIS" en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

MTRO. ALBERTO VELÁZQUEZ GARCÍA.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: C. ELISEO MOYAO MORALES, bajo el siguiente título: "EL ESTADO DE BIENESTAR: SU ORIGEN SU DESARROLLO Y SU CRISIS" en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


MTR. LEONARDO LOMELI VANEGAS.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: C. ELISEO MOYAO MORALES, bajo el siguiente título: "EL ESTADO DE BIENESTAR: SU ORIGEN SU DESARROLLO Y SU CRISIS" en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

MTRO. JOSÉ MANUEL GUZMÁN GONZÁLEZ.

INTRODUCCIÓN

El Estado moderno capitalista es una entidad que ha sufrido cambios importantes en sus funciones. El desarrollo de la sociedad y de su economía, ha sido un factor determinante en la configuración del Estado. De manera especial, la dinámica contradictoria y sujeta a ciclos del desarrollo económico mundial, y el predominio de las teorías económicas en boga, contribuyen a modificar la fisonomía estatal.

Tal parece que el crecimiento de la estructura y la diversificación de las funciones económicas del Estado concuerda con las etapas de mayor expansión económica y estabilidad social y con el predominio de teorías que promueven el intervencionismo estatal. En sentido contrario, la delimitación de las funciones del Estado a ámbitos más precisos, presuntamente más estratégicos, coincide con períodos de crisis o de estancamiento económico y tiene correspondencia con la influencia de las teorías económicas contraccionistas.

La creciente intervención del Estado en las actividades económicas fue el rasgo que caracterizó a la mayoría de las configuraciones estatales de los países capitalistas, después de la Segunda Guerra Mundial. Gracias a un periodo largo de expansión económica, se diversificaron las funciones del Estado y se crearon nuevas y más sólidas instituciones públicas.

En contrapartida, a partir de la crisis de principio de los años setenta, la estructura jurídico-institucional del Estado tiende ajustarse y las funciones económicas estatales se contraen. Sin embargo, se mantienen aquellas funciones que son

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vitales para la supervivencia del sistema. Tal es el caso de la regulación estatal de los sistemas monetario y financiero o el despliegue de políticas de carácter social.

El Estado moderno es hoy un agente activo, puede tener mayores o menores funciones, puesto que no hay un modelo único, pero es intervencionista, ha delimitado áreas que son de su absoluta competencia y definido funciones indispensables para la reproducción del sistema.

En la actualidad es muy difícil hacer una definición del Estado moderno, debido a la diversidad y complejidad de sus funciones, y a los distintos enfoques que existen para comprenderlo como una identidad general y en su dimensión de agente económico en particular.

Durante muchos años, la polémica sobre el Estado y su papel en la economía estuvo condicionada por las contradicciones entre los modelos de desarrollo capitalista y el modelo del socialismo real. En su versión más simplista, la discusión sobre el papel del estado condujo a posiciones irreconciliables: la defensa a ultranza del libre mercado frente a concepciones que bien podríamos calificar de estatistas.

Desde una perspectiva antiintervencionista se llegó a desestimar toda forma de participación estatal en la economía, por considerarla ineficiente y un obstáculo al libre ejercicio del mercado, tanto en la asignación de los recursos como en la definición de los sistemas de precios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero también desde la otra perspectiva, se llegó a propugnar un intervencionismo estatal creciente, centralizador, regulador de prácticamente todos los espacios de la vida económica, promoviendo la figura de un Estado propietario, productor de todo tipo de bienes y servicios, justificando el expansionismo estatal por la incapacidad de los mercados a mantener la estabilidad macroeconómica y su propensión a generar fluctuaciones e incertidumbre y a la concentración desigual de los recursos.

Si bien estamos exponiendo las posiciones extremas de una confrontación que se dio en la realidad, esto nos arroja muchos elementos derivados de la experiencia histórica y del debate teórico que la acompañó, en ocasiones transmutado en pugna ideológica.

Es nuestra intención indagar en el modelo de intervención estatal que se plasma en lo que se define como Estado de Bienestar, como paradigma de intervencionismo estatal que se sostuvo (¿y se sostiene?) durante un largo período histórico.

Entender el proceso de creación de nuevas y diversas funciones del estado, especialmente como garante del nivel de vida de la población, es fundamental para entender la naturaleza del estado moderno capitalista, así como es importante entender la lógica de su crisis, para dimensionar sus límites y su carácter histórico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al final, las interrogantes que nos hacemos son: ¿ha muerto el Estado de Bienestar como configuración estatal específica, así como desapareció el Estado centralizador y burocrático socialista? Y, ¿cuál es la configuración estatal que lo sustituye?. O ¿existen roles y funciones que se crearon en el proceso de conformación del Estado de Bienestar que hoy son irrenunciables, por lo que sólo asistimos a un ajuste de los roles y funciones sin modificar la esencia del modelo?

Por supuesto que no pretendo dar una respuesta final a estas interrogantes, pero si me permito reflexionar sobre estos temas, con la pretensión de que el análisis del proceso de creación de este conjunto de funciones del Estado de Bienestar y su crisis, nos permiten tener una perspectiva teórica e histórica para estudiar al Estado mexicano surgido de un proceso social revolucionario.

En el primer capítulo de este ensayo revisamos los enfoques más representativos de la teoría económica y de la economía política en relación a la participación del Estado en la economía, con el interés de reconocer la evolución de la teoría en correspondencia al desarrollo y diversificación de la actividad estatal.

En el segundo capítulo profundizamos en la línea argumental de algunos autores que han teorizado sobre la naturaleza del Estado de Bienestar y las condiciones que lo determinan y le imponen sus límites.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el tercer capítulo se realiza un repaso histórico del contexto económico que envuelve el surgimiento y desarrollo del conjunto de instituciones, legislación, programas y políticas públicas que conllevaron a la conformación del Estado de Bienestar en los países de Europa y los Estados Unidos.

Finalmente, en el capítulo cuarto, analizamos la aparición de los primeros síntomas de lo que a la larga sería una de las crisis más renovadoras del capitalismo, evaluando los cambios a los que condujo en las políticas públicas y en los planteamientos teóricos que les dan sustento. Asimismo, pretendemos dar cuenta de las implicaciones que han tenido estos cambios en los cimientos del Estado de Bienestar y en sus perspectivas a futuro como fórmula integradora de intereses y de solución de conflictos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Es muy difícil encontrar un modelo teórico que nos explique satisfactoriamente la naturaleza y el desarrollo del Estado interventor, las modalidades de la participación estatal, la lógica de la elaboración de políticas públicas determinadas. Más bien lo que encontramos es un desarrollo de la teoría que es reflejo de la evolución que ha tenido el propio Estado, así como una diversidad de enfoques, niveles de análisis (algunos más abstractos que otros) y una gran variedad de temáticas que revelan la complejidad alcanzada por el Estado moderno capitalista.

I.1. EL INTERVENSIONISMO ESTATAL Y LA TEORIA ECONOMICA

La revisión de las formulaciones de la teoría económica, sobre el papel del Estado en la economía, parte del paradigma clásico, para el cual el Estado no era una variable económica ya que sus funciones eran de naturaleza política, mientras la mano invisible se ocupaba de regular los equilibrios económicos de los mercados.

Adam Smith, padre de la economía moderna, concede un papel muy limitado al Estado, para él la multiplicidad de intereses privados de que está compuesta la economía, en un esquema de libre competencia, conducen automáticamente al interés público; persiguiendo su interés privado los productores producen, inducidos por la competencia, lo que la sociedad demanda y al precio más bajo posible. La economía se comporta como conducida por una mano invisible a producir lo que necesita y en la mejor forma posible.



El orden natural que organiza la sociedad, postulado por Smith, sólo reconoce tres deberes propios del gobierno. El primero es el deber de defensa contra la agresión extranjera; el segundo, el deber de establecer una buena administración de justicia; y el tercero, sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada.¹

En el modelo neoclásico la participación del Estado no sólo es innecesaria sino contraproducente, porque se parte del supuesto de que el mercado por sí sólo conduce al equilibrio, es decir, postula que la búsqueda de los individuos de la maximización de sus beneficios conlleva directamente a la maximización del bienestar social y que las decisiones microeconómicas conllevan automáticamente a la coordinación macroeconómica.²

La teoría neoclásica llegó a desarrollar modelos económicos como referencias analíticas, donde el estado era una variable exógena al modelo o a lo sumo una variable poco relevante, y sus funciones se reducían a mantener el orden institucional, legal y la defensa nacional o a corregir las fallas del mercado, a lo sumo se le asignaban algunas funciones importantes pero fuera del mercado, como mantener un orden institucional y garantizar los derechos de propiedad.

Bajo la influencia de este paradigma era muy difícil que se desarrollara una teoría del Estado interventor económico. Corresponderá a otras perspectivas analíticas

¹ Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2002, (duodécima reimpresión) Capítulo I, libro V, pp. 614-718.

² Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía UNAM-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1996, pp. 77-132.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formular las respuestas a las interrogantes que va dejando el complicado proceso de participación estatal, cada vez más activo.

Si para la teoría neoclásica el estado natural de los mercados es el equilibrio, para el enfoque keynesiano por el contrario, postula que los distintos mercados no alcanzan el nivel de equilibrio y de eficiencia de manera automática, y plantea también que las elecciones individuales no conllevan necesariamente a coincidir colectivamente en la búsqueda del bienestar social como lo señala aquella teoría.

La teoría de Keynes se basa en la negación del supuesto implícito del sistema clásico de que el sistema económico tiende espontáneamente a producir una ocupación plena de los recursos de que dispone.

Los niveles de ocupación dependen del nivel de inversión que a su vez está determinado por dos cosas: La eficiencia marginal del capital, que a largo plazo tiene una tendencia hacia abajo y el tipo de interés. La tendencia del sistema económico no es entonces estable sino más bien cíclica, ante la cual sugiere Keynes la implementación de políticas que eviten las depresiones y conserven la economía en condiciones de cuasi-auge continuo, manipulando deliberadamente las variables económicas.³

Por tanto, este enfoque que tuvo mucha influencia en la segunda posguerra, concluye que la eficiencia en la asignación de los recursos y la maximización del bienestar social no se alcanzan sólo por los mecanismos de mercado y que se

³ Keynes, J. M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1974 (octava reimpresión), capítulo 3, pp. 32-40) y capítulo 22, pp. 279-295

requiere de la intervención del Estado para generar las condiciones de coordinación económica.

Para la escuela keynesiana⁴ el objetivo fundamental del intervencionismo estatal, es producir un clima social y económico promotor del interés público. Éste se define en términos del pleno empleo y del bienestar social. El objetivo de la política económica del Estado es la maximización del ingreso y el logro del pleno empleo.

Con un enfoque inscrito en la economía del bienestar, Joseph E. Stiglitz, economista norteamericano, merecedor del Premio Nobel de Economía en el año 2001, explica la intervención del Estado en la economía por las fallas del mercado.

Parte del principio paretiano de eficiencia, entendido como el punto óptimo en que ningún consumidor puede mejorar sin que empeore otro consumidor, admite que aún cuando la economía competitiva sea eficiente, la distribución de la renta que genera puede no ser deseable, por lo que una de las principales consecuencias y objetivos de la intervención estatal es alterar esta distribución de la renta, a pesar de que su intervención rompa la eficiencia económica.

¿Cómo evaluar, entonces, las consecuencias, tanto para la eficiencia económica como para la distribución de la renta, que provoca un programa público? ¿Cómo sopesar qué es más importante para la economía en una situación concreta: si una mejor distribución de la renta a costa de una mayor eficiencia de la economía, como resultado de la intervención del Estado mediante un programa o una

⁴ Después de la publicación de la *Teoría general* y la muerte de Keynes se crea una vertiente de seguidores de su pensamiento que desarrollarán un esquema teórico, si bien no homogéneo, pero sustentado en los principios de la demanda efectiva que tendrá una gran influencia en la época en la definición de las políticas públicas.

decisión de política económica; o la recuperación de la eficiencia a costa de una distribución no deseable? Estas disyuntivas se convierten en materia de evaluación de la economía del bienestar.⁵

Hay seis circunstancias o condiciones importantes, según Stiglitz, en las que la eficiencia del mercado falla en el sentido de Pareto. Es a lo que el autor denomina fallas del mercado y que justifican la intervención del Estado, éstas son: fallos de la competencia por la formación de monopolios; existencia de bienes que no son suministrados por el mercado o son suministrados ineficientemente; la generación de un coste o un beneficio a una persona o empresa por una segunda, sin recibir una compensación o una retribución a cambio (externalidades); suministrar un bien o servicio por debajo de la demanda, aún cuando sea costeable (mercados incompletos); fallos de la información; el paro, la inflación y los desequilibrios consustanciales a la dinámica económica capitalista.⁶

Según Stiglitz, hoy en día, los economistas reconocen que la eficiencia de la economía de mercado es relativa, que las fallas del mercado requieren la intervención estatal para aliviar los problemas más graves, y, por tanto, la polémica se ubica en el margen de intervención estatal, en si es limitada o más activa dicha participación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁵ Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988, (segunda edición), p. 97.

⁶ *Op. cit.* pp. 74-84.

1.2. EL ROL DEL ESTADO EN LA VERTIENTE MARXISTA

Por el lado del pensamiento social, la vertiente marxista es toda una veta también variada para explicarnos el rol del Estado como agente económico y social. No abundaremos en ello, sólo apuntaremos que para este enfoque, en contraposición a la propiedad privada de los medios de producción, como origen y motivo de la desigualdad social, la promoción de la propiedad social-estatal de los medios de producción constituye la base para el desarrollo económico más igualitario. De esta premisa se derivan diversas propuestas para analizar la función estatal en la sociedad capitalista así como en una sociedad futura poscapitalista.

Si bien no encontramos en la obra de Marx el desarrollo propiamente de una teoría del Estado, los seguidores de esta vertiente de pensamiento sí se plantearon explícitamente elaborar una concepción del Estado capitalista. Ciertamente no es posible hablar de una concepción marxista del Estado, sino más bien de varios enfoques o perspectivas.

Algunos autores han intentado clasificar estos enfoques en determinadas categorías o tipologías, que como toda clasificación tiende a ser esquemática y reduccionista. Se refieren a una perspectiva instrumentalista, otra tradición estructuralista, por mencionar a las más importantes.

Para los fines de este trabajo, nos es útil referirnos a tres autores que tuvieron una influencia decisiva en la vertiente marxista en cuanto a su concepción del Estado. Uno de ellos es Lenin cuyas concepciones fueron influyentes en el campo del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

movimiento obrero socialista y en sus organizaciones, así como en los estados del frustrado bloque socialista, donde su pensamiento se convirtió en doctrina.

Para Lenin —en continuidad de la línea de pensamiento de Engels— el Estado es un producto de la sociedad en cierto grado de su desarrollo, cuando la sociedad se divide en clases, cuando los diversos intereses de las clases amenazan la existencia de la vida social.

Surge el Estado para darle viabilidad a la sociedad ordenando los conflictos de clase. Pero este *ente* aparentemente situado por encima de la sociedad, situado por encima de las clases sociales, no es neutral en el conflicto de clases, es un órgano de dominación de una determinada clase, la clase capitalista.⁷

De esta formulación leninista se desprendió una vertiente que comprendió el funcionamiento del Estado en términos del ejercicio instrumental del poder de la clase capitalista en función de sus intereses, ya sea de manera directa, por el manejo de las políticas estatales o por la vía indirecta, ejerciendo presión sobre el Estado. Las funciones del Estado y la emisión de las políticas públicas quedaban sobredeterminadas, bajo esta concepción, por esos intereses de clase y el margen de autonomía de la actuación estatal se consideró prácticamente inexistente.

Otro autor sumamente influyente y creativo en la vertiente marxista, fue sin duda Antonio Gramsci, de quien sólo resaltaría la importancia de su teoría de la sociedad civil y el Estado, así como su aportación del concepto de *hegemonía*, que es clave para comprender la dominación capitalista por medio del Estado.

⁷ Lenin, V. I., *El Estado y la Revolución*, en Obras escogidas, Tomo 2, Editorial Progreso, Moscú, 1960.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro autor que se identifica en la corriente marxista y que abordó el análisis de las funciones del Estado capitalista, desde la perspectiva del ejercicio del gasto público es James O'Connor. Para este autor el Estado capitalista tiene una doble función contradictoria: mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital (acumulación) y tratar de crear las condiciones necesarias a la armonía social (legitimación).⁸

Desde esta perspectiva de análisis, los gastos estatales deben de cubrir estas dos facetas o funciones del Estado, lo cual se logra con el gasto público que se desdobra como **capital social** (para apoyar la acumulación) y el **gasto social** (para fines de legitimación).⁹

La **inversión social** es la que realiza el Estado para financiar proyectos que incrementan la productividad y la renta capitalista, como es el caso de la inversión en infraestructura para la producción y, respecto a los otros tipos de gasto, dice este autor: "El **consumo social** consiste en proyectos y servicios que disminuyen el coste de reproducción del trabajo y que, en igualdad de condiciones, incrementan la tasa de beneficios. Un ejemplo de ello lo constituye la seguridad social, que hace aumentar el poder de reproducción de la fuerza de trabajo a la vez que disminuye el coste del trabajo. La segunda categoría, los **gastos sociales**, está formada por proyectos y servicios necesarios para el mantenimiento de la armonía social: para que el Estado pueda cumplir la función de legitimación. Estos gastos no son productivos ni siquiera indirectamente. El

⁸ O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, Barcelona, 1981 (primer edición en español).

⁹ O'Connor utiliza los conceptos de **capital social**, que a su vez subclasifica en **inversión social** y **consumo social**, para referirse al gasto público de inversión y servicios que de manera directa o indirecta contribuyen a elevar la producción y la tasa de beneficios del capital privado y el **gasto social** como el componente del gasto público que es improductivo pero sirve para garantizar la estabilidad social y política.

mejor ejemplo es la asistencia social, cuyo objetivo principal es mantener la paz social entre los trabajadores en paro."¹⁰

El crecimiento de las actividades del Estado está en relación directamente proporcional a la expansión del capital monopolista cuya rentabilidad depende de la socialización de los costes que le garantiza el gasto público.

Otra tesis fundamental de este autor es que el Estado cumple estas funciones en una lógica contradictoria, porque a la vez que socializa los costes de producción permite la apropiación privada de los beneficios lo que provoca a la larga una crisis de las finanzas públicas. Pero además sostiene que la definición del presupuesto público se convierte en un espacio de la lucha de intereses diversos que culminan por trastocar cualquier signo de racionalidad en la administración del presupuesto público.

¹⁰ O'Connor, James, *op. cit.*, pp. 26-27.

CAPITULO II.

LA NOCIÓN DE ESTADO DE BIENESTAR

Conceptualmente el Estado de Bienestar, hace referencia al sistema político democrático que se instauró en los países capitalistas desarrollados desde la segunda posguerra, al que corresponde un Estado altamente intervencionista, el cual impulsó un conjunto de políticas públicas tendientes a garantizar a todos los ciudadanos de un país, por el solo hecho de serlo, el acceso a un mínimo de bienestar.

Me parece fundamental partir de una noción adecuada de la función del Estado en la economía y en la sociedad, para comprender la configuración de una forma estatal abocada a resolver necesidades sociales, con vocación social, es decir, el Estado de Bienestar.

II.1. ALTVATER Y EL ESTADO COMO CAPITALISTA COLECTIVO IDEAL

Para entender el carácter social del Estado capitalista en los países desarrollados, y las nuevas funciones que va desarrollando después de la Segunda Guerra Mundial, tomamos como punto de partida algunas de las propuestas sobre el Estado formuladas por la teoría derivacionista y en particular por Elmar Altvater, aún cuando compartimos las críticas que han sido formuladas a dicha visión, y adoptamos algunos planteamientos desarrollados por pensadores como Claus Offe y Junger Habermas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Altwater y la teoría de la derivación, tienen el acierto de partir de la crítica de la economía política para hacer la crítica del Estado, es decir, de la política.

Altwater parte de la premisa de que el capital en cierto grado de abstracción puede diferenciarse en capital en general y capitales múltiples. Estas diversas o múltiples unidades de capital a través de sus acciones constituyen los medios *inconscientes* –dice el autor– por los que se logra la regularidad capitalista mediante sus transacciones crean las condiciones para la existencia del capital total: condiciones medias de explotación, tasa media de ganancia.

Por otra parte, sostiene Altwater, el capital guiándose por la ley del valor sólo incorpora a su esfera de acción las actividades que permiten la obtención de plusvalor, por tanto, aquellos valores de uso que pueden ser necesarios para crear las condiciones generales para la producción, pero que no valorizan al capital quedan fuera de su actividad. Además, los capitales múltiples interesados sólo en su valorización individual, hacen que el movimiento del capital sea anárquico, poniendo en riesgo, en cualquier momento del proceso, las condiciones generales de producción.

Por lo anterior, el Estado debe desempeñar las actividades que quedan fuera del campo de los capitales individuales. Al respecto, Altwater señala que "...el capital no puede generar exclusivamente a través de las acciones de las múltiples unidades que lo integran, la naturaleza social necesaria para su existencia. Se requiere entonces de una institución especial que no esté sujeta a las limitaciones del propio capital, una institución cuyos actos no estén determinados así por la necesidad de producir plusvalor, una institución que es especial en el sentido de

estar junto a la sociedad burguesa y al margen de ella, una institución que al mismo tiempo suple dentro de la indisputada armazón del capital las necesidades que el capital ignora".¹¹

El Estado es un elemento no capitalista en una sociedad capitalista, lo cual implica que el Estado está en condiciones de cumplir con la función de asegurar los fundamentos necesarios para la existencia de la sociedad capitalista. Es decir, el Estado garantiza la existencia de la clase trabajadora como objeto de explotación y crea las condiciones generales para la producción, lo cual le es posible porque está sustraído de la lógica de la valorización.

En esta función inmanente al Estado capitalista está contenido un sesgo social, pues si bien el Estado no responde a los intereses del capital individual, ni a los de la clase obrera y se opone en cierto sentido a éstos, debe garantizar la existencia de la clase obrera y asegurar que uno de los componentes del proceso productivo, el trabajo productivo, exista en cantidad suficiente.

Así, dice Altvater manifestando su opinión sobre el carácter social del Estado: "El Estado social... presupone la ocupación y el trabajo como elementos de base. Materialmente, ello se explica mediante el hecho de que el Estado social vive del trabajo productivo. Debe ser alimentado; esto significa, en su lógica, introducir la mayor cantidad posible de individuos al sistema de trabajo productivo (seguros contra accidentes y enfermedad) y reciclar (recalificación profesional) o alejar silenciosamente al empleado que no puede ser incorporado como trabajador

¹¹ Altvater, Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado", en *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Editorial Siglo XXI, México, 1982, p.21.

productivo (pensión)... en esto consiste la función positiva del Estado social en la estabilidad política de la sociedad".¹²

En la concepción de Altvater el Estado aparece como un capitalista colectivo ideal, lo que hace de él una especie de categoría económica, reduciendo la lógica del Estado y sus determinaciones a la lógica del capital. Por lo tanto, las funciones del Estado, bajo esta perspectiva, sólo puede entenderse como derivada de la necesidad del proceso de valorización del capital y no por sus determinaciones sociales o políticas específicas.

El análisis de Altvater, a pesar de la importancia de partir del análisis de la economía política, nos parece insuficiente en la medida que pierde de vista algunas cuestiones específicas de la función estatal; problemáticas como el de la legitimidad del Estado, están completamente ausentes en este enfoque, y por tanto, aspectos relativos a las contradicciones de clase, como determinantes de las políticas estatales, en particular de la política social, no cobran ninguna relevancia en esta concepción, o en el mejor de los casos en un papel subordinado a la lógica de la reproducción del capital.

Nos parece válida la noción del Estado capitalista como una instancia sustraída de la dinámica de los capitales particulares y que asume las funciones que no puede asumir el capital en sus expresiones múltiples, funciones que además son imprescindibles para el proceso de reproducción del mismo capital.

¹² *Ibid.*, p. 44.

Sin embargo, al reducir las funciones del Estado, y aún su carácter social, como derivados del proceso de valorización del capital, el análisis deja de lado otras características y otras funciones del estado, como aquellas vinculadas con la esfera de la política y lo social. En términos abstractos, el Estado tiene que responder a esta problemática contradictoria y reaccionar frente a las necesidades de los dos polos de la sociedad, el trabajo y el capital, buscando hacerlos compatibles, aunque en el fondo su interés último sea asegurar el funcionamiento global y la reproducción del sistema.

Aún desde el enfoque de la economía política, resulta más preciso encontrar las determinaciones de las funciones del Estado y su configuración como Estado de Bienestar, en las exigencias de la clase trabajadora y en su capacidad de organización, como de presión (gestión del conflicto de clase), y de las exigencias funcionales del proceso capitalista de valorización (gestión de la crisis de acumulación).

Desde esta perspectiva, el carácter social del Estado, como todo su quehacer, está definido por la contradicción, es decir, por la contradicción de sus funciones económica y política en un primer nivel de abstracción. Mientras las primeras siguen la lógica de la acumulación y sirven a una clase, las segundas –que sirven a propósitos de legitimación– buscan desactivar las desigualdades extremas que provocan las primeras. La gestión de la política estatal no puede hacerle frente a grupos diferentes de problemas de manera coherente, la solución de un grupo de problemas puede entrar en contradicción con la solución a otro tipo de problemas.¹³

¹³ Ver al respecto la obra de autores como Claus Offe.

Como dice Habermas, la causa subyacente de la crisis de legitimación es la contradicción de los intereses de clase. "El estado debe asegurarse la lealtad de una clase mientras actúa sistemáticamente a favor de otra."¹⁴

En este marco es en el que debemos explicarnos la puesta en marcha y consolidación de la activa política social en los países avanzados de Europa durante la segunda posguerra, lo que dio por resultado una típica forma de gestión estatal, que se denominó genéricamente, Estado de Bienestar Social.

II.2. EL ESTADO DE BIENESTAR COMO SUBSISTEMA DE MEDIACIÓN

"El Estado de Bienestar, dice Claus Off, ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la segunda guerra mundial. Esta fórmula de paz consiste básicamente, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal en suministrar asistencia y apoyo (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra a partir de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado del Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo

¹⁴ Citado por Picó, Joseph, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Editorial SigloXXI, Madrid, 1990, p 114.

de Estado. En suma, el Estado de Bienestar ha sido celebrado a lo largo del período de posguerra como solución política a contradicciones sociales".¹⁵

El Estado de Bienestar, es concebido por Claus Offe como un subsistema, interdependiente de otros dos subsistemas (las estructuras de socialización y la economía capitalista), cuya función es regular los procesos de socialización y acumulación.

El Estado de Bienestar es interpretado, más que como un mecanismo que garantiza las condiciones de reproducción capitalista, como un sistema político-administrativo que organiza, planifica y controla el desarrollo económico a través de un conjunto de instituciones políticas y administrativas cuyo objetivo es regular los procesos de socialización y acumulación (manejo de la crisis).

La existencia del Estado de Bienestar es contradictoria y autolimitante, en tanto que actúa subordinado al proceso de acumulación capitalista, ya que "el funcionamiento saludable de este subsistema económico (inversión capitalista y pleno empleo de la fuerza laboral) es una condición crucial para la lealtad de masas al Estado e indirectamente, la fuente vital de sus rentas"¹⁶ (sistema impositivo, créditos bancarios, *N. de E. M.*). A la vez que es necesario que intervenga en este subsistema, para crear por medios ajenos al mercado, o desmercantizados, las condiciones para su funcionamiento, como consecuencia de su dinámica cíclica tendiente al paro.

¹⁵ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Editorial Patria-CNCA, México, D.F., 1990, (primera edición), pp. 135-136.

¹⁶ Keane, John., introducción a *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Editorial Patria-VNCA, México, primera edición, 1990, p. 20.

En otras palabras, de acuerdo a Offe, la economía capitalista dominada por el interés privado implica de manera intrínseca la crisis, y en la superación de la crisis surge el Estado de Bienestar para armonizar el interés privado de la acumulación capitalista con los procesos de socialización que esta economía desencadena.

Hay que ubicar las políticas y las instituciones sociales, como la política de ocupación y educación, cualificación de la mano de obra, previsión de los organismos de seguridad social, en este marco regulatorio de la acumulación capitalista y los procesos de socialización.

Ahora bien, en este intento de armonización por parte del Estado de Bienestar surgen las grandes contradicciones del sistema; contradicción entre el impulso a la acumulación y el crecimiento del capital y el intervencionismo estatal desmercantilizado; la contradicción entre la presión fiscal del Estado de Bienestar que grava a los propietarios del capital para alcanzar sus objetivos por estabilizar la economía y la resistencia del capital a seguir aportando con lo que amenazan la eficacia de las políticas estatales; la contradicción entre el fomento al trabajo productivo y la protección al trabajo improductivo; y la contradicción entre el *síndrome de individualismo posesivo* y la dependencia del ciudadano de las políticas del Estado.¹⁷

¹⁷ Offe, Claus, *op. cit.* pp. 113-116.

II.3. LOS LÍMITES DEL ESTADO DE BIENESTAR

Por su lado, Junger Habermas ubica los límites del Estado de Bienestar. Plantea que el proyecto de Estado de Bienestar adoleció desde el principio de contradicciones intrínsecas que cuestionaban su viabilidad. La gran contradicción estriba en que el Estado de bienestar pretende la redistribución del ingreso, del bienestar, sin alterar la estructura de propiedad de los medios de producción, por lo tanto, dice, la redistribución de ingresos se reduce a una redistribución horizontal. La necesidad de respetar la estructura de propiedad vigente impone un margen de maniobra tan estrecho que "Así, el Estado social que ha conseguido sus propósitos se encuentra en una situación en la que debe percibir que él mismo no es de por sí ninguna *fuerza autónoma de bienestar* y que no puede garantizar la seguridad del puesto de trabajo como si fuera un derecho civil".¹⁸

El pleno desarrollo del proyecto del Estado social —parece decir Habermas— implicaría entrar a revisar la estructura de propiedad capitalista, lo cual está descartado de principio por lo que se cae en la disyuntiva de que "el capitalismo no puede vivir sin el Estado social, pero tampoco si éste se sigue extendiendo".¹⁹

¹⁸ Habermas, Junger, "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas" en Cuadernos de Ciencias Sociales No. 19, FLACSO, Costa Rica, p. 70.

¹⁹ *ibid.* p. 72.

CAPÍTULO III.

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA OCCIDENTAL Y ESTADOS UNIDOS

Hay que distinguir la aparición de las primeras medidas políticas y legislativas de bienestar, como un antecedente inmediato de lo que sería ya la consolidación del Estado de Bienestar, es decir cuando un conjunto de políticas e instituciones han sido creadas de manera articulada, lo cual viene a suceder pocos años después de la Segunda Guerra Mundial en los países de Europa y Estados Unidos.

III.1. EL ORIGEN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Los orígenes de las políticas de bienestar se encuentran a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Alemania y Gran Bretaña. En este sentido, los gobiernos pioneros en introducir medidas de protección social fueron el gobierno Alemán del canciller Otto von Bismarck, cuyo legado social comprende la creación de la ley del seguro de enfermedad y maternidad, seguida en 1884 por la ley sobre accidentes de trabajo y, en 1889, por la ley reguladora del seguro de jubilación y defunción. Todo el sistema de seguros creado por Bismarck quedó integrado posteriormente en el Código de Seguros de 1911 y su financiamiento quedó compartido por aportaciones de los trabajadores, empleadores y, complementariamente, por el Estado.²⁰

²⁰ Kusnir, Liliana *La política social en Europa*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, 1996 (primera edición), p. 69.

Liliana Kusnir, llama la atención en que un gobierno autoritario como el de Bismarck fuera el gestor original de la seguridad social, y explica esta conducta como una reacción motivada por la necesidad de la unidad nacional de Alemania y por la propagación de las ideas socialistas entre la clase trabajadora alemana, por ello la legislación de la seguridad social nace como una concesión gubernamental, más que como una conquista laboral. La legislación de las relaciones laborales aparece tardíamente hasta 1905.²¹

Más adelante, a principios del siglo XX, Gran Bretaña se sitúa al frente de las reformas sociales al superar una concepción tradicional de la monarquía de ver el desempleo y la pobreza como problemas de carácter natural, que no podían evitarse —de lo cual da cuenta la ley de pobres de 1834, que más que atender confinaba la pobreza—, a transitar a comprender a aquéllos como problemas sociales que se debían atender con acciones de gobierno.

Se ubica en esta última concepción el Acta de Pensión a la Vejez de 1908, que concedía una pensión anual a los mayores de 70 años y con baja capacidad económica. Asimismo, la experiencia inglesa tiene la particularidad de haber introducido por primera vez el seguro obligatorio contra el desempleo, es decir, el otorgamiento de un subsidio al ingreso de los trabajadores que hubieren laborado y que se encontraban temporalmente sin empleo.²²

Los países escandinavos (Dinamarca, Suecia y Noruega), quienes construyeron un modelo exitoso de bienestar social, iniciaron esta experiencia casi a la par de

²¹ *Ibid.*, p. 30.

²² Ojeda Marín, Alfonso, *Estado social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, s.f., p. 33.

su proceso de industrialización, que data de finales del siglo XIX (en 1850 en Dinamarca) y principios del XX (en 1905 en Noruega).

“El Estado de Bienestar moderno —escribe Liliana Kusnir en referencia a los países escandinavos— surge en respuesta a los procesos de urbanización e industrialización y a los cambios demográficos. Su aparición hizo posible la contención de los atractivos del sindicalismo militante y de la migración”.²³

La industrialización promovió la creación de un sindicalismo militante tan importante como el alemán y el de Gran Bretaña, que no sólo promovió la defensa de los derechos sociales de sus agremiados, sino la formación de partidos obreros de corte socialdemócrata. La migración del campo a las ciudades produjo el crecimiento de las ciudades y la formación de una clase obrera y una capa media significativa.

Los partidos socialdemócratas fueron los impulsores de las políticas de bienestar, si bien apoyados por otros partidos, gracias al alto grado de cohesión étnica, lingüística y religiosa existente en estos países, lo que permitía un grado de consenso en las políticas que difícilmente se podía encontrar en otros países de Europa.

Las primeras medidas que se adoptaron en estos países fueron de carácter educativas y culturales, conforme fue avanzando el proceso de industrialización y se fueron constituyendo los organismos sindicales y los partidos de corte laborista,

²³ Kusnir, Liliana, *op. cit.*, pp. 83-84.

las políticas estatales de bienestar se fueron configurando como parte de un gran acuerdo social entre el Estado, los empresarios y los trabajadores.

En Francia, a diferencia de Gran Bretaña y Alemania, las primeras medidas de seguridad y bienestar social se retrasaron, apareciendo hasta 1932, con la puesta en práctica del régimen de subsidios familiares como un componente específico de la política social francesa basado en la solidaridad familiar, y adoptando en 1958 el sistema de subsidio al desempleo, como primeras acciones.

Cuenta en el retraso en la aparición de sistemas de protección social el que Francia fue durante más tiempo que Alemania o el Reino Unido una sociedad rural, con un proceso de industrialización tardío y por lo tanto con formas tradicionales privadas de solidaridad social.

En Francia el peso de la ideología y los factores políticos fueron determinantes para la agenda de los debates y acuerdos parlamentarios y para la definición de las políticas públicas.

"Existen diversas razones para explicar la demora y lo polémico que resultaba que el Estado asumiera responsabilidades sociales en su política —escribe Liliana Kusnir—. Entre ellas destacan el dominio de las ideas liberales, a veces extremas —ultraliberales—, especialmente durante la segunda parte del siglo XIX y que influyeron en los parlamentos y gobernantes de la época. Esta corriente rechazaba toda clase de derechos sociales. La adopción de leyes sociales estuvo siempre

precedida por debates políticos prolongados que retrasaban la aplicación de tales ordenamientos".²⁴

Quizá por todo ello, las políticas de protección social en este país no surgieron de un proyecto estatal como en otros países, sino del desarrollo de planteamientos corporativos, como la formación de asociaciones de ayuda mutua, que en Francia se desarrollaron desde el siglo XIX, en contraposición del poder público (la ley, le Chapperler de 1791 la prohibía) y posteriormente con la tolerancia del Estado, quien hasta 1945 se decidió a crear el primer sistema de seguridad nacional.²⁵

En el caso norteamericano también se da un retraso en la intervención pública en materia de bienestar social, sus antecedentes, a diferencia de los países europeos que datan del siglo XIX, parten del Acta de Seguridad Social que entra en vigor en 1935.

Tras la Gran Depresión de 1929, con la profunda crisis económica y el colapso financiero que provocó la quiebra de los negocios, la pérdida de empleos y de los ahorros familiares, se crea un ambiente de inquietud e inseguridad social en Estados Unidos –y en todo el mundo capitalista– que explican que entre 1932 y 1934 aparezcan una serie de políticas e instituciones públicas destinadas a encarar la depresión y mitigar los efectos sociales de la misma. Es decir, se impulsa una serie de medidas intervencionistas de inspiración keynesiana, por parte del gobierno de Franklin D. Roosevelt, abocadas a proporcionar trabajo, regular el mercado, estimular las obras públicas, socorrer a los pobres, garantizar la estabilidad en los precios agrícolas, administrar el seguro del paro o desempleo.

²⁴ Kusnir, Lilitana, *op. cit.*, p. 96.

²⁵ *Ibid.*, p. 97.

John Kenneth Galbraith atribuye a la revolución rooseveltiana el nacimiento del Estado de Bienestar en Estados Unidos de Norteamérica. La implantación en Gran Bretaña, patria de la ortodoxia económica clásica —como él la llama—, de la legislación de la seguridad social, se convertía en un ejemplo a emular por los Estados Unidos. Galbraith reseña la flexibilidad de la teoría económica ortodoxa para admitir conceptualmente la validez de los mecanismos de redistribución de la renta como un factor que fue allanando el camino para la aceptación de medidas públicas de bienestar. Cuestión que no es menor en una sociedad como la norteamericana en la que los principios del liberalismo del *laissez-faire* han sido demasiado fuertes y valores como el individualismo y la autoayuda se contraponen, desde una visión conservadora, a las políticas de bienestar social.

Para varios autores, esta visión conservadora predominante en los Estados Unidos es una de las razones del retraso en la intervención estatal en materia social, hasta la aparición de la depresión de los 30. Así como una razón adicional de este retraso es la debilidad relativa de los sindicatos industriales que no se propusieron, como los sindicatos europeos, una agenda social, dejando el campo libre al sector empresarial para presionar a los gobiernos para evitar que llevaran a la práctica políticas y programas de bienestar social.²⁶

“La universidad de Wisconsin, escribe J. K. Galbraith, constituyó la fuente a la vez de las ideas y de la iniciativa práctica fundamentales en la legislación del Estado de Bienestar. John R. Commons, catedrático de dicha universidad, es en Estados Unidos la figura equivalente a Bismarck o a Lloyd George”.²⁷

²⁶ Jusidman, Clara, *La política social en Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, D.F. 1996, p. 20.

²⁷ Kenneth Galbraith, John, *Historia de la economía*, Editorial Planeta, México, D.F., 1989, p. 233.

Esta categoría que le concede Galbraith a John O. Commons se debe a que este economista norteamericano, junto con su equipo de la universidad de Wisconsin, elaboraron en 1932 el Plan Wisconsin, que consistía en una Ley de Administración Pública del Estado de características progresistas y que comprendía por primera vez un sistema estatal de seguro de desempleo. Este Plan contribuyó de forma directa, dice este autor, a que se adoptara tres años después, en la legislación federal, el Acta de Seguridad Social que daba sustento legal a los programas que se desarrollaron posteriormente.

El Acta de Seguridad Social hay que ubicarla entonces en el marco de la filosofía de El Nuevo Trato, o New Deal, que era el plan diseñado por el presidente Franklin D. Roosevelt para la reactivación económica, después de la gran depresión de 1929-1932 y que permitía al gobierno participar más activamente en la regulación de la economía y en la elaboración de planes de seguridad y asistencia social.

El Acta de Seguridad Social aprobada en 1935 daba fundamento legal a los programas a desarrollar, como un sistema de pensiones de vejez para los trabajadores de los principales sectores industriales y comerciales que se financiaba por medio de cuotas o contribuciones de los propios trabajadores, quienes aportaban el 2% sobre nómina. El programa funcionaba desde sus inicios como un **sistema de reparto**: las cuotas de los trabajadores se iban a un fideicomiso que funcionaba como reserva, este fideicomiso producía intereses que

se usaban, junto con el principal, para pagar los beneficios a las personas aseguradas.²⁸

El programa inicial, sólo cubría beneficios de retiro para la mitad de la fuerza laboral de los Estados Unidos, excluía a los trabajadores agrícolas, a los eventuales, a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores del Estado.

El Programa del Seguro Social incluía también, de manera inicial, un sistema de seguros de desempleo cuyos fondos provenían de las aportaciones de los trabajadores, al cual los estados eran inducidos por el gobierno central a participar, haciéndolos responsables de establecer los requisitos de acceso y los niveles de beneficio.²⁹

Asimismo se establecieron programas de creación de empleo estatal a través de diferentes programas y surgió, en 1939, un programa de regulación de la producción agrícola por medio de la concesión de subsidios. Creándose en ese año el programa de Bonos de Alimentos, que se mantendría por muchos años hasta que el presidente Ronald Reagan decidiera recortarlo.

Se establecieron también programas de asistencia pública con destino a los ancianos necesitados y a los hijos dependientes de familias monoparentales que

²⁸ *Sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, s.f., p. 4. , Tomado del sitio web: <http://www.finteramericana.org/11brodoc/pública/tadei.cl>

²⁹ Jusidman, Clara, *op. cit.*, pp. 31-34.

eran administrados por los estados y financiados entre éstos y el gobierno federal.³⁰

La particularidad del sistema norteamericano de bienestar social, respecto al sistema europeo consistió, desde su origen, en que no agregó a los programas de seguros por contribuciones, recursos públicos, o subsidios de origen fiscal, ni comprometió financiar exclusivamente con ingresos públicos los programas nacionales de asistencia social.³¹

III.2. LA "EDAD DE ORO" DEL CAPITALISMO

El ciclo largo de expansión económica sucedido después de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de las políticas públicas de bienestar en Europa y Estados Unidos están estrechamente relacionados, difícilmente se hubieran podido extender los programas de seguridad social y la cobertura de los mismos sin el crecimiento y la estabilidad económica lograda durante la segunda posguerra, lo que significa que el desarrollo de los sistemas de bienestar se basa en el excedente económico producido por la economía capitalista durante todos estos años.

Para la economía mundial, el período que va de 1950 a 1973 fue verdaderamente exitoso por lo que se refiere al crecimiento alcanzado y por el restablecimiento de un nuevo orden mundial relativamente estable y que tenía como componentes la superación del colonialismo, la constitución del bloque socialista y la creación de

³⁰ Jusidman, Clara, *op.cit.* pp. 31-34.

³¹ *ibid.*, p.32.

nuevos organismos internacionales para la promoción de la paz, el desarrollo económico y social y la cooperación entre naciones.

El crecimiento de la producción y el ingreso alcanzado en esas fechas, sobrepasó las experiencias históricas conocidas anteriormente, la tasa media anual de crecimiento del PIB de los países de la OCDE durante el período de 1950-1973 fue del 4.9%, muy por encima de la lograda en las décadas precedentes, y la de los países en desarrollo fue del 5.1%. En tanto que la tasa de crecimiento medio anual del PIB *per capita* en el mismo período para los países de la OCDE fue del 3.8%, y la de los países en desarrollo, del 2.7%.³²

³² Maddison, Angus, *La economía mundial del siglo XX*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992 (primera edición en español), pp. 43-45.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CUADRO I
Crecimiento del PIB real 1900-1987
(tasa media anual de crecimiento del PIB a precios constantes)

	1900-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1987
Alemania	3.0	1.3	5.9	1.8
Australia	3.1	2.1	4.7	2.9
Austria	2.4	0.2	5.3	2.2
Bélgica	2.4	1.0	4.1	1.8
Canadá	6.3	3.1	5.1	3.4
Dinamarca	3.2	2.5	3.8	1.8
Estados Unidos	4.0	2.8	3.7	2.5
Finlandia	2.9	2.7	4.9	2.8
Francia	1.7	1.1	5.1	2.2
Holanda	2.3	2.4	4.7	1.8
Italia	2.8	1.4	5.5	2.4
Japón	2.5	2.2	9.3	3.7
Noruega	2.7	2.9	4.1	4.0
Reino Unido	1.5	1.3	3.0	1.6
Suecia	2.2	2.7	4.0	1.8
Suiza	2.6	2.6	4.5	1.0
Promedio de la OCDE a.	2.9	2.0	4.9	2.4

Fuente: Maddison, Angus. *La economía mundial en el siglo XX*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992, (primera edición en español), p. 43.

a. El promedio regional es aritmético.

El período de expansión que vive la economía mundial —no sólo los países del OCDE— que va de 1950 hasta 1973, la define Angus Maddison como la “edad de oro”, y encuentra la explicación de este auge en tres dimensiones.

“En primer lugar, había un orden internacional que funcionaba con códigos de comportamiento explícitos y racionales, y una base institucional fuerte y flexible que no había existido antes...

“El segundo nuevo elemento de fuerza era la modificación del carácter de las políticas económicas internas, consistentemente destinadas a promover elevados niveles de demanda y empleo en los países avanzados...

"Por último, podemos explicar más directamente el mejoramiento de la actuación gracias a la elevación general y marcada de las razones de inversión, el aumento de la ayuda externa y las transferencias de tecnología, el acelerado esfuerzo educativo de los países en desarrollo y mejoras en el comercio y la especialización internacionales y en la estructura económica interna".³³

El nuevo orden internacional quedó constituido sobre una base política e institucional sólida, compuesta por nuevas instituciones, encargadas de garantizar la paz en el marco de la bipolaridad que se creó después de la Segunda Guerra Mundial. Bajo ese esquema se fundaron las nuevas instituciones para promover el desarrollo y la cooperación económica en el ámbito de dominio de cada bloque, el capitalista y el llamado en ese entonces socialista.

La creación de las Naciones Unidas, como organismo mundial garante de la paz y la estabilidad mundial constituyó un hecho fundacional del nuevo orden mundial. Si bien el mundo quedó escindido entre este-oeste, con las dos superpotencias hegemónicas dirigiendo esta división regional: Estados Unidos y la Unión Soviética, se alcanzó un equilibrio bipolar, amparado en un acuerdo entre las potencias de coexistencia pacífica.

En el ámbito de dominio de occidente, se establecieron acuerdos para el desmantelamiento de las barreras comerciales y para promover el crecimiento del comercio internacional, se restablecieron los flujos internacionales de capital privado y se extendieron los programas de ayuda oficial en gran escala.

³³ *Ibid.*, p. 85.

En este período se crean organismos multilaterales para regular el comercio internacional y los flujos financieros en occidente, como el GATT, el Banco Mundial, el FMI. Asimismo se impulsa un ambicioso programa de cooperación: el Programa de Reestructuración Económica Europea (Plan Marshall) bajo el cual los Estados Unidos aportaron una ayuda económica a los países europeos para la reconstrucción y el desarrollo equivalente a 3% de su PIB durante cuatro años, a cambio de lo cual se comprometieron a suprimir barreras comerciales y a los flujos de capitales.³⁴

Otro hecho relevante de la época fue el inicio de la configuración de la Comunidad Europea en 1958, que inicia como un acuerdo de apertura comercial entre sus miembros hasta llegar a la integración de sus economías, hecho que se dará muchos años después.

La segunda razón del ciclo de auge de estos países, durante la segunda posguerra, estuvo asociado a la creciente participación de los estados en la economía, al mantener niveles elevados de la demanda y de la inversión.

Durante este período fue política común aceptar la responsabilidad estatal para dirigir el proceso económico. Esta responsabilidad fue concebida en función de lograr un nivel adecuado de la demanda para alcanzar la utilización plena de los recursos, particularmente de la mano de obra.

Durante todo el período que va de 1950 hasta 1973, año en el que inicia la crisis, los niveles de empleo en todos los países son bastante satisfactorios, la tasa de

³⁴ *Ibid*, p. 86.

desempleo promedio de dieciséis países desarrollados alcanza en el período apenas el 2.6% de la población activa, y en los años 1964, 1965 y 1966, casi se alcanza el pleno empleo, la tasa de desempleo llega a ser menor a los dos puntos porcentuales (1.8 para el segundo año y 1.9 para el primero y el tercer año).³⁵

En mayor o menor medida, los países desarrollados que se agruparon en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fueron adoptando los nuevos enfoques y objetivos de la política económica inspirada en el modelo keynesiano, al respecto nos señala Angus Maddison que: "En los Estados Unidos se consagró la idea (del intervencionismo) en la Ley del Pleno Empleo de 1946, que sin embargo no se implantó cabalmente hasta la década de los sesenta. En el Reino Unido, Escandinavia y Canadá el evangelio keynesiano del activismo fiscal y el compromiso primordial con el pleno empleo contaba con gran apoyo en todos los "establecimientos" políticos, académicos y burocráticos. En Francia el objetivo de la utilización plena de los recursos exigía un acento mayor en la planeación y el dirigismo del estado de la oferta. Italia y Japón no habían participado en la tradición keynesiana, pero también buscaban una reconstrucción rápida y ambiciosa de sus economías, mediante la intervención gubernamental siempre que ello fuese necesario. Alemania atribuía mayor importancia a la estabilización de los precios y la competitividad de las exportaciones que a una boyante demanda interna, pero en su Ley de Estabilización de 1967 también proclamaba la meta del pleno empleo".³⁶

³⁵ Angus, Maddison, *Historia mundial del capitalismo. Sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada a largo plazo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1991, p. 124, (primera edición).

³⁶ Angus, Maddison, *La economía mundial del siglo XX*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992, (primera edición en español), p. 93.

Lo importante a destacar aquí es que la política económica de los gobiernos desarrollados se planteó objetivos de crecimiento con un activismo estatal sin precedentes, auspiciado por el paradigma keynesiano que en esa época estaba vigente. Las políticas enfocadas a promover el crecimiento, se basaron en tres elementos fundamentales a decir de A. Maddison: a) controlar el nivel de la demanda, b) mantener la competencia en la economía y c) fomentar el crecimiento del potencial de la producción.³⁷

Es decir, se diseñaron políticas que actuaban sobre el nivel de la demanda, como las orientadas a promover la inversión y el gasto público, y las orientadas al control de la demanda privada vía sistema fiscal y monetario; como políticas que incidían directamente en la producción, como el fomento a la educación y a la investigación como medio para potenciar el crecimiento económico y las medidas de incentivo al ahorro y la inversión; así como políticas de control de precios para mantener la competencia externa.

III.3. GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL

El papel del Estado en la reactivación económica durante este período se refleja en la importancia que va adquiriendo el gasto público, tanto el de inversión como el gasto corriente. Durante los primeros años de la posguerra los gastos en la reconstrucción de Europa, los gastos de defensa y, de manera particular, los gastos de la seguridad social y el gasto en necesidades primordiales como la educación y la salud, se ven reflejados en el incremento del volumen total de gasto público que ocurre en prácticamente todos los países capitalistas avanzados.

³⁷ Maddison, Angus, *Crecimiento económico de occidente*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1966 (primera edición en español), p. 117.

El gasto público como porcentaje del PIB, de algunos países de la OCDE, ya venía creciendo después del crack de 1929, como se puede observar en el Cuadro II, representando en 1938 cerca de 28 puntos porcentuales del PIB en promedio. Después del período crítico de la Segunda Guerra Mundial, durante el cual el ritmo de crecimiento del gasto público disminuye (en el caso de Alemania y Japón que fueron países que resultaron derrotados en la guerra, el gasto público se desploma), vuelve a iniciar su crecimiento a partir de los años cincuenta, sosteniendo su expansión hasta después de la crisis de 1973. La crisis no detuvo su crecimiento, sino que empezó a manifestar un desequilibrio en las finanzas de los gobiernos.

CUADRO II
Gasto público total como porcentaje del PIB 1913-1987
(a precios constantes)

	1913	1929	1938	1950	1973	1987
Francia	8.9	12.4	23.2	27.6	38.8	53.6b
Alemania	17.7	30.6	42.4	30.4	42.0	47.3
Japón	14.2	18.8	30.3	19.8	22.9	33.9
Países Bajos	8.2a	11.2	21.7	26.8	45.5	59.7
Reino Unido	13.3	23.8	28.8	34.2	41.5	45.2b
E.U.	8.0	10.0	19.8	21.4	31.1	37.0
Promedio	11.7	17.8	27.7	26.7	37.0	46.0

a. 1910.

b. 1986.

Fuente: Maddison, Angus, *Historia del desarrollo del capitalismo. Sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada a largo plazo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1991, p. 62. (primera edición en español).

Este crecimiento de las actividades del Estado y de los niveles de su gasto se explica desde la perspectiva keynesiana como un elemento necesario para potenciar el crecimiento económico y la consecución de niveles satisfactorios de empleo. La demanda pública es un componente importante de la demanda agregada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo a A. Maddison, durante la mayor parte de los años cincuenta, esta responsabilidad no fue concebida tanto para elevar la productividad, sino para lograr un nivel adecuado de la demanda para alcanzar la utilización plena de los recursos, especialmente de la mano de obra.

Al mantener los recursos plenamente ocupados y contribuyendo a la estabilidad de la economía, los gobiernos lograron reducir las inseguridades del ciclo económico hasta un margen que daba seguridad al capital privado, quien al elevar el nivel de la inversión retroalimentó la tendencia del crecimiento de la economía.³⁸

Pero la ocupación plena no era el único objetivo de la política pública, de esa época, según este autor multicitado, sino que en todos los países se le dio especial importancia a la necesidad de mantener la estabilidad en los precios. Por ello otra meta importante que se fijó la política económica en los años cincuenta fue conservar el equilibrio de corto plazo en los precios y en la balanza de pagos.

En este sentido, A. Maddison destaca el hecho de que la política estuvo dominada por la visión de corto plazo. En la mayoría de los países no se pusieron metas o perspectivas de crecimiento del potencial económico de largo plazo. La regulación de la demanda se manejó en función de mantener cierto nivel de ocupación con equilibrios macroeconómicos, lo cual garantizó la estabilidad de los precios y de las finanzas públicas con una economía en crecimiento.

Ciertamente durante este período el sistema de precios y las finanzas públicas se mantuvieron equilibradas, el crecimiento del gasto público que sucede en todos los

³⁸ *Ibid*, pp. 115-132.

países desarrollados estuvo respaldado por un incremento en los ingresos gubernamentales. A excepción de Bélgica, todos los demás países considerados mantienen un balance financiero de sus transacciones corrientes en 1950 y 1960 con superávit,³⁹ los desajustes en las finanzas públicas y la escalada inflacionaria se generalizará después de 1973.

Todos los países desarrollados empiezan a aumentar sus ingresos tributarios y las aportaciones a la seguridad social de 1950 a 1960, salvo el Reino Unido que reduce en el período sus ingresos fiscales, específicamente los impuestos directos a las empresas, lo que pudo obedecer a una decisión política.

La estructura de ingresos de estos países, como se observa en el Cuadro III, descansa en los impuestos al consumo y los impuestos directos a las familias, hasta principios de la década de los sesenta, pero en lo sucesivo los sistemas impositivos tenderán a diversificarse y a elevarse.

En algunos países las contribuciones a la seguridad social representan dentro de la estructura de ingresos una aportación relevante, como en Alemania y Francia, que son países pioneros en conformar su sistema de seguridad social.

³⁹ OCDE, *Statistics of national accounts: 1950-1961*, Paris, 1964, Tabla 9, p.31.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro III
Estructura de ingresos corrientes del gobierno como % del PNB
(A precios de mercado)

	Alemania		Bélgica		Dinamarca		Estados Unidos	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1950	1980
1. Impuestos directos a familias	13.9	16.5	11.3	12.1	9.2	11.9	9.5	14.0
a. Contribuciones a la seguridad social	8.0	9.8	5.1	6.3	1.3	1.5	2.4	4.1
b. Otros impuestos directos	5.9	6.7	6.2	5.8	7.9	10.4	7.1	10.0
2. Impuestos directos a empresas	2.9	3.1	1.8	1.6	1.1	1.2	6.2	4.4
3. Impuestos indirectos	13.5	14.3	9.8	11.4	9.6	12.2	8.5	9.5
4. Ingresos por propiedades y contratos	1.3	2.0	0.8	0.9	1.3	1.8	...	...
5. Transferencias corrientes de las familias	0.1	0.1	...	...	0.8	0.4	...	...
6. Transferencias corrientes del resto del mundo	0.3	0.8	0.1	...	...	...	0.1	0.1
7. Total de ingresos corrientes a.	32.0	36.8	23.0	26.0	21.6	27.5	24.3	28.0

	Francia		Italia		Países Bajos		Portugal	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1950	1980
1. Impuestos directos a familias	13.1	15.0	12.4	15.1	13.3	17.0	5.0	5.7
a. Contribuciones a la seguridad social	9.4	11.3	7.4	9.1	4.2	7.9	3.4	3.7
b. Otros impuestos directos	3.7	3.7	5.0 b.	6.0 b.	9.2	9.1	1.5	1.9
2. Impuestos directos a empresas	1.9	2.4	...	...	4.1	3.2	3.6	3.6
3. Impuestos indirectos	15.3	16.3	13.1	13.6	12.6	9.9	6.8	8.2
4. Ingresos por propiedades y contratos	0.3	0.5	1.6	2.1	2.0	2.5	1.3	1.6
5. Transferencias corrientes de las familias	...	...	1.2 c.	1.6 c.	0.7	0.5	0.8	0.5
6. Transferencias corrientes del resto del mundo	2.2	0.1	...	...	...	...	0.1	0.1
7. Total de ingresos corrientes a.	32.8	34.4	27.7	31.2	32.7	33.0	19.2	19.6

	Noruega		Reino Unido		Suecia		Canadá	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1950	1980
1. Impuestos directos a familias	15.4	17.5	11.1	11.5	10.8	16.1	4.8	7.8
a. Contribuciones a la seguridad social	1.8	4.9	3.3	3.6	0.7	3.9	1.4	2
b. Otros impuestos directos	13.5 b.	12.5 b.	7.7	7.9	10.1	14.2	3.4	5.5
2. Impuestos directos a empresas	...	...	5.9	2.8	2.9	2.4	5.5	4.4
3. Impuestos indirectos	12.8	14.4	15.6	13.3	8.9	11.5	11.6	13.2
4. Ingresos por propiedades y contratos	0.9	1.2	2.4	3.5	2.4	3.4	2.3	2.9
5. Transferencias corrientes de las familias	0.9	1.2	...	0.1	1.2	1.3	0.2	0.4
6. Transferencias corrientes del resto del mundo	0.1	...	...	...	...	...	0.3	0.2
7. Total de ingresos corrientes a.	30.0	34.2	34.9	31.2	26.2	36.8	24.7	28.2

a. El total de ingresos puede no coincidir con la suma de las partes por el redondeo de las cifras.

b. Incluye impuestos directos de familias y de las empresas.

c. Incluye transferencias de familias y del resto del mundo.

Fuente: OCDE, Statistics of national accounts 1950-1981, París, 1984.

Por su lado el gasto público corriente de los gobiernos, que como vimos se fue incrementando, se puede clasificar en los siguientes rubros: consumo del gobierno, es decir el gasto corriente en bienes y servicios, tanto civiles como militares; pago de transferencias; gastos de capital en obras públicas y gastos de la producción de las empresas del gobierno.

El gasto del gobierno en bienes y servicios, durante los años cincuenta, aumentó, en términos monetarios, más rápidamente que la demanda privada en todos los

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

países desarrollados. Este aumento fue mayor en Estados Unidos y en menor medida en el Reino Unido por los gastos militares.

Los pagos de transferencias constituyen un renglón del gasto abocado a la seguridad social, como bonificaciones familiares, pensiones gubernamentales, beneficios para los desempleados. En ese año en países como Alemania, Francia, Italia y Holanda constituían un renglón mayor que el gasto corriente en bienes y servicios y, salvo el caso de Estados Unidos y el Reino Unido, superaba los gastos militares.

Cuadro IV
Gasto del gobierno como proporción del PNB en 1957
(PNB = 100)

	Gasto civil corriente en bienes y servicios	Gastos de la Defensa	Subsidios	Gras Transferencias	Interés sobre la Deuda Pública	Total del Gasto Corriente	Total del excedente corriente	Formación del Activo Bruto	Excedente total del Gobierno
Austria	11.2	1.4	1.7	11.9	0.5	26.7	6.9	3.7	3.2
Bélgica	7.4	3.4	1.7	8.8	1.7	22.6	1.3	1.8	-0.5
Canadá	9.5	3.3	0.3	6.6	1.4	21.0	4.5	2.1	2.4
Francia	7.5	6.8	1.9	13.0	1.4	30.6	1.5	1.8	-0.3
Alemania	10.0	3.0	0.8	14.8	0.6	29.2	7.3	2.7	4.6
Holanda	8.8	5.1	1.7	8.2	2.5	26.2	5.7	3.2	2.4
Noruega	8.4	3.5	4.3	5.8	0.9	22.7	7.5	2.6	4.7
Suecia	12.6	5.0	1.1	8.5	1.5	26.7	4.7	3	1.7
Reino Unido	9.5	7.0	1.9	5.9	3.6	28.2	2.8	1.1	1.7
Canadá	8.2	5.9	0.3	6.7	2.3	23.5	3.4	3.7	-0.3
Estados Unidos	6.6	10.0	0.3	4.3	1.4	22.8	3.4	2.8	0.6

a. 1956

Fuente: Tomado de Maddison, Angus, *El crecimiento económico de occidente*, Editorial Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1968, (primera edición en español).

Esas transferencias, desde el año 1957, eran notablemente más altas en Alemania y Francia que en Estados Unidos y superiores en muchos países del continente que en el Reino Unido.

La función principal del gasto en la seguridad social, según A. Maddison, fue la de promover la confianza entre la población en general, alejando el temor a la depresión y a la desocupación, más que su contribución a los gastos de consumo y a la ampliación de la demanda, ya que en períodos de alta ocupación, su

contribución es pequeña debido a que los impuestos que financian estas transferencias provienen de sectores que hubiesen gastado en otra cosa si no se hubieran gravado sus ingresos.⁴⁰ Lo cual tiene lógica en términos de la relación del gasto en consumo y la demanda, pero desde la perspectiva de la función distributiva de este tipo de gasto público, seguramente que su impacto fue más trascendente que el que le atribuye este autor.

El gasto destinado a sostener el sistema de bienestar tiene un peso significativo dentro del presupuesto público y tiene una tendencia creciente en casi todos los países desarrollados, especialmente en los años cincuenta y sesenta. Las transferencias públicas a la seguridad social, que se presentan en el siguiente cuadro, y que no corresponden a todo el gasto social, pues en ellas no se incluye el gasto en salud ni educación, se observa un crecimiento más evidente de 1960 a 1968.

También observamos que todos los países incrementan su gasto social en los sesenta, pero en algunos países el volumen de sus transferencias es mayor que otros, estando en el primer caso justamente aquellos países que desarrollaron un entramado de instituciones y programas sociales más amplio y con mayor nivel de cobertura (Alemania, Francia, Suecia, Países Bajos, Bélgica, Noruega y Dinamarca). Otros países como Portugal y España su gasto social es menor y refleja el rezago de su sistema de bienestar respecto al de los demás países de Europa hasta los años setenta.

⁴⁰ Maddison, Angus, *Crecimiento económico de occidente*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1966 (primera edición en español), p. 124.

Cuadro V
Transferencias públicas a la seguridad social como % del PIB a.

País	1960	1968	1970	1974
Alemania	12.0	13.7	12.7	14.6
Bélgica	11.5	14.2	11.7	13.3
Dinamarca	7.4	10.8	11.6	12.0
España	2.3	8.1	8.6	9.5
Estados Unidos	5.0	6.4	7.8	9.5
Francia	13.5	17.0	14.8	15.5
Italia	9.8	12.6	12.4	13.7
Noruega	7.6	10.5	12.2	13.3
Países Bajos	...	16.2	16.8	20.7
Portugal	3.0	3.1	3.1	5.3
Reino Unido	6.8	8.7	8.9	9.8
Suiza	5.7	7.5	8.2	10.6
Suecia	8.0	10.6	11.0	14.3
Total OECD	6.9	8.5	8.8	10.5

a. no comprende todo el gasto social, solo "los beneficios de la seguridad social por enfermedad, vejez, asignaciones familiares, etc., la asistencia social y el seguro de desempleo"

Fuente: OCDE, "Historical Statistics", series 1960-1964 y 1970-1969, París, 1966 y 2000.

Pero además, ya desde estos datos podemos percibir las diferencias entre los países de europeos y Estados Unidos en el manejo de la magnitud del gasto social, más reducido en el caso norteamericano, y que deja entrever una concepción diferente de la política social, así como una visión distinta de la responsabilidad de su financiamiento.

III.4. CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Si bien las primeras leyes que dieron origen a los sistemas de seguros contra la vejez, la incapacidad y el desempleo y algunos otros programas de ayuda a las familias, datan de finales del siglo XIX y principios del XX, es en la segunda posguerra que se desarrollan y diversifican los programas gubernamentales enfocados a la seguridad social, ya como parte de una política global de bienestar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

en concordancia con políticas económicas comprometidas con el crecimiento económico y con el pleno empleo.

A partir de los años cincuenta, en prácticamente todos los países desarrollados, la protección social para los trabajadores, el mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto, el promover mecanismos de promoción social, se convirtieron en objetivos básicos de la agenda de los gobiernos. Se trató de buscar el equilibrio entre el crecimiento económico y la equidad social, con la amplia participación de los partidos y los sindicatos.

En los casos de los países europeos, y de manera especial de los países pioneros como Alemania, Reino Unido, Francia y los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Noruega), se logran crear unos sistemas de protección social muy integrados y con una cobertura universal, que abarca a toda la población.

Si bien es cierto que el desarrollo de las políticas de Bienestar y la conformación del Estado de Bienestar no estuvieron determinados por la permanencia en el poder de los partidos socialdemócratas, pues gobiernos de otros signos ideológicos compartieron las políticas de bienestar, lo cual es una señal de que la constitución del Estado de Bienestar trasciende el sólo ámbito de las relaciones políticas, sí es importante reconocer que en el período, la socialdemocracia mantuvo su hegemonía, tanto por los años que se mantuvo en el poder, como por haber impuesto la agenda política a partidos de centro y de derecha.

En países con fuertes movimientos socialdemócratas como Noruega, Suecia y Austria el modelo de bienestar que se conformó está sustentado en el

reconocimiento de los agentes productivos (capitalistas y trabajadores) y de sus formas de organización y en los acuerdos de cooperación establecidos entre las partes.

La característica institucional más distintiva de este modelo "socialcorporatista" de Estado de Bienestar, dice Ramesh Mishra,⁴¹ es el mecanismo centralizado de negociación salarial a través del cual las distintas partes sociales establecen acuerdos y compensaciones entre el salario monetario y las prestaciones sociales, así como entre la moderación salarial y el pleno empleo.

Durante el período de auge, en estos países, la política económica y la social de los gobiernos estaban interrelacionadas, lo que significa que el Estado de Bienestar no se ve reducido a compensar los rezagos sociales del desarrollo capitalista, sino que incorpora objetivos sociales en las medidas de política económica. Los aspectos distributivos se consideran inseparables de los de producción.

En estos países se conformó un modelo de economía de mercado complementado por un sistema de bienestar desarrollado que se ha podido sostener con la cooperación y el consentimiento de los principales intereses económicos y políticos de cada país, mismos que están organizados corporativamente y cuentan con espacios tripartitos institucionalizados de cooperación entre empresarios, trabajadores y gobierno.⁴²

⁴¹ Mishra, Ramesh "El Estado de Bienestar después de la crisis: Los años ochenta y más allá", en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza-Universidad, Madrid, 1989, pp. 60-61.

⁴² *Ibid*, pp. 60-61.

La red que compone el sistema de bienestar en todos los países europeos y en Estados Unidos es muy amplia, pero finalmente abocada a la atención de cuatro grandes problemas sociales: el de la seguridad social, la salud, la educación y la pobreza de la población y alrededor de ellos se agregan otra diversidad de programas que tienen objetivos más específicos y que surgieron en cada país en circunstancias distintas.

Para fines de exposición, pero también de clasificación funcional de los sistemas y programas de bienestar que operan en estos países, los agrupamos en tres bloques, como los clasifican los norteamericanos: la seguridad social, la asistencia social y los derechos sociales básicos generales.

III.4.1. LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social comprende todos aquellos sistemas y programas que protegen derechos sociales de los trabajadores, algunos obtenidos como conquistas laborales.

Los sistemas de la seguridad social se fueron desarrollando después de períodos críticos como la crisis económica del 29, pensando en prevenir el fin de la vida laboral de los trabajadores o situaciones imprevistas como la muerte, la enfermedad o la invalidez, que dejarían en una situación de indefensión a los trabajadores o a sus familias.

El objetivo fundamental de la seguridad social, según O'Connor, es crear una sensación de seguridad económica entre las filas de los trabajadores en activo,

pues su expansión es consecuencia directa del desempleo tecnológico y cíclico propio del crecimiento económico capitalista. Por tanto los beneficios de la seguridad social es para lo que este autor denomina trabajadores superfluos, es decir para los trabajadores que terminan su vida activa, o que por razones extraordinarias salen del ciclo productivo.⁴³

Los programas de pensiones y la seguridad social toda es vista desde esta perspectiva como un sistema que reduce los riesgos en que puede incurrir la clase trabajadora, socializando los costes de la inseguridad económica que produce el crecimiento capitalista.

El acceso a los beneficios de la seguridad social para el trabajador es directo por el solo hecho de haber cotizado durante su vida laboral. En realidad los beneficios de la seguridad social son parte del salario ahorrado por el trabajador durante su vida activa y que le permite utilizarlo cuando entra en inactividad permanente por retiro de la actividad laboral o inactividad provisional por enfermedad, accidente o paro.

La seguridad social en los países europeos que fueron pioneros en constituir sus sistemas de bienestar (Alemania, Francia, Reino Unido y los países escandinavos) comprende un sistema de pensiones de vejez, que se otorgan a los trabajadores cuando han cumplido un número de años en activo y que cuentan con la edad límite para seguir laborando, de sesenta y cinco años en promedio, a los cuales se les asigna su pensión o jubilación. Una condición para su asignación es que el trabajador haya cotizado durante un número determinado de años al sistema de

⁴³ O'Connors, James, *op. cit.*, p. 176.

pensiones, treinta y cinco años en el caso de Alemania y cuarenta en el de Francia.

La seguridad social comprende también en estos países el seguro por incapacidad y muerte del trabajador, que se concede, el primero, en casos de accidentes que provocan una incapacidad parcial o total, obteniendo el trabajador una pensión, durante el proceso de rehabilitación, o definitiva. En caso de muerte del trabajador, el seguro comprende indemnización funeraria y pensiones a viudas y huérfanos, o a los padres cuando el trabajador fallecido atendía su sustento.

El seguro de enfermedad forma parte también de la seguridad social y constituye uno de los gastos sociales más altos del sistema, protege a los trabajadores y familiares cuando sufren una enfermedad, pudiendo percibir algunas prestaciones por este seguro, como subsidio de enfermedad equivalente al salario no percibido durante el período de rehabilitación, pago de gastos de hospitalización, medicamentos, curaciones y servicios de atención médica, y gastos de maternidad, entre otros.

Los británicos tienen aseguradas sus necesidades de asistencia médica gracias al National Health Service (NHS), el sistema de sanidad pública echado a andar desde los años cuarenta por los gobiernos laboristas con financiamiento público y que constituye uno de los pilares de la seguridad social británica.

En todos los países europeos se creó el seguro de desempleo, que permite mantener un ingreso mínimo a los desempleados durante un período preestablecido, mientras se reinseran en el mercado laboral. Éste es uno de los

seguros más representativos del Estado de Bienestar, en tanto que atiende uno de los efectos más nocivos para los trabajadores de la dinámica económica capitalista, el desempleo.

Con el seguro de desempleo se garantiza el ingreso de los desempleados, generalmente con un porcentaje del salario obtenido por el trabajador en el empleo inmediato anterior, durante un tiempo reducido, unos tres meses, en los que se espera que el trabajador se reinserte a la vida laboral. Pero también el seguro comprende subvenciones para capacitar a los trabajadores y lograr su reconversión laboral.

Otra de las características del sistema de seguridad social de los países pioneros es que tiene una cobertura universal, que incluye, además de los trabajadores sindicalizados, a trabajadores autónomos, a los aprendices, artistas, granjeros, beneficiarios del seguro de desempleo y la afiliación voluntaria de amas de casa y trabajadores extranjeros. De la misma manera los seguros por enfermedad, accidentes de trabajo y maternidad tienen una cobertura similar.⁴⁴

Una particularidad del sistema de seguridad social europeo es que concibe la protección social de manera amplia, esto es, que incluye al trabajador y a la familia, para evitar que los familiares cayeran en la pobreza ante la ausencia del trabajador. Por eso se extendieron a todos los demás países las *asignaciones familiares* que nacieron en Francia y que consisten en una asignación adicional al salario del trabajador en forma de prestaciones familiares, las cuales forman parte del sistema de seguridad social.

⁴⁴ Kusnir, Liliana, *op. cit.*, pp. 56-57.

Por su parte, la concepción norteamericana de la seguridad social, implica la corresponsabilidad del Estado con los trabajadores para evitar que caigan en condiciones de pobreza por razones casuísticas, como una enfermedad o accidente de trabajo, obligando a los trabajadores y a los empleadores a pagar contribuciones de Seguro Social, dejando al gobierno la administración de los fondos, que se aplican cuando la vejez, la muerte, la incapacidad o el desempleo le impide al trabajador continuar laborando, él o sus familiares reciben el monto de lo acumulado más el interés obtenido en el período.⁴⁵

El seguro social, es el programa social más grande de los Estados Unidos, en 1992 su cobertura abarcaba al 95% de todas las plazas existentes en ese país, que significaban aproximadamente unos 135 millones de trabajadores. El número de beneficiarios de ese programa, en ese mismo año, ascendía a 41.5 millones de personas, de las cuales 29.3 millones eran jubilados, 7.3 millones familiares de trabajadores fallecidos y 4.9 millones de trabajadores incapacitados.⁴⁶

De acuerdo a otra fuente, ya para el año 2000, el número de activos que cotizaban al sistema había ascendido a 152.9 millones de trabajadores y el de beneficiarios por jubilación era de 38.5 millones y de 6.6 millones los pensionados por invalidez.⁴⁷

La cobertura de la seguridad social norteamericana incluye a todas las personas ocupadas que reciben ingresos, abarcando a los trabajadores autónomos, con

⁴⁵ Jusidman, Clara, *op. cit.* p. 61.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 65.

⁴⁷ *Sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, s.f., p. 21, Tomado del sitio web: <http://www.finteramericana.org/librosdoc/pública/tadci.cl>

excepción de los trabajadores eventuales rural y doméstico y los trabajadores autónomos con ingresos inferiores a cierto límite.⁴⁸

Los beneficios del sistema de seguridad social público norteamericano están protegidos contra la inflación. Los beneficios están indexados al índice de precios al consumidor, por ello el seguro social es tan popular en los Estados Unidos, del cual se dice que ha salvado a más familias de caer en la pobreza que todos los programas de asistencia social juntos.

En los últimos años también se han desarrollado los mercados privados de seguros de vida, médicos y de pensiones de jubilación, los cuales son regulados por el gobierno federal, quien también garantiza que los trabajadores reciban las pensiones prometidas mediante un seguro de carácter nacional.

Según Stiglitz, en 1979, los trabajadores no agrarios del sector privado que estaban cubiertos por un seguro de vida privado llegaba a poco más de la mitad, 55%,⁴⁹ lo que implica que muchos de estos trabajadores contrataban un seguro adicional privado, ya que el sistema público cubre alrededor del 95% de la planta laboral norteamericana.

La privatización de las pensiones se ha visto como una solución a la crisis del sistema público que se vive desde hace algunos años y de la que hablaremos más adelante, sin embargo los elevados costes de administración de las compañías privadas la hacen una solución inviable.

⁴⁸ *Ibid.* p. 6.

⁴⁹ Stiglitz, *op. cit.* p. 361.

En cuanto al sistema sanitario o de salud norteamericano, éste funciona bajo un esquema compartido entre el sector privado y el público. La mayoría de los trabajadores cuentan con un seguro médico contratado por la empresa con compañías privadas, cuyo costo está deducido de impuestos mientras lo pague el empleador y tiene una deducción impositiva del 25% si lo paga el trabajador por cuenta propia.⁵⁰

Para los trabajadores jubilados el gobierno creó en 1965 un programa (Medicare) que incluye un seguro de hospital para personas mayores de 65 años, cuota médica y gastos médicos adicionales. Este programa es administrado federalmente, se financia con cuotas de los trabajadores y patrones en la etapa laboral para recibir los beneficios tras el retiro.

Paralelamente al anterior programa el gobierno federal creó el programa Medicaid, para dar atención sanitaria a la población pobre que no puede acceder al esquema privado ni al programa para trabajadores jubilados.

Medicaid es un programa administrado por los estados, quienes comparten con la federación su financiamiento y sus normas de acceso son definidas en cada estado, pero en general atienden alrededor del 40% de la población en condiciones de pobreza, la que vive de la asistencia pública.

Gracias a este programa, los pobres de Estados Unidos tuvieron acceso a los servicios de salud que son extremadamente caros y por lo tanto inaccesible para los desempleados y para sectores con ingresos mínimos. Aún así, existe un

⁵⁰ *Ibid.* p. 314.

porcentaje de la población norteamericana que no tiene acceso a ningún sistema de salud.

Se estima que el 85% de la población norteamericana estaba cubierta a finales de los ochenta por alguno de los dos programas públicos más importantes o por un seguro privado médico, por lo que el 15% de la población estaba totalmente desamparada. Sin embargo, como dice Stiglitz, esta falta de cobertura no estaba repartida de manera uniforme entre toda la población, pues el 23% de la población negra y el 22% de la población de origen hispano no estaban cubiertos por los sistemas médicos, ni públicos ni privados, en comparación con el 14% de la población blanca.⁵¹

El seguro de desempleo está vigente en los Estados Unidos desde el Acta de Seguridad Social de 1935, es un programa que funciona de manera descentralizada, cada estado maneja su propio programa con apoyo federal para gastos de administración, es financiado con un impuesto federal sobre la nómina de los trabajadores y su cobertura incluye a todos los trabajadores industriales y del comercio y una parte de los trabajadores agrícolas, más los empleados públicos.

El programa funciona bajo las normas que establece cada uno de los estados, por lo que varía en cada uno de éstos el monto de las asignaciones, el período máximo en que se otorga la compensación, las reglas de acceso al programa y la asistencia complementaria para la capacitación del trabajador.

⁵¹ *Ibid.* p. 337.

Los países europeos de capitalismo tardío, como España, Portugal, Italia y Grecia estuvieron rezagados, sus sistemas de bienestar inician en el período de entreguerras y con más impulso en los años sesenta, con sistemas más desintegrados y con coberturas más restringidas que los demás países de la comunidad europea.

España, quien inicia la democratización de su sistema político en los años ochenta, es hasta entonces que dedica especial atención al campo social. La integración de este país, junto con los otros países menos desarrollados de Europa, a la Comunidad Europea, los impulsa a tratar de homogeneizar sus políticas de bienestar, destinando mayores recursos públicos, definiendo políticas más integradas y ampliando la cobertura de sus sistemas.

La seguridad y la asistencia social se organizan en tres aspectos bien definidos en España.

Las prestaciones sanitarias que comprende el seguro médico en casos de maternidad, enfermedad y accidentes de trabajo, servicios que son administrados por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Las prestaciones económicas, que comprende el sistema de seguros de invalidez, muerte, incapacidad laboral y desempleo cuya gestión corresponde al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Los servicios sociales, orientados a atender a la tercera edad, a los minusválidos y al fomento a la convivencia en los hogares.⁵²

III.4.2. EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La forma de financiamiento de la seguridad social adopta modalidades distintas en cada país, sin embargo las fuentes son las mismas, solo que con distintas combinaciones. Estas fuentes son las aportaciones de los trabajadores, de los empleadores y las transferencias fiscales del gobierno.

En el caso alemán, las fuentes de financiamiento son las cotizaciones de los trabajadores y de los empresarios, quienes aportaban para la seguridad social en 1996, el 40.8% del salario bruto, repartido en un 50% entre ambas partes.⁵³ En el caso de las víctimas de guerra y de los indigentes, la asistencia corre a cuenta del Estado.

Las instituciones de seguridad social son autónomas y son administradas por los trabajadores y los patrones, el Estado supervisa jurídicamente su funcionamiento.

En el Reino Unido, la seguridad social tiene tres fuentes de financiamiento: las transferencias fiscales del Estado, un impuesto especial sobre ingresos de trabajadores y empresarios y los rendimientos de las inversiones de la Caja Nacional del Seguro. La Caja Nacional del Seguro, es una gran bolsa que funciona bajo el sistema de reparto, el saldo obtenido de lo que ingresa menos lo que

⁵² Kusnir, Liliانا, *op. cit.*, pp. 117-118

⁵³ Fernández, Oscar, "La situación de la seguridad social en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Suécia", *El País*, Madrid, 11 de agosto de 1996.

egresa, se invierte en obligaciones del Estado y los rendimientos se reingresan a la Caja Nacional.⁵⁴

Las fuentes de financiamiento del sistema nacional de salud, también son las aportaciones de la Caja Nacional de Seguros, los recursos fiscales del gobierno y las participaciones obtenidas de los pacientes.

En el caso de Francia, el 85% de los fondos de la seguridad social los aportan los empresarios y los trabajadores, el resto el Estado. Para tener derecho a la jubilación plena hay que haber cotizado durante 40 años y la pensión se establece teniendo en cuenta el salario de los últimos 10 años.

En cuestiones médicas, la seguridad social cubre el 80% de los gastos, pero sólo el 70% de los servicios del médico. En caso de hospitalización el asegurado debe aportar 70 francos diarios. El 20% o 30% de los gastos sólo los asume el sistema de seguridad en casos de extrema pobreza.⁵⁵

En el caso de Suecia, la financiación del sistema se realiza a través de los impuestos y de diversos mecanismos. El 60% se cubre con contribuciones de los patrones y trabajadores, el Estado aporta un 26% y el resto lo pagan las comunas.⁵⁶

⁵⁴ Kusnir, Lilliana, *op. cit.*, p. 111.

⁵⁵ Fernández, Oscar, *op. cit.*

⁵⁶ *ibid.*

El financiamiento del sistema de seguridad social en Estados Unidos, recae en los propios usuarios y los empleadores, se ha intentado no usar recursos fiscales provenientes del esquema tributario general para financiar este tipo de programas.

Los fondos del seguro social son aportados por empleadores y trabajadores en partes iguales, con cotizaciones del 12.4% sobre la nómina salarial (aportando cada uno el 7.65% del cual el 1.45% corresponde a los servicios de salud Medicare y el 6.2% a la seguridad social).⁵⁷ El gobierno federal norteamericano es el responsable de la administración de estos fondos por medio de un fideicomiso. El Congreso diseñó a la seguridad social como un **sistema de reparto**, cuando los empleadores y trabajadores pagan sus cotizaciones para el "fondo de fideicomiso" de la seguridad social, la mayor parte del dinero ingresado, egresa como beneficios a los trabajadores jubilados.

Las cotizaciones a la seguridad social se invierten a través de distintos fondos de fideicomiso del programa, que se utilizan para solventar los gastos administrativos del mismo. Los excedentes del programa van directamente al Tesoro norteamericano a cambio de pagarés federales y se utilizan para financiar parte del presupuesto del gobierno, para gastos de defensa o de otros programas.

El criterio de la seguridad social se basa, como dijimos, en lo que se conoce como **sistema de reparto**, que consiste en que las cotizaciones de los trabajadores jóvenes en activo pagan las prestaciones que reciben los trabajadores retirados, esto es, los jubilados, los inválidos, las viudas, etc. El sistema de reparto implica entonces una relación solidaria intergeneracional entre los trabajadores, es decir,

⁵⁷ Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, *op. cit.*, p. 7.

las nuevas generaciones de trabajadores financian las pensiones de las generaciones de trabajadores retirados y a su vez las pensiones de estos trabajadores en activo deberán estar garantizadas por las futuras generaciones de trabajadores.

En tanto que la seguridad privada se basa en un **sistema contributivo**, que consiste en que cada trabajador aporta con sus cuotas en una cuenta privada lo que en el futuro será sus pensiones de retiro.

Desde antes de los años sesenta existen planes privados de seguros, que contratan las empresas para sus trabajadores con aportaciones de los dos, tanto de seguros de retiro como seguros médicos, estos programas de seguros privados funcionan bajo el **sistema contributivo**.

Con la finalidad de equiparar lo que representa, en términos del gasto público, algunos renglones de la seguridad social, podemos observar en el siguiente cuadro el peso que tiene el sistema de pensiones, el de salud y el seguro de desempleo en algunos países desarrollados.

CUADRO VI
GASTO PÚBLICO EN ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES
COMO % DEL PIB.

Pais	Pensiones de jubilación	Salud	Seguro de desempleo	Prestaciones por invalidez	Prestaciones a familias
Alemania	8.7	6.0	0.4	0.9	1.6
Bélgica	6.1	5.4	2.5	2.1	2.9
Dinamarca	5.8	8.0	4.9	1.7	1.1
Estados unidos	5.0	3.7	0.7	0.8	0.5
España	4.6	4.3	2.0	1.1	0.5
Francia	7.6	5.8	nd.	1.0	2.2
Italia	7.4	5.7	0.6	1.0	1.0
Países Bajos	6.5	5.6	1.7	4.3	2.0
Portugal	3.4	3.6	0.3	2.0	0.7
Noruega	4.5	6.0	0.4	1.9	1.2
Reino Unido	5.1	4.9	1.1	0.9	1.8
Suecia	6.7	8.5	0.4	1.9	1.7
Suiza	5.6	4.6	0.1	0.9	1.0

Fuente: OCDE, "Social Expenditure Database: 1980/1986", CD-ROOM, Paris, edición 2001.

En 1980, el sistema de pensiones constituye uno de los renglones más elevados del gasto público, al igual que el gasto en salud, en tanto el gasto en el seguro de desempleo, aún cuando aumenta y disminuye cada año, dependiendo del nivel de paro, en la mayoría de países no representa más de dos puntos porcentuales del producto.

El gasto en el sistema de pensiones constituye la partida más importante del gasto social y del total del gasto en prácticamente todos los países. En Estados Unidos es la segunda partida en importancia por su volumen, sólo debajo de los gastos de defensa. En el año 1980, con excepción de Dinamarca, Noruega y Suecia, en los demás países de la OCDE la partida para pensiones de jubilación era la más importante dentro de los gastos del Estado en materia social y junto con la partida para sanidad y educación consumen la mayor parte de ese tipo de gasto, los demás programas de seguridad y asistencia social, como los seguros de desempleo, por accidentes de trabajo o la asistencia a familias pobres,

representan un porcentaje más reducido del gasto en comparación a los tres rubros anteriores.

Otro aspecto que resalta en el cuadro es el nivel más reducido en los diferentes renglones de gasto social en España y Portugal; que en ese año se encontraban en la etapa inicial por nivelar sus programas sociales a los de sus socios europeos; pero llama más la atención los niveles reducidos del gasto de Estados Unidos en relación de sus contrapartes europeos, en especial el porcentaje del gasto como proporción del producto que destina a salud, que en ese año es de 3.7% sólo equiparable al nivel de Portugal, lo que es un signo de la inexistencia en ese país de un sistema público de atención universal de salud como el que se formó en los países de Europa.

III.4.3. LA ASISTENCIA SOCIAL

La asistencia social se compone por todos los programas gubernamentales enfocados a atender a la población en condiciones de pobreza y a grupos vulnerables (minusválidos, huérfanos, viejos sin seguridad social y familias monoparentales). A diferencia de la seguridad social, para acceder a los beneficios de algún programa de asistencia social se requiere cumplir con determinados requisitos y pasar por procesos de selección que demuestren que se es sujeto a recibir el apoyo.

Normalmente los programas de la asistencia social atienden a sectores de la población que no están integrados al ciclo productivo o a quienes estándolo, su nivel de ingresos es tan precario, que requieren de un ingreso complementario

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

aportado por el Estado para cubrir sus necesidades mínimas. El financiamiento de estos programas recae en los distintos niveles de gobierno.

Existen una serie de programas de asistencia social que funcionan en Alemania, Francia Reino Unido y los países escandinavos, como los que aparecen en el cuadro siguiente:

CUADRO VII
PROGRAMA DE AYUDA EN PAISES EUROPEOS PIONEROS

Programas	Países			
	Alemania	Escandinavos	Francia	Inglaterra
Programas contra la pobreza (complementario en ingresos, en efectivo, en especie o asesoría)	sí	sí	sí	sí
Programa para familias numerosas	sí	sí	sí	sí
Programa para familias monoparentales	sí	sí	sí	sí
Programa para personas de edad avanzada que no tienen pensión	sí	sí	sí	sí
Programas para inmigrantes y refugiados	sí	sí	sí	sí
Programas para personas en situación especial (expresidiarios, enfermos mentales, discapacitados, huérfanos)	sí	sí	sí	sí

Fuente: Kusnir, Likanó. La política social en Europa. Editorial Miguel Ángel porúa, México, D.F., 1996, p. 63.

En general en todos los países que fueron pioneros en la aplicación de políticas de bienestar, existe una articulación de la asistencia social con la seguridad social, actuando aquella como complemento para aquellos sectores que no cuentan con beneficios de la seguridad social, como en el caso de los viejos que no alcanzaron a jubilarse, o personas que por condiciones especiales no cuentan con los suficientes ingresos para su subsistencia, como es el caso de familias muy numerosas o familias monoparentales formadas sólo por la madre (o el padre) y los hijos. Generalmente el financiamiento de estos programas es asumido por el gobierno central con recursos fiscales.

Por su lado, los norteamericanos cuentan también con diversos programas de asistencia social enfocados a la atención de sectores específicos de la población que requieren del apoyo gubernamental para su supervivencia.

Estos programas, que se describen en el siguiente cuadro se fueron creando en distintos momentos para atender problemas específicos. Tienen la característica de estar desarticulados, no corresponden a un plan general de combate a la pobreza, en tanto que son administrados o financiados por distintos niveles de gobierno (local, estatal o federal), los criterios de elegibilidad para los beneficiarios y los beneficios que aportan son distintos en cada estado de la Unión Americana.

El siguiente cuadro resume los programas de asistencia pública que se encuentran vigentes en Estados Unidos, algunos fueron creados desde el Acta de Seguro Social de 1935, como los programas de ayuda a niños, a viejos y a ciegos, otros datan del período de "lucha contra la pobreza" decretado por el presidente Lindon B. Johnson en 1964, mismo año en el que se emite el Acta de los Derechos Civiles que reconocía los derechos políticos y otorgaba plena ciudadanía a la población negra, otros fueron ajustados por los recortes al gasto social en el período del presidente Ronald Reagan y de sus sucesores.⁵⁸

⁵⁸ Jusidman, Clara, *op. cit.*, pp. 36-53.

CUADRO VIII
 CARACTERÍSTICAS DE PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS

Programa	Beneficios	Beneficiarios	Financiamiento	Administración	Planeación
Ayuda a Familias con hijos dependientes (AFDC)	Efectivo	Niños pobres y sus familias	Gobierno federal y gobiernos estatales y locales	Estatal y local	Federal y local
Ingreso de seguridad complementario	Efectivo	Ciegos, viejos e incapacitados	Gobierno federal	Federal	Federal
Beneficios para veteranos	Efectivo	Veteranos de guerra mayores de 65 años o incapacitados y sus familias	Gobierno federal	Federal	Federal
Asistencia General (GA)	Efectivo	Población pobre	Gobiernos estatales y locales	Estatal y local	Estatal y local
Rehabilitación vocacional	Servicios médicos de rehabilitación	Incapacitados en su mayoría pobres	Gobierno federal	Estatal	Federal
Bonos de alimentos	Ayuda en especie: bonos para comprar alimentos	Población pobre	Gobierno federal	Estatal	Federal
Almuerzos escolares	Alimentos	Niños pobres	Gobierno federal	Estatal	Federal
Meats on Wheels	Alimentos	Viejos	Gobierno federal	Estatal y local	Federal
Alimentación suplementaria especial para mujeres y niños (WIC)	Alimentos	Madres y niños pobres	Gobierno federal	Local	Federal
Medicaid	Servicios de salud	Población pobre	Gobiernos federal y estatales	Estatal	Federal
Vivienda pública	Subsidios para la construcción	población pobre	Gobierno federal	Estatal y local	Federal

Fuente: Jussiman, Clara, *La política social en Estados Unidos*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1996, pp. 122-123

Programas como éstos, que son programas que transfieren renta a la población pobre, son objeto de una gran controversia en Estados Unidos e Inglaterra. Sus críticos consideran que desincentivan a los pobres a buscar empleo y a superarse, que fomentan la dependencia de las familias pobres a la ayuda gubernamental y que tienen un efecto contrario al deseado, al destruir familias. Por ejemplo, el programa de Ayuda a Familias con Hijos Dependientes (AFDC, por sus siglas en inglés), contiene el requisito que la madre de familia sea soltera, si se une en pareja, el apoyo del programa se suspende.

En sentido contrario hay quienes piensan que los niveles de asistencia de estos programas son demasiado bajos y que son insuficientes para que los pobres puedan romper el círculo vicioso de la pobreza.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Otro asunto que provoca polémica en la sociedad norteamericana es la disyuntiva de entregar la ayuda a los beneficiarios en especie o en efectivo. Para los que defienden la primera opción, se garantiza de este modo que la ayuda no se desvíe de sus objetivos, por ejemplo, los bonos en alimentos, garantizan el consumo por las familias de los nutrientes básicos para la subsistencia; para los que prefieren la ayuda en efectivo, el Estado proporciona el mismo nivel de bienestar con un costo menor que con la ayuda en especie.

Para los críticos de estos programas, además de que les resultan demasiado costosos, les parece que generan dependencia de los usuarios de los programas, por eso el sistema de asistencia social tiene menos legitimidad que la seguridad social y permanentemente está siendo sometido a debate en el congreso norteamericano y sujeto a las restricciones presupuestales y a los ajustes de los programas.

III.4.4. LOS DERECHOS SOCIALES BÁSICOS DE CARÁCTER UNIVERSAL

Finalmente, en las sociedades norteamericana y en los países de la Unión Europea, así como en otros muchos países, la educación se reconoce como uno de los derechos esenciales de los ciudadanos en general que debe ser garantizado por los poderes públicos.

Se asume, en todos estos países, que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, otorgando las condiciones para que todos ellos, sin distinción alguna, pueda acceder al menos a la educación básica, después de la cual el acceso a los siguientes ciclos educativos, dependerá de las

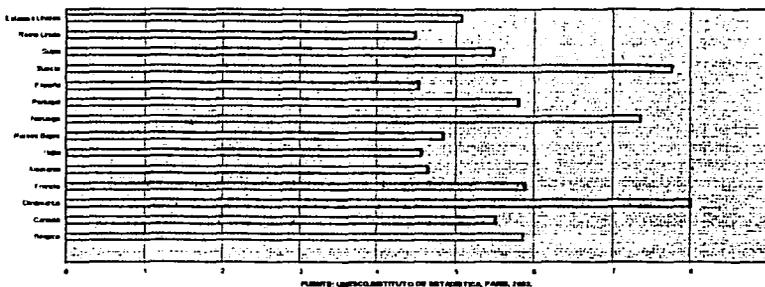
capacidades y habilidades individuales y de las condiciones económicas y sociales de cada individuo en la sociedad.

La educación ha desempeñado en todos estos países un papel crucial para el desarrollo económico y para la estabilidad social y política, al fungir como un mecanismo de movilidad social y económica. Una característica de los países capitalistas avanzados ha sido su disposición en invertir en la educación de su población, elevando en el largo plazo el nivel de formación de ésta. En 1913 el nivel de educación promedio para ambos sexos en algunos países de Europa, Estados Unidos y Japón era de 6.4 años y en 1989 esta media había subido hasta alcanzar una media superior a los 11 años.⁵⁹

El financiamiento a la educación pública recae en los gobiernos centrales y en los locales de acuerdo al nivel de descentralización del sistema educativo existente en cada país y el monto del presupuesto destinado a la educación pública varía de país en país. En el año 2000, los países que destinaban un porcentaje de su gasto a educación como proporción del PIB cercano al 8%, como lo recomienda la UNESCO, eran los países escandinavos.

⁵⁹ Maddison, Angus, *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada a largo plazo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1991 (primer edición), pp. 52-53.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO % DEL PIB: AÑO 2000.



En la mayoría de los países desarrollados la educación se estructura en niveles escolares de educación infantil, educación primaria o elemental, educación secundaria inferior, secundaria superior o bachillerato y universitaria, con modalidades y opciones alternativas diferentes en cada país después del ciclo medio básico.

La estructura más común de los sistemas educativos de la Unión Europea es la educación primaria y secundaria, salvo el caso de Portugal y los países Escandinavos que mantienen una estructura única que engloba los dos niveles.⁶⁹

Tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, la Educación Infantil es optativa y la educación primaria y secundaria inferior tiene carácter obligatorio y gratuito, siendo financiada por el Estado.

La edad mayoritaria en la que empieza la obligatoriedad son los 6 años, que suele coincidir con el inicio de la educación primaria, con la excepción de Irlanda,

⁶⁹ Muñoz, Mercedes, et. al., *El Sistema Educativo Español 2000*, Centro de Investigación y Documentación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Editor Secretaría Técnica, Madrid, 2001, pp. 53-54.

Luxemburgo y los Países Bajos, que tienen modalidades de escolarización obligatoria previas a este nivel. El final de la educación obligatoria coincide en muchos casos con el final de la Educación Secundaria Inferior, salvo el caso de Francia, Austria, Reino Unido y Bélgica que se extiende uno o dos años más.⁶¹

En Estados Unidos el financiamiento y la regulación del sistema educativo obligatorio es responsabilidad de los gobiernos locales y de los estados, aún cuando el gobierno central aumentó en los últimos años su participación, sobre todo en programas especiales como la ayuda a escuelas donde hay un número alto de niños pobres.⁶²

La educación elemental y secundaria, que es obligatoria, es atendida esencialmente por el sector público, más del 87% de los estudiantes de estos niveles educativos asisten a escuelas públicas, mientras que en niveles de educación superior las instituciones privadas van adquiriendo mayor importancia.⁶³

En este país existen además otros programas gubernamentales para apoyar la prestación de servicios especiales para niños con desempeño escolar deficiente, de educación compensatoria que contribuyan al desarrollo cognoscitivo, social y emocional de los niños pobres, con el objetivo de compensar las condiciones desiguales existentes en su entorno social entre hijos de familias ricas y de familias pobres.

En el nivel de educación superior, el sistema educativo norteamericano garantiza el acceso a la misma a quienes pueden costear sus cuotas y a quienes por sus

⁶¹ *Ibid.*, pp. 53-54.

⁶² Stiglitz, *op. cit.* p. 405.

⁶³ *Ibid.*, p. 405.

capacidades, y sin contar con recursos para financiar su educación superior, pueden tener acceso a un programa de ayuda gubernamental.

Los programas que existen en este país, para dar asistencia financiera directamente a los estudiantes de escasos recursos, pueden consistir en asignaciones en efectivo, asignación de préstamos a pagar después de concluida la formación universitaria o acuerdos para trabajar y estudiar simultáneamente.

En España la Administración Estatal tiene reservadas ciertas atribuciones frente a los gobiernos regionales semiautónomos, que salvaguardan la homogeneidad y la unidad del sistema educativo español y que garantizan a todos los ciudadanos las condiciones de igualdad de sus derechos educativos fundamentales.

Estas atribuciones especiales son:

- "La promulgación de las normas básicas que concreten el derecho constitucional a la educación, a través del establecimiento de la ordenación general del sistema educativo y de la determinación de los requisitos mínimos de los centros de enseñanza...
- El fomento y la coordinación general de la investigación...
- El establecimiento de la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de los títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español...
- La alta inspección del sistema educativo, como instrumento de supervisión y control del cumplimiento de la norma básica..."⁶⁴

⁶⁴ Muñoz, Mercedes, *op. cit.*, pp. 75-77.

A las Comunidades Autónomas como la de Cataluña, la de Andalucía, del país Vasco, entre otras, les corresponde fijar las normas estatales del sistema educativo, así como la parte administrativa-ejecutiva del sistema en su territorio.

El financiamiento de la educación pública es compartido por el Estado Central y las Comunidades Autónomas. La educación obligatoria (primaria y secundaria inferior) es financiada por estas entidades públicas, el alumnado está exento de gastos por concepto de enseñanza, las familias deben de correr con los gastos de servicios complementarios, como transporte, comedor, así como libros de texto y material escolar. Sin embargo, para alumnos de familias en condiciones de pobreza, hay ayuda pública para cubrir estos gastos.

La educación universitaria es financiada parcialmente por las Comunidades Autónomas y por el Estado, y otra parte de sus fondos provienen de las cuotas de los alumnos, subvenciones privadas y de los ingresos propios de las instituciones por concepto de servicios científicos, técnicos y artísticos, entre otros. Para los alumnos de escasos recursos económicos, existe programas de becas y ayudas para transporte, residencia, material didáctico y exención de cuotas escolares.

CAPÍTULO IV.

LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Hemos sostenido que sin el amplio período de crecimiento económico de la posguerra el Estado de Bienestar no hubiera sido posible. Por tanto, es justamente a principios de los años setenta, cuando se manifiestan los síntomas de la recesión del mundo capitalista, cuando el Estado de Bienestar empieza a ser ampliamente cuestionado. Es cuando la expansión del gasto social llega a su límite y se le identifica como una de las causas de la crisis.

IV.1. LA CRISIS ECONOMICA DE LOS SETENTA

La etapa de crecimiento prolongado de la economía mundial se vio frenado a partir del año 1973. Esto se observa claramente en los países de la OCDE, pero también en la URSS y los países en desarrollo. En todos estos países y regiones del mundo se inicia un período recesivo que se extiende a la economía mundial y que pondrá fin a una etapa de crecimiento con estabilidad, que había creado la ilusión de que los movimientos cíclicos del capitalismo se habían erradicado para siempre.

En los países de la OCDE, esta situación se veía venir desde inicios de los años setenta, cuando se desata el proceso inflacionario con explosión de los precios de las exportaciones, y se acentúa en 1971 con la crisis monetaria mundial provocada por los Estados Unidos, quien, debido a sus problemas de pagos, abandona la conexión entre el dólar y el oro, suscitando con esta medida el

derrumbe de los acuerdos monetarios de Bretton Woods que habían creado un sistema monetario internacional de tipo de cambio fijo basado en el dólar.⁶⁵

La explosión de la crisis petrolera a finales de 1973 terminó por desequilibrar a la economía mundial, al acelerar el proceso inflacionario con el disparo de los precios del hidrocarburo, lo que afectó en primer lugar a los países importadores de petróleo, como los miembros de la OCDE, y en segundo lugar, al conjunto de la comunidad internacional al impactar más la espiral inflacionaria y al provocar grandes perturbaciones en los movimientos de capital a medida que se fueron reciclando los elevados superávit de pagos de los productores de petróleo, agrupados en la OPEP.⁶⁶

La economía entró en un proceso de desaceleración acompañado con fuertes niveles de inflación, la tasa media anual de crecimiento del PIB, pasó de 4.9% en promedio para los países de la OCDE en el periodo 1950-1973 a 2.4% promedio en el periodo 1973-1987 (ver Cuadro 1), y las políticas económicas empezaron a priorizar la estabilidad en los precios y en las balanzas de pagos, sobre el crecimiento y el pleno empleo.

La crisis económica impactó las finanzas públicas, el estancamiento de la economía redujo las posibilidades de captación de nuevos recursos mientras había partidas del gasto que eran inamovibles, como las de la seguridad social. El saldo financiero del gobierno de varios países se tornó deficitario. En Estados Unidos, por ejemplo, el saldo financiero gubernamental en 1973 es de 0.6% como

⁶⁵ Maddison, Angus, *La economía mundial en el siglo XX*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992, (primera edición en español) , pp. 115-126.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 110.

porcentaje nominal del PIB, y pasó a -0.3% en 1974 y a -4.1% en 1975, en Alemania y Francia en 1973 el saldo de las finanzas públicas arrojó un pequeño superávit de 1.2% y 0.8% respectivamente, para pasar en 1975 a un déficit del 5,6% y 2.2% en ambos países.⁶⁷

Las opiniones que responsabilizan de la crisis al gasto excesivo del gobierno cobraron fuerza y el intervencionismo estatal fue sometido a un severo cuestionamiento, fortaleciéndose las posiciones neoliberales que demandaban, como una parte de la solución de la crisis, la redimensión del sector estatal y la reducción del gasto público.

IV.2. LA OFENSIVA DE LA DERECHA

La recesión económica acompañada de la aceleración de la inflación y el derrumbe del sistema monetario condujeron a un cambio de fondo ideológico entre las élites políticas y académicas de los países desarrollados, en el que se fueron suprimiendo las convicciones anteriores ligadas al pensamiento keynesiano y se fueron abriendo paso concepciones antiestatistas, que proponían un retorno al *laissez faire*.

El viejo consenso que legitimaba la amplia intervención estatal y la vigencia del estado de bienestar, empezó a ser cuestionado por una nueva ortodoxia que ponía el acento en el repliegue estatal y en la libertad de las fuerzas del mercado. Los objetivos de la política económica de pleno empleo y de impulso al crecimiento económico fueron desplazados por objetivos más inmediatos y

⁶⁷ OCDE, *Historical Statistics, 1970-1999*, París, 2000.

simples como el conservar los equilibrios macroeconómicos, así como mantener controlada la inflación y un equilibrio en la balanza de pagos.

Para la visión de la "nueva derecha", que cobró fuerza en esos años, la causa de la crisis se encontraba en los niveles extraordinarios que había alcanzado la intervención económica del estado, las políticas keynesianas de gasto público fueron señaladas como responsables de la inflación, al fomentar el crecimiento de la masa monetaria en circulación, así como eran responsables de los déficits fiscales crecientes, al desestimar la importancia de los equilibrios presupuestales. El crecimiento de la estructura estatal, con sus crecientes niveles de burocratismo y de reglamentaciones, fue ubicado como el motivo de asfixiar la iniciativa privada y de arrebatarse a la sociedad su dinamismo.

Frente a ello esta "nueva derecha" proponía el retorno a las políticas monetaristas para contener la inflación, la desregulación estatal y el recorte al gasto público, de manera especial al gasto social, la reducción de la presión fiscal, mediante la reducción de impuestos y el restablecimiento de otros estímulos al capital privado para fomentar la inversión.

Para representantes de esta "nueva derecha", como el profesor Milton Friedman, el Estado de Bienestar resultaba una distorsión del funcionamiento racional del sistema capitalista y era además una seria amenaza a la libertad. Cuestionaba la política norteamericana de gasto público y a las obligaciones de pagar tributo al gobierno para financiarla. Según él se obtendrían mayores beneficios de la eliminación del impuesto al ingreso de las personas que los que se logran con las

intenciones supuestamente redistributivas y de justicia social de las políticas de gasto público.

Acorde con su línea de pensamiento, Friedman atacaba, en sus escritos difundidos en los años ochenta, toda la cuestión de la seguridad social y la protección del desempleo, por considerarlos una carga demasiado pesada que resultaba además insuficiente para resolver todas las necesidades. Sostenía además que "la mayoría de los actuales programas de bienestar nunca se deberían de haber aprobado. Si así hubiera ocurrido, muchos de los individuos que ahora dependen de ellos se habrían vuelto ciudadanos que confían en sí mismos en vez de menores tutelados por el Estado".⁶⁸

Fredman era un convencido de que los programas sociales estatales, a los que llamaba paternalistas, no desterraban el problema de la pobreza. Lo único que habían logrado, en su opinión, eran males mayores: "debilitan la familia, reducen el incentivo al trabajo, al ahorro y a la inversión, impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad".⁶⁹

Frente a la crisis del Estado de Bienestar, la propuesta neoliberal plantea una serie de medidas como la focalización de la atención de los programas de asistencia social, la supresión de aquellos que supuestamente han fracasado en sus resultados, la privatización de algunos servicios como los de salud y educación, en fin, todas aquellas acciones que conduzcan a la reducción del gasto público.

⁶⁸ Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* Editorial Grijalbo, Barcelona, 1980, p. 170.

⁶⁹ *Ibid*, p. 180.

A principios de los ochenta el catálogo de propuestas de la escuela monetarista, y de los promotores de la economía de la oferta,⁷⁰ encuentran la oportunidad de ponerse a prueba con el arribo al poder de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos.

Pero a pesar de la ola privatizadora y restrictiva que expandieron estos gobiernos, no fue homogénea la aplicación de las recetas neoliberales, no desaparecieron en Europa y en Estados Unidos las instituciones ni todas las provisiones estatales de bienestar, y más aún, el gasto público en el caso norteamericano durante el periodo de Reagan, no sufrió severas reducciones, sino que sostuvo su expansión para mantener cierto nivel de empleo, sólo que ahora mudaron los destinos del gasto, de lo social a la maquinaria bélica.⁷¹

Las consecuencias más severas en los niveles de bienestar que se vivieron durante el período de estos dos gobiernos fueron en las condiciones de empleo, por la concepción neoconservadora de que el gobierno no puede hacerse responsable de mantener el pleno empleo sin causar efectos perniciosos como inflación y caída de la productividad, ante lo cual concluyen que no deben mantener *artificialmente* el pleno empleo, sino dejar que las fuerzas del mercado determinen los niveles *naturales* de empleo.

⁷⁰ Los promotores del énfasis de la política de oferta son encabezados por Arthur Laffer, quien propuso su "curva de Laffer", con la que explicaba que incrementar la tasa impositiva sólo incrementaba los ingresos gubernamentales de manera temporal, pues al mediano plazo los altos impuestos desanimaban la inversión y la actividad económica, obligando al Estado a reducir impuestos. Esta propuesta fue instrumentada por el congresista norteamericano Jack Kemp, quien presentó en el Congreso el proyecto de Ley Kemp-Roth para reducir los impuestos federales en un 30 por ciento. Ver Gunder Frank, Andre, "Después de la reaganomía y el thatcherismo, ¿qué?", en *Cuadernos Políticos*, No. 31, enero-marzo de 1982, Editorial ERA, México, D.F., 1982.

⁷¹ A. Maddison, se refiere a la "nueva" política económica reaganiana como una versión quijotesca del molde keynesiano, y Andre Gunder Frank la califica de keynesianismo militar.

Con esta política, en el caso del Reino Unido cuya primer ministra fue más fiel a la ortodoxia neoliberal, el desempleo inició una escalada ascendente que lo llevó de 1.3 millones de desempleados en 1979 a más de 4 millones en 1985, cerca del 13.2% de la población activa.⁷²

En los Estados Unidos, en donde nunca se aceptó que el pleno empleo fuera una responsabilidad del gobierno, en el período de Reagan, después de provocar una recesión en 1982 que empujó la tasa de desempleo al 9.5%, consiguió una fuerte recuperación en 1983-1984 –basada en los enormes aumentos de los gastos militares que llevaron a la economía norteamericana a padecer el déficit presupuestario más alto en la historia de los Estados Unidos– con ello la tasa de desempleo volvió a los niveles... de finales de los años setenta, es decir, cerca del 7%.⁷³

Aunque los neoconservadores se oponen a la universalidad de la seguridad social y de otros servicios de bienestar como los servicios de educación básica, no fueron capaces de reducir la universalidad de estos servicios ni la responsabilidad estatal en suministrarlos en Europa, ni siquiera en el Reino Unido donde dominaron las políticas neoliberales. La principal razón de ello estriba en lo enraizado que se encuentran en la sociedad la mayoría de estos programas, que forman parte de la formas de vida de sus habitantes y, por lo tanto, resultan extremadamente populares. La aceptación de estos programas de bienestar rebasa a los sectores de rentas bajas, todas las clases sociales se benefician de la seguridad social, de la sanidad y del sistema educativo, algunos como

⁷² Mishra, Ramesh, *op. cit.*, p. 63.

⁷³ *Ibid.*, p. 64.

beneficiarios directos y otros en la provisión, la organización o la prestación de los servicios.

En Estados Unidos, por ejemplo, la provisión de los servicios médicos profesionales de programas como Medicaid y Medicare, involucran a un amplio sector de este gremio como proveedor de servicios, quien sería el primero en oponerse a la reducción de recursos de estos programas.

Los programas que sufrieron la embestida neoconservadora fueron los de asistencia social, de ayuda a la población más pobre y a los grupos más vulnerables. En Estados Unidos, algunos programas como el de apoyo a la vivienda pública, o el Programa de Ayuda a Familias con Hijos Dependientes (AFDC) o el programa de bonos de alimentos sufrieron recortes presupuestales muy importantes y se restringieron los mecanismos de acceso a los beneficiarios durante el período de Reagan. Para 1983 cerca de 408 mil familias habían dejado de ser elegibles para el programa y 300 mil perdieron algunos beneficios.⁷⁴

De la misma manera, en el Reino Unido los programas de vivienda pública para trabajadores manuales sufrieron recortes importantes durante el Thatcherismo quien siempre presionó para reducir los gastos sociales con la intención de reducir la carga fiscal, los recortes presupuestarios en materia de asistencia social decididos por la Señora Thatcher se estiman en unos 12 mil millones de libras en el período 1979-1987.⁷⁵

⁷⁴ Jusidman, Clara, *op. cit.*, pp. 48-50.

⁷⁵ K. Andrews y J. Jacobs, "Punishing the Poor", citados por Contreras Peláez, Francisco José, *Defensa del Estado Social*, Ediciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996, p.171.

Se puede concluir entonces que la fuerte crítica de la nueva derecha y de quienes se hicieron eco de sus formulaciones no provocó el desmantelamiento de las redes básicas de bienestar que se crearon durante muchas décadas con el Estado de Bienestar, ni condujeron a imponerle modificaciones estructurales al sistema creado por éste, los recortes presupuestales que lograron imponer fueron selectivos afectando servicios específicos dirigidos a grupos de la sociedad más desprotegidos y con menor capacidad organizativa y poco peso electoral.

Ciertamente las consecuencias sociales de estas medidas fueron demoledoras para la población pobre de esos países: según el informe presentado por K. Andrews y J. Jacobs,⁷⁶ se afirma que en sólo cinco años, el número de pobres (entendiendo por tales a las personas con ingresos inferiores al 40% de la renta media en la Comunidad Europea) había aumentado en un millón de personas al pasar de 3 millones 732 mil personas en 1980 a 4 millones 739 mil en 1985.

Mientras que en Estados Unidos se estima que en los dos años siguientes a la promulgación del Acta Ómnibus de Reconciliación Presupuestaria de 1981, en la que el gobierno de Reagan establecía los recortes a la asistencia social, la pobreza se incrementó en dos puntos porcentuales.⁷⁷

En 1984 el número de personas en Estados Unidos en condiciones de pobreza absoluta (se entiende por esto a las personas cuyo ingreso familiar está por abajo del umbral de pobreza)⁷⁸ llegaba a 33.7 millones de personas, es decir, 14.4% de

⁷⁶ *Ibid.*, p. 171.

⁷⁷ Jusidman, Clara, *op. cit.*, pp. 49-50.

⁷⁸ El umbral de pobreza se construye con base a la estimación del costo de un programa alimentario económico de una familia realizada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos multiplicado por 3, dado que se parte del hecho de que las familias de renta baja gastan alrededor de un tercio de sus ingresos en alimentos.

la población de ese país, porcentaje que se eleva al 33.8% en la población negra y a 28.4% en la población de origen hispano.⁷⁹

IV.3. LA CRISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones, en todos los países que lo adoptaron, viene sufriendo una profunda crisis desde hace varios años, que en algunos casos pone en entredicho su viabilidad financiera, con todo el riesgo social que implica dejar sin ingresos a millones de trabajadores retirados en el mundo.

Evidentemente este, que es uno de los grandes problemas que enfrentan los sistemas de bienestar y los gobiernos que administran los fondos de pensiones, es al que mayor atención y recursos le han dedicado en los últimos años.

Las razones de esta crisis son diversas, dada la especificidad de cada sistema en cuanto a las características de las prestaciones, las formas de financiamiento y de administración, pero hay una razón de fondo que es común a todos los sistemas de los países desarrollados y que está relacionado con los cambios demográficos que han sufrido estos países en los últimos cuarenta años, esto es, a la modificación de la estructura de la población por edades.

Como vimos en el apartado sobre el financiamiento a la seguridad social, uno de los métodos de financiamiento autónomo del sistema de pensiones es mediante el **sistema de reparto** que consiste en financiar las pensiones de los trabajadores

⁷⁹ Dornbusch, Rudiger, *et. al.*, *Economía*, Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 1989, (segunda edición), pp.466-468.

retirados con las aportaciones de la generación de trabajadores en activo, por lo tanto, este sistema depende de la relación cotizantes/pensionistas.

En todos los países desarrollados, a la vez que han aumentado significativamente la esperanza de vida de su población, han descendido las tasas de natalidad en las últimas décadas, teniendo como consecuencia la modificación de la pirámide poblacional, aumentando considerablemente la población de 65 años y más y reduciendo los cohortes de población joven.

En los últimos diez años, de 1990 al 2000, la esperanza de vida de la población de más de 60 años ha aumentado, pasa en Alemania de 17.4 años a 19.2 para la hombres, y de 21.7 a 23.4 para las mujeres, mientras que en Estados Unidos ese mismo indicador cambia de 18.5 años a 19.6 para hombres y de 22.8 a 23.1 en mujeres y en Francia sube de 19.0 a 20.2 años y de 24.2 a 25.3 en ambos casos, por sólo dar tres ejemplos.⁸⁰

En tanto las tasas de natalidad de los países de la OCDE se han mantenido con una tendencia a la baja o en niveles muy reducidos de crecimiento. De 1990 al 2000 el promedio de hijos por mujer en Alemania pasó de 1.5 a 1.3, en España de 1.4 a 1.2, en Portugal de 1.6 a 1.5, en el Reino Unido de 1.8 a 1.6, en Suecia de 2.1 a 1.5 y en Suiza de 1.6 a 1.5, mientras que en Estados Unidos, Italia y Noruega este indicador se mantuvo estático en el periodo, y en Bélgica, Dinamarca, Francia y los Países Bajos su crecimiento fue mínimo.⁸¹

⁸⁰ OCDE, *La OCDE en cifras, Estadísticas de los países miembros*, L'Observateur de L'OCDE, Supplément I, Paris, 2002.

⁸¹ *Ibid.*

De acuerdo al siguiente cuadro podemos observar cómo en el lapso de cuatro décadas se modifica la estructura de la población por rango de edades, incrementándose el cohorte de población de 65 años y más en tanto que el segmento de la población joven se reduce significativamente.

En Alemania, España, Italia, Suecia y Suiza, el incremento relativo de su población en edad de jubilación es mayor a cinco puntos porcentuales y en todos los países considerados en el cuadro, con excepción de Reino Unido y Suecia, la población menor de 15 años se reduce en más de cinco puntos porcentuales en el período analizado.

El total de la OCDE, aunque incluyen a países de nuevo ingreso a la organización, como México y los países del antiguo bloque socialista, es representativo de este fenómeno de envejecimiento de la población, se ha modificado la proporción de la población de 65 años y más respecto a la población total en cinco puntos porcentuales y ha disminuido en poco más de ocho puntos porcentuales la población de menos de 15 años en el total de países miembros de la OCDE.

CUADRO IX
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR RANGO DE EDAD
EN LOS PAÍSES DE LA OCDE
 % de la población total

	menos de 15 años		15-64 años		65 años y más	
	1960	2000	1960	2000	1960	2000
Alemania	21.3a	15.3	67.8a	67.5	10.8a	17.2
Bélgica	23.5	17.6b	64.5	65.5b	12.0	16.6b
Dinamarca	25.2	18.5	64.2	66.7	10.6	14.8
Estados Unidos	31.0	21.3	59.7	66.1	9.2	12.6
España	27.3	15.0	64.5	68.1	8.2	16.8
Francia	26.4	18.8	62.0	65.1	11.6	16.1
Italia	23.4c	14.5	67.6d	67.8	9.0	17.7
Países Bajos	30.0	18.6	61.0	67.8	9.0	13.6
Portugal	...	17.0	...	67.9	...	15.1
Noruega	25.9	20.0	63.2	64.8	10.9	15.2
Reino Unido	23.3	19.1b	64.9	65.0b	11.7	15.6b
Suecia	22.4	18.4	65.9	64.3	11.8	17.3
Suiza	23.5	16.8	66.3	67.4	10.2	15.8
Total OCDE	28.6	20.4	61.6	66.4	8.5	13.2

a. Únicamente la exRFA

b. 1999

c. Menos de 14 años

d. 14 - 64 años

Fuente: La OCDE en cifras. Estadísticas de los países miembros, L'Observateur de l'OCDE, Supplément 1, Paris, 2002.

Aunado a lo anterior, la situación de la economía mundial que desde hace muchos años que no logra mantener un periodo de recuperación prolongado, significa que muchos trabajadores, sobre todo jóvenes, se encuentren desempleados y por lo tanto sin cotizar a la seguridad social. Todo esto hace que la relación entre el número de los trabajadores que cotizan a la seguridad social y el número de trabajadores en retiro que reciben los beneficios de la seguridad social se esté modificando, siendo cada vez menos trabajadores en activo por cada trabajador jubilado.

Actualmente en Estados Unidos esta relación es de un trabajador jubilado o pasivo por 3.4 trabajadores activos, mientras que en Alemania la relación era en 1996 de un trabajador pasivo por cada 2.8 trabajadores activos⁶². Las proyecciones que se

⁶² Fernández, Oscar, "La situación de la Seguridad Social en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Suecia", *El País*, Madrid, 11 de agosto de 1996.

hacen para las próximas décadas, tomando en cuenta la reducción de la población menor de 15 años que en los próximos años se incorporará al mercado de trabajo, hacen prever un panorama más difícil para el sistema de pensiones.

Pero además, la presión a las finanzas del sistema de pensiones no sólo deriva de la más estrecha relación cotizantes/pensionistas, sino al aumentar la expectativa de vida de la población adulta, que implica vivir más años con los beneficios del sistema de pensiones y de la seguridad social.

Las medidas que se han venido adoptando en algunos países para hacerle frente a esta crisis del sistema de pensiones, han sido aumentar de 65 a 67 años la edad de retiro de los trabajadores, como se ha hecho en Alemania, con el argumento que cuando se elaboró la Ley de la Seguridad Social la expectativa de vida de la población era menor. También se ha planteado incrementar las aportaciones de los empleadores y los trabajadores, medida que cuenta con una resistencia social muy grande; se ha planteado en Estados Unidos incorporar a la seguridad social a los nuevos funcionarios federales, medida que sólo aligera la carga en el corto plazo pero a la larga la acentúa, así como gravar las pensiones de aquellas personas que cuentan con una renta elevada, medida que también es muy controvertida.⁸³

La alternativa más radical para reformar el sistema de pensiones es una propuesta que no tiene viabilidad inmediata en los países desarrollados, por la fuerte oposición de los sindicatos y de los trabajadores, pero que ha sido instrumentada en varios países de menor desarrollo como Chile y México, que es la

⁸³ Stiglitz, *op. cit.* p. 370.

personalización de las cuentas de seguridad de los trabajadores, privatizando la administración de las mismas.

IV.4. EL FUTURO INCIERTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Hemos señalado que a pesar de la fuerte ofensiva ideológica a que fue sometido el sistema de bienestar por sus críticos neoliberales y a los esfuerzos que algunos gobiernos conservadores realizaron por reestructurarlo, ajustando el gasto social, el sistema institucional de bienestar, con sus programas básicos, ha sobrevivido a sus críticos. Aunque, hay que decirlo, la profundidad de la crisis de la economía mundial y los cambios estructurales que se han producido en todos los ámbitos de la actividad humana -de los cuales no es ajeno el paradigma neoliberal- han modificado sustancialmente el entorno que permitió el desarrollo del Estado de Bienestar.

Para decirlo de otra manera, al cambiar el contexto económico, social y cultural que dio origen al Estado de bienestar, éste está obligado a transformarse de acuerdo a las nuevas condiciones que imponen los procesos de innovación. El viejo pacto socialdemócrata de la posguerra tiende a ser superado por las transformaciones que vive el mundo y particularmente el mundo desarrollado.

La transformación que vive la sociedad es difícil de definir en tanto que estamos en una etapa de transición en donde lo *nuevo* todavía aparece como algo difuso. Pero lo que nadie puede negar es el hecho de que vivimos un período de cambios

con el surgimiento de fenómenos nuevos de los que nadie hablaba hasta hace apenas quince o veinte años, como el de la globalización.

Para algunas corrientes del pensamiento esta transformación tiene un nombre, se trata de la transición de la *sociedad industrial* a la *sociedad de prestaciones de servicios orientada al conocimiento*.⁸⁴ Pero más allá de las caracterizaciones, es necesario identificar las transformaciones que ha sufrido el mundo y frente a las cuales los actores políticos, y en especial los que defendieron al Estado de Bienestar, han empezado a pasar de la confusión y la resistencia a replantear sus programas y a adecuar sus estrategias en una perspectiva todavía de búsqueda más que de certeza en el rumbo.

Una realidad ineludible que se impuso a finales de los ochenta fue el derrumbe del bloque socialista, con lo cual, además de que el mundo se hizo por primera vez enteramente capitalista, se canceló para muchos la alternativa de un mundo sin capitalismo.

Otro de los cambios notables ha sido el proceso que se enuncia con el término globalización y que en su dimensión económica se refiere al cambio de cantidad y calidad del comercio internacional de bienes y servicios, así como del movimiento de capitales (reales y financieros), que operan gracias a las nuevas tecnologías informáticas a tiempos crecientemente reducidos.

⁸⁴ Schöder, Gerhard y Tony Blair, "La propuesta para la socialdemocracia europea", citados por Ehrke, Michael, *La tercera vía y la socialdemocracia europea*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1999, p. 1.

En general, como señala Guiddens –y en esto estriba no reducir la globalización a mera interdependencia económica–, su principal característica consiste en la transformación de la noción de tiempo y espacio en la vida cotidiana, lo que permite que hechos de todo tipo, ocurridos en distancias lejanas, afectan de manera directa e inmediata, la vida de todos los habitantes del planeta.⁸⁵

La globalización está interrelacionada con los cambios tecnológicos que se han desarrollado en las últimas décadas y que han implicado la revolución de las comunicaciones y la extensión de la tecnología informática a niveles masivos, con notables consecuencias en las relaciones económicas que se pueden ver en: la creciente importancia de aquellas empresas que no poseen bienes físicos, sino que producen o transportan información, así como el incremento de la participación de la producción o procesamiento de la información en el producto social. Respecto a esto último, Michael Ehrke, apunta que el valor de mercado de empresas como Microsoft es mayor que el de General Motors.⁸⁶

El impacto de estos cambios en el mundo laboral y en la gestión estatal, son más que evidentes: la globalización de los mercados financieros y de capitales le imponen sus condiciones a las economías nacionales, dejando un estrecho margen de maniobra a las políticas nacionales.

⁸⁵ Giddens, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Editorial Taurus, México, D.F., 2000, p. 43.

⁸⁶ Ehrke, Michael, *op. cit.*, p. 6.

Por su parte, el rápido ritmo de innovación tecnológica obligan a la fuerza de trabajo a un continuo proceso de adaptación laboral, acrecentando la brecha entre los estratos de trabajadores altamente calificados con ingresos muy elevados y una masa de trabajadores tradicionales con ingresos bajos, reestructurando y flexibilizando el mercado laboral. Los empleos permanentes con prestaciones sociales, incluida la seguridad social, empiezan a ser menos.

Frente a estos cambios, aquellos que defendieron el Estado de Bienestar como la socialdemocracia europea, empieza a replantear sus programas políticos adecuándolos a la nueva realidad, se comienza a hablar de una tercera vía o de una nueva socialdemocracia, para diferenciarse del neoliberalismo y de la socialdemocracia tradicional.

La esencia de sus propuestas significan adaptar sus valores de justicia y equidad social a la nueva realidad globalizada, con sociedades fragmentadas y crecientemente individualistas, con economías nacionales obligadas a ser competitivas y Estados nacionales con su soberanía restringida. Frente a ello, el Estado de Bienestar, tenderá a transformarse, en función de la nueva correlación de fuerzas entre los actores sociales principales y las necesidades del capitalismo en su fase de globalización.

V. CONCLUSIONES

1. El análisis del Estado de Bienestar nos permite acercarnos a una de las configuraciones estatales que mayor libertad de actuación han tenido en la dinámica económica y social del capitalismo desarrollado, rompiendo muchos de los esquemas teóricos que postulaban las limitantes del intervencionismo estatal, en beneficio de los equilibrios macroeconómicos.

Si bien los espacios de intervención del Estado se ampliaron en relación directa a la expansión económica, y se restringieron también en relación directa con la depresión de principios de los setenta, hay algunas áreas de la actividad pública que han sido inamovibles, como es el caso de las políticas de bienestar social.

2. Durante el ciclo largo de crecimiento de la segunda posguerra 1950-1973, se consolidan los sistemas de bienestar social, que constituyen un componente esencial del Estado de Bienestar, sustentado en el crecimiento del gasto público y en particular del gasto de carácter social.

Durante esta etapa en la que se conformó un sistema bipolar mundial, con el campo socialista, por un lado, y los países capitalistas, por el otro, con el continente europeo escindido en estos dos campos, la competencia entre estos dos bloques y sistemas, por alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar social, sin duda que fue un factor que contribuyó a "permitir" la expansión del

Estado tanto en su gasto como en sus funciones, en el mundo capitalista desarrollado.

3. Para entender la naturaleza del Estado de Bienestar y la lógica de su desarrollo, se requiere un enfoque que lo conciba en su perspectiva multidimensional, por lo cual no se puede reducir el Estado de Bienestar al paradigma keynesiano, como tampoco se puede reducir a una prolongación del Estado clasista en la era del capitalismo moderno, pero cuyo fin primordial sigue siendo facilitar la acumulación de capital.

El Estado de Bienestar es una de las formas en que se estructuraron las políticas estatales para modificar ciertas tendencias de las fuerzas del mercado, contrarrestando algunos de sus efectos más nocivos como el desempleo, la distribución crecientemente desigual del ingreso y el consumo. Actuando el Estado, en este sentido, como capitalista colectivo, preocupado, como dice Altvater, en generar las condiciones básicas de la acumulación. Mediante el Estado de Bienestar no se pretendió abolir la desigualdad ni la miseria, ni mucho menos alcanzar una sociedad igualitaria (Habermas), aunque para algunos partidos socialdemócratas constituía una vía para llegar al socialismo. Con el Estado de Bienestar se lograron alcanzar algunos equilibrios sociales y económicos (Offe), que en un período de crecimiento y auge, permitió conciliar los conflictos de clase a la par que se reconocían algunos derechos sociales de los trabajadores, así como se estimulaba el nivel de la demanda.

Sin llegar a un igualitarismo pleno, se garantizó a los individuos un ingreso mínimo, se redujo la inseguridad social y se garantizó un conjunto de prestaciones y servicios a cargo del presupuesto estatal, de la renta empresarial, o, finalmente, del salario de los trabajadores.

4. No existe un modelo único de Estado de Bienestar, hay aspectos que son comunes en todos los países en los que se estructuró pero también encontramos notables diferencias entre ellos; como el grado de centralidad en el manejo de los sistemas y programas, el grado de integración de la política social, el universo de la cobertura, la privatización de ciertos espacios del sistema de bienestar social.

Mientras en los países pioneros de Europa sus sistemas de Seguridad Social (seguro de desempleo, seguro de retiro y sanidad) tienen una cobertura universal y cuentan con financiamiento estatal, en Estados Unidos su cobertura si bien es amplia, no es universal, y el sistema de pensiones es financiado por los trabajadores y los empresarios y el Estado sólo los administra.

Pero también entre los países europeos hay diferencias importantes, sobre todo entre los países pioneros y los países de capitalismo tardío (como Italia y España), pero también entre los países escandinavos que impulsaron un modelo social corporativo diferente al resto de los países de Europa.

5. Hay sectores de los sistemas de bienestar, como la educación superior, los seguros médicos y los de pensiones de retiro, que han entrado a los circuitos del

mercado, pasando a manejarse con la lógica del capital, ampliando los espacios de inversión, siendo rentables para quienes invierten en ellos, por lo que dejan de integrar el sistema de bienestar estatal.

6. La crisis del Estado de Bienestar no implica necesariamente el desmantelamiento de los sistemas de bienestar, algunos se han consolidado como parte de las conquistas sociales de los trabajadores e integran a millones de ellos, los que difícilmente permitirían el desmantelamiento de los mismos.

Pero además algunas áreas de la salud y la educación en Estados Unidos y algunos países europeos, han entrado al circuito comercial donde sectores del capital privado mantienen intereses corporativos específicos, difíciles de suprimir.

7. El neoliberalismo, como programa alternativo, no ha logrado resolver la contradicción de suprimir un modelo de política estatal costosa para la acumulación capitalista, sin suprimir a la vez un mecanismo eficaz para reducir conflictos.

Sin embargo, la crisis del capitalismo y los cambios estructurales que han transformado al mundo, con la desaparición del bloque socialista, la integración internacional de los mercados de bienes y servicios, y en particular de los mercados financieros, así como los avances tecnológicos en el terreno de las comunicaciones y la informática, conllevan a incrementar la incertidumbre de los trabajadores y más aún de los trabajadores con una calificación *simple* frente a

mercados laborales más flexibles, tasas elevadas de desempleo, ampliación de la brecha salarial de los trabajadores altamente calificados frente a los trabajadores con calificación *simple* y una protección social disminuida y amenazada.

Los cambios en el contexto económico, social, político y cultural que dieron origen al Estado de Bienestar, se convierten en su principal amenaza, no de su supervivencia, pero sí de su transformación para reducirlo en un pálido reflejo de lo que algún día fue.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvater, Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del estado", en *El estado en el capitalismo contemporáneo*, Editorial Siglo XXI, México, 1982.
- Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*, Facultad de Economía UNAM-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 1996.
- Dornbusch, Rudiger, *et. al.*, *Economía* (segunda edición), Editorial Mc. Graw Hill, Madrid, 1989.
- Fiedman, Milton y Rose, *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1980.
- Giddens, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Editorial Taurus, México, D. F., 1999.
- Habermas, Junger, *La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas*, en *Cuadernos de Ciencias Sociales No. 19*, FLACSO, Costa Rica, 19..
- Jusidman, Clara, *La política social en Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, D. F., 1996.
- Kenneth Galbrith, John, *Historia de la economía*, Editorial Planeta, México, D. F., 1989.
- Keynes, J.M., *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1974.

Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, D. F., 1996.

Lenin, V. I., *El estado y la revolución*, Obras escogidas, tomo 2, Editorial progreso, Moscú, 1960.

Maddison, Angus, *Crecimiento económico de occidente* (primera edición en español), Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1966.

Maddison, Angus, *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada a largo plazo* (primera edición en español), Editorial Ariel, Barcelona, 1991.

Maddison, Angus, *La economía mundial en el siglo XX* (primera edición), Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1992.

Muñoz de Bustillo, Rafael, *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza-Universidad, Madrid, 1989.

O'Connor, James, *La crisis fiscal del estado* (primera edición en español), Ediciones Península, Barcelona, 1981.

Offe, Claus, *Contradicciones en el estado de bienestar*, Editorial Patria-CNCA, México, D. F., 1990.

Ojeda Marín, Alfonso, *Estado social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, s.f.

Picó, Joseph, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Editorial Siglo XXI, España, 1990.

Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2002.

Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público* (segunda edición), Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988.

OTRAS PUBLICACIONES.

Ehrke, Michael, *La tercera vía y la socialdemocracia europea*, Fundación Fredrich Ebert Stiftung, Bonn, 1999, (página web: <http://www.fes.cl/pdf>).

Fernández, Oscar, "La situación de la seguridad social en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Suecia", diario *El País*, Madrid, 11 de agosto de 1996.

Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, *Sistema de seguridad social de los Estados Unidos*, s.f., sitio web: <http://www.finteramericanao.org/librosdoc/publica/tadei.cl>

Muñoz, Mercedes, et. al., *El sistema Educativo Español 2000*, Centro de Investigación y Documentación Educativa, Secretaría Técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2001.

OCDE, *Historical Statistics*, serie 1960-1994, París, 1996.

OCDE, *Historical Statistics*, serie 1970-1999, París, 2000.

OCDE, *Social Expenditure Database: 1980/1998*, París, edición 2001.

OCDE, *La OCDE en cifras. Estadísticas de los países miembros*, en *L'Observateur de L'OCDE*, Supplément 1, París, 2002.

OCDE, *Estadísticas de las Cuentas Nacionales: 1950-1961*, París, 1964.

UNESCO, *Estadísticas de gasto público en educación*, Instituto de Estadística, París, 2003.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	2
Capítulo I	
LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	7
I.1. El intervencionismo estatal y la teoría económica.....	7
I.2. El rol del Estado en la vertiente marxista.....	12
Capítulo II	
LA NOCIÓN DE ESTADO DE BIENESTAR.....	16
II.1. Altvater y el Estado como capitalista ideal.....	16
II.2. El Estado de Bienestar como subsistema de mediación.....	21
II.3. Los límites del Estado de Bienestar.....	24
Capítulo III	
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA	
Y ESTADOS UNIDOS.....	25
III.1 Los orígenes del Estado de Bienestar.....	25
III.2. La "edad de oro" del capitalismo	33
III.3. Gasto público y gasto social.....	39
III.4. Consolidación del Estado de Bienestar.....	46
III.4.1. La seguridad social.....	49
III.4.2. El financiamiento de la seguridad social.....	58
III.4.3. La asistencia social.....	63
III.4.4. Los Derechos Sociales Básicos de carácter universal.....	67

Capítulo IV

LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	73
IV.1. La crisis económica de los setenta.....	73
IV.2. La ofensiva de la derecha.....	75
IV.3. La crisis del sistema de pensiones.....	82
IV.4. El futuro incierto del Estado de Bienestar.....	87
Conclusiones.....	91
Bibliografía.....	96