



El Estado de Bienestar en una sociedad en crisis,
conferencia pronunciada por el Prof. D. Gregorio Rodríguez Cabrero,
catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá, en el acto de
Presentación oficial de la Fundación

Madrid, 26 de Septiembre de 2011

A) LA FUNDACIÓN PILARES PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL COMO UNA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como patrono de la reciente creada fundación y como amigo he aceptado el reto de hacer una breve intervención sobre el Estado de Bienestar. No será un ensayo de persuasión puesto que todos los aquí presentes están persuadidos en una u otra medida de qué es y qué deba ser el Estado de Bienestar. Por el contrario, se trata de hacer una reflexión sobre la génesis, desarrollo, crisis y futuro del Estado social con especial referencia a España. Seguramente en la sala nadie cuestionará que el desarrollo de los derechos sociales iguales es un proyecto civilizatorio que aún no ha concluido o, como afirmarían Hegel al hablar del Espíritu, como un proyecto que está siempre en incesante movimiento, en progreso. Hablemos entonces de dicho movimiento y desarrollo que necesariamente no está exento de limitaciones y conflictos, que no es lineal, que es incluso paradójico, pero que sin duda crece y se desarrolla aunque también puede sufrir regresiones como la historia social nos muestra en ciertos períodos de España.

Desde 2008, aproximadamente, crisis financiera y crisis del Estado de Bienestar son dos caras de un mismo debate que normalmente concluye en los medios de comunicación y en la opinión pública en la aceptación acrítica de la ideología económica convencional de la inevitabilidad de los recortes sociales para evitar la quiebra del Estado, como si la crisis actual fuera solamente un problema financiero y no también, y sobre todo, una manifestación cruda de una mutación profunda en nuestro modelo social.

Dicha inevitabilidad o fatalismo se funda en el hecho de que el presente “especular”, como señala Vicente Verdú, nos desborda, atemoriza y paraliza. Y es que “no existe una ciencia más precisa que la amenaza y nada más sólido que el miedo”. Efectivamente el miedo bloquea el debate y las iniciativas y, en consecuencia, afrontar el miedo es la primera actitud que nos debemos exigir para debatir y proponer alternativas a la nueva cuestión social. Recordemos en este punto que el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU de 1948 señala que el desarrollo de los humanos tiene como objetivo no solo defender la libertad sino también “reducir el temor y la miseria”, es decir, el miedo y la inseguridad.

Todo indica que estamos inmersos ante una nueva cuestión social con nuevos retos demográficos, sociales, laborales y familiares que antes o después nos abocará a nuevos pactos y nuevas instituciones mediante las que podamos dar respuesta efectiva a medio plazo al desarrollo de los derechos sociales. Es decir, un desarrollo del Estado de Bienestar bajo nuevas formas.

Una buena parte de nuestras perplejidades y paradojas proceden de nuestra incapacidad para comprender la realidad hasta que no pasa. Su sentido, sus leyes sociales, las comprendemos a posteriori. Aun así parece que siempre estamos dispuestos a repetir errores pasados. La historia es maestra en este sentido. En 1929 la salida a la crisis se redujo a la fórmula: confianza en los mercados, equilibrio fiscal y mantenimiento del patrón oro. Toda una catástrofe económica y social como nos mostró Keynes. Ahora, de nuevo parece que repetimos el guión de entonces: confianza en los mercados, consolidación fiscal y, en vez del patrón oro, un sistema euro de tan débil gobernanza que es gobernado, no por la UE sino por los mercados que exigen recuperar sus préstamos.

Recordemos que el Estado de Bienestar ha sido la institución que equilibró durante el largo periodo de la segunda mitad de la II revolución industrial los intereses del mercado y las necesidades sociales de amplias mayorías. No solo durante los llamados 30 años gloriosos (1950-1980), sino también posteriormente, hasta la actualidad, si bien sometido a procesos de reestructuración y ajuste mediante los que el Estado de Bienestar ha sido capaz de garantizar los derechos sociales ciudadanos, aunque con lagunas de exclusión social. El amplio apoyo por parte de las capas trabajadoras y clases medias urbanas era, y es, su base social fundante. Como señalaba un buen amigo desaparecido en septiembre de 2008, el profesor David Anisi, el Estado de Bienestar se basó en un pacto de miedo y conveniencia entre el mercado-capital y el trabajo en sociedades democráticas después de la II guerra mundial. Es verdad pero no solo eso, puesto que el Estado de Bienestar cierra los conflictos y guerras que se habían producido en la segunda fase de la reforma social mediante un nuevo sistema de producción (fordismo), una nueva forma de consumo y las demandas de derechos sociales. Un modelo que garantizó un relativo pleno empleo, un clima social favorable al crecimiento y el desarrollo de los derechos sociales como expresión del trabajo, pero también como principio de ciudadanía. En el caso europeo el consenso socialdemócrata, social-cristiano y liberal favoreció dicho desarrollo que se expresó en formas variadas de regímenes de bienestar que combinaron en función de sus tradiciones Estado, mercado, familia y sociedad civil bajo el protagonismo del primero. Al menos hasta finales de los años 80 del pasado siglo. Es lo que se conoce como modelo social europeo o economía social de mercado.

Los factores que hacen entrar en crisis, reestructuración y contención al Estado de Bienestar son hartos conocidos. De forma

sintética señalaría los siguientes: el agotamiento del modelo fordista y la aparición de nuevas formas de producción y trabajo que segmentan a las capas asalariadas a la vez que generan elevadas tasas de paro de forma que el fin del pleno empleo fue el primer mazazo a un modelo que tiene su fundamento en el trabajo; la creciente debilidad del pacto implícito entre clases medias funcionales y clase trabajadora, en parte por la creciente patrimonialización de un segmento de las primeras y la descualificación de un segmento de la segunda, la cultura de la satisfacción (en palabras de Galbraith) que genera la visión del Estado como carga cual si de artículo de fe se tratara; y cambios profundos no menores en el clima intelectual que hacen de la eficiencia y las expectativas racionales patrimonio exclusivo del mercado y paradigma de la acción económica y política.

La década de los 80 limitó y contuvo, segmentando progresivamente, el desarrollo de los derechos sociales mediante el fin del pleno empleo y la inestabilidad laboral que sufrieron sobre todo los jóvenes, las mujeres y las personas en situación de paro de larga duración; los años 90 fueron los años de contención del gasto social, de apertura a la provisión privada, de deterioro relativo de la visión colectiva en las funciones del Estado generando una tendencia a su denegación como medio de regulación y cohesión social; la primera década de este siglo ha sido en parte contradictoria, al menos en el modelo social europeo, en la medida en que la Estrategia de Lisboa trazó un proyecto para articular crecimiento, empleo y cohesión social. Las estrategias y planes nacionales de inclusión, los programas nacionales de reforma, la visión integrada de la protección social y la inclusión social, así como el desarrollo de leyes de dependencia en los distintos países de la UE, entre ellos España, fueron momento de esperanza y desarrollo de

los derechos sociales que la crisis de 2008 finalmente ha venido a frenar e, incluso, a cuestionar. La nueva estrategia Europa 2020 reconoce de partida nuestro fracaso colectivo en la lucha contra la pobreza y los informes de las redes europeas de inclusión social ponen de manifiesto que el creciente impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión hace difícil llevar a cabo el objetivo estratégico de crecimiento sostenible mediante la inclusión laboral y formativa, la garantía de una renta y el acceso a los servicios.

La crisis ha puesto de manifiesto el crecimiento de las desigualdades, el aumento de los trabajadores pobres y las dificultades de trabajo y consumo de colectivos vulnerables. En el caso de la UE-27 las diferencias en el desarrollo de los Estados de Bienestar y, sobre todo, los modelos de contención de la mayoría de los nuevos países miembros, frenan el avance de la reconstrucción del modelo social europeo.

Hasta aquí este relato breve y harto esquemático del desarrollo del Estado de Bienestar en el espacio social europeo. Pero a la hora de escudriñar su devenir el problema es más complejo y parece necesario diferenciar entre los cambios profundos en el desarrollo de la reforma social del futuro y la acción práctica inmediata de cómo las políticas sociales y el Estado de Bienestar pueden contribuir a evitar la polarización social y constituir un instrumento de racionalidad social.

Una reflexión sobre los cambios profundos a que estamos asistiendo con una cierta conciencia colectiva nos indica que estamos ante una crisis global con varias dimensiones. Por una parte, la crisis financiera actual que es la expresión de la exuberancia irracional de los mercados pero que expresa un importante retroceso en regulación y racionalidad social. Antes de su aparición ya se habían creado las condiciones de tal crisis que han contribuido a agravar

sus efectos como son: un keynesianismo privado, la denegación de las funciones de regulación de los gobiernos, el aumento de las desigualdades de renta y riqueza y el dogma del libre mercado.

Las consecuencias sociales y económicas de la crisis financiera de 2008-2011 no se han traducido ni en una refundación ética del capitalismo de mercado ni en un keynesianismo regulador sino, primero, en forma de socialización de las pérdidas ocasionadas por el desgobierno financiero, que han sido asumidas por parte de los Estados, es decir, por los ciudadanos y, sin apenas continuidad, en reducciones del gasto público y reformas que nos han hecho pasar sin solución de continuidad del fetichismo financiero al fetichismo del déficit. Y digo fetichismo por cuanto el problema no reside solo en el gasto, ya de por sí controlado y contenido, cuanto en los ingresos. Si además de las continuas rebajas fiscales no hay opción a políticas de demanda el resultado será un Estado fiscalmente más débil y con menor capacidad redistributiva para hacer frente a los efectos sociales de la crisis y para continuar el desarrollo de los derechos sociales. El gobierno de los mercados, al sustituir de manera intensa al gobierno de los Estados, ha acelerado el proceso de pérdida de capacidad del Estado de Bienestar. Las reformas en curso pueden hacer viable el Estado de Bienestar pero seguramente como un Estado de Bienestar más asistencializado y fragmentado que se aleja de la sólida mayoría social que lo apoyó en su orígenes y que es la razón de su universalidad y racionalidad. Es decir, podemos estar asistiendo a la realidad de un Estado de Bienestar más polarizado y con mayores tensiones internas. Al resaltar este hecho, no estamos defendiendo acriticamente el *statu quo* del Estado de Bienestar, aunque recordar que el gasto social es una inversión social es más que oportuno en estos días. Efectivamente algo va mal, como señalara no hace mucho tiempo Toni Judt. De forma que, como

dice este politólogo, “cuando más expuesta esté la sociedad, más débil sea el Estado y más fe injustificada se ponga en el mercado, mayor será la posibilidad de un retroceso político”.

Pero permitidme otra reflexión sobre la relación entre la actual crisis financiera y sus efectos en el Estado de Bienestar y la reforma social. La actual crisis financiera es un momento histórico de un largo proceso en marcha, iniciado aproximadamente en 1990, en el que asistimos al fin de la reforma social del siglo XX y del Estado de Bienestar tal como lo conocemos. Nos adentramos de manera acelerada en la tercera fase de la reforma social en la que nuevamente mercado y democracia entran en liza y conflicto y pasara mucho tiempo hasta que encontremos formas nuevas de articulación. Será la política, los factores institucionales, no la economía, la que finalmente forje un nuevo modelo de reforma social. Esta nueva fase histórica de la reforma social viene condicionada, al menos a dos niveles. En primer lugar, a nivel mundial, por un sistema de producción global en el que países con grandes ejércitos de reserva con bajos niveles salariales, protección social apenas asistencial y controles despóticos (por ejemplo, China) están alterando la distribución de la renta a nivel mundial y presionan sobre nuestros Estados de Bienestar; que la reforma social avance en China, la India y, en general, en los países emergentes, es crucial para nuestro bienestar y para el devenir de la propia reforma social. En segundo lugar, por un marco europeo que está pasando de la “corrección del mercado” (modelo social europeo) a la “construcción del mercado mismo” lo que implica bajos niveles de regulación y Estados de Bienestar a la baja. Es decir, la Europa Social tiene en la actualidad un bajo protagonismo y, en general, está subordinada a la construcción del mercado único europeo

como reflejo concreto del actual modelo de globalización en el que el mercado tiende a imponerse a la democracia.

Nuestro país, con un Estado de Bienestar recién construido en términos históricos y en fase de consolidación, verá condicionado el camino de su reforma social tanto por el marco europeo en el que estamos integrados como por el marco institucional interno y los consensos y disensos en torno a la reforma social. Llegados a este punto permitidme que haga un breve recorrido por la historia de nuestra reforma social que seguramente los historiadores presentes en la sala encontrarán insuficiente aunque mi objetivo aquí no es analizar la historia social.

B) EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA.

España de manera tardía ha sido capaz de superar un largo período histórico de “Anomalía, dolor y fracaso”, como observa el historiador Santos Juliá. Cuando tiene lugar la crisis de 1929 la reforma social había logrado no escasos avances acelerado por los procesos de industrialización y urbanización de las décadas precedentes. Su desarrollo quedó bloqueado como consecuencia de la crisis mundial y los profundos desequilibrios internos, económicos y sociales, que condujeron dramática, que no inevitablemente, a interrumpir el curso de la reforma social española y la modernización social y económica.

Esta reforma social se reconstruye parcialmente y despóticamente desde arriba entre 1963 y 1976, como desarrollo de la Seguridad Social, como exigencia del desarrollo de mercados de trabajos de una economía semiperiférica que se integraba en el centro del sistema europeo. Avanza de manera intensa a partir del Pacto de la Moncloa en 1977 y de la Constitución de 1978 que consagra los

derechos sociales juntos a los políticos. El Estado de Bienestar no puede ser sino democrático. El apoyo ciudadano y el marco europeo permitieron acelerar entre 1986, entrada en la UE, y 1995, Pacto de Toledo, el proceso de universalización de la sanidad, educación, pensiones y avanzar en el desarrollo de la rama de servicios sociales. La sociedad española apoyó estas políticas que posteriormente, y también en la actualidad, considera irrenunciables y que han contribuido a mejoras en la redistribución de la renta y en el bienestar ciudadano.

En este contexto, el Tercer sector, con profundas raíces en la historia de nuestro país, se desarrolló bajo su propio impulso y el apoyo del Estado de Bienestar destacando en la reivindicación de derechos sociales, la lucha contra la exclusión social y en nuevas formas de producción de bienes colectivos.

La importancia del Estado de Bienestar en la vida cotidiana y en las condiciones de vida de los ciudadanos es de tal importancia que desde mitad de la década de los 80 hasta la actualidad ha sido el centro de la negociación colectiva entre sindicatos, organizaciones empresariales y gobiernos, en general bajo el signo del consenso a veces bajo el disenso y el conflicto. La renovación del Pacto de Toledo en 2003 amplió el consenso hacia nuevas realidades: la inmigración, la discapacidad, la dependencia y la conciliación de la vida familiar y el trabajo. El acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social y la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a la dependencia, en 2006, han contribuido a consolidar un Estado de Bienestar que al día de hoy tiene rasgos muy determinados: su universalización es amplia en prestaciones como sanidad, educación, pensiones y dependencia, pero al mismo tiempo su intensidad protectora no es aún suficiente para erradicar las bajas tasas de pobreza severa existentes y reducir la pobreza

relativa; al mismo tiempo su eficacia es aún limitada medida por indicadores como, por ejemplo, la integración laboral de personas vulnerables o la pobreza infantil. Rasgos que desde mi punto de vista hacen necesario consolidar lo conseguido e intensificar el esfuerzo en protección social y mejorar nuestra gobernanza y confianza institucional a todos los niveles. No ha concluido aún el desarrollo del Estado de Bienestar en España y los desafíos futuros hacen que sea una institución a defender ya que su impacto en el bienestar alcanza a la gran mayoría de la población española.

Pues si en parte es inevitable, que no inexorable, la aplicación de políticas de ajuste y contención del gasto en el marco europeo, mientras no se den cambios hacia políticas de crecimiento y gobernanza económica, sí cabe frenar el impacto social de la crisis mediante políticas de redistribución que eviten el deterioro de las condiciones de vida de las personas más vulnerables a la vez que garantizar bienes y prestaciones públicas para todos mediante un sistema fiscal suficiente y progresivo. La alternativa del ajuste permanente sólo puede vaciar de contenido el Estado de Bienestar y cuestionar el pacto intergeneracional y supraclasista en torno al mismo tan duramente logrado en las últimas décadas.

Obviamente, para España la redefinición de un marco europeo en el que la política gobierne el mercado y el crecimiento sostenible sustituya al ajuste permanente es una de las condiciones para retomar la senda del crecimiento económico y el desarrollo social. El resto de las condiciones depende de qué modelo de desarrollo social estemos dispuestos a desplegar y de nuestra capacidad para generar amplios acuerdos en torno a los derechos sociales para todos.

C) HACIA LA REFORMA SOCIAL DEL SIGLO XXI

El liberalismo del siglo XIX redujo el desarrollo de los derechos sociales a su dimensión asistencial para las personas sin recursos incapacitadas para el trabajo; el reformismo social del período 1880-1940 extendió los derechos sociales a las clases asalariadas que encontraron en la Seguridad Social la institución de solidaridad intergeneracional; el período 1950-1990 universalizó prestaciones y servicios no solo en función del trabajo sino de la condición de ciudadanía abriendo un amplio acuerdo supraclasista implícito sobre bienes públicos y prestaciones sociales básicos. En los últimos veinte años la dimensión asistencial se ha reforzado y también endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas, tanto por razones de equilibrio financiero como por los cambios en el mercado de trabajo y profundos cambios ideológicos que han debilitado el principio de redistribución y reforzado el de capitalización.

Estamos viviendo un inicio de principios de siglo incierto, convulso en lo económico, políticamente desorientado y socialmente perplejo. Si se me permite un cierto reduccionismo estamos ante una profunda crisis ideológica que es expresión de la crisis estructural que estamos viviendo a tres niveles, global, europea y a nuestro propio nivel nacional. Esta crisis estructural es la crisis del modelo de mediación entre capitalismo y democracia, que representaban los regímenes de bienestar en los que el Estado ocupaba el papel regulador, financiador y provisor más importante. Situados ya en la fase descendente o de declive de la reforma social de la segunda mitad del siglo XX se abre un período de debates y conflictos en la definición y contenido de lo que será la tercera fase de la reforma social, del nuevo equilibrio o consenso socio-político sobre el

desarrollo social y el crecimiento económico. Situación que lejos de amainar el debate ideológico lo hace más inevitable y necesario.

Los actuales debates y conflictos ideológicos seguramente nos están advirtiendo de nuevos conflictos sociales en torno a la cuestión social, es decir, al desarrollo de los derechos sociales. Conflictos que son expresión de intereses y formas muy diferentes de avanzar en el desarrollo de los derechos sociales. Pero mejor es debatir, plantear dudas sobre nuestro porvenir, que situarnos en formas de pensamiento único que son tan estériles como paralizantes.

Haciendo el repaso de los actores que se sitúan en el camino de la reforma social podemos observar que en el desarrollo futuro de la cuestión social el papel de la mujer será clave, determinante me atrevería a decir, puesto que sus avances de emancipación y de lucha por la igualdad han tenido lugar en el Estado de Bienestar y con toda seguridad las mujeres no permitirán regresión alguna en sus logros históricos. También serán claves colectivos que en su lucha contra la discriminación han encontrado en el Estado de Bienestar un espacio desde el que moverse hacia la plenitud de sus derechos, como las personas con discapacidad, o avances importantes hacia la inclusión social, caso de la comunidad gitana en España, por poner algunos ejemplos. El Tercer Sector, sobre todo el de acción social, acumula una amplia experiencia de que la complementariedad en la acción del Estado, en la reivindicación de derechos sociales, en la defensa de un espacio cívico de participación, es una vía fructífera para el desarrollo de los derechos humanos. No es escaso el capital social e institucional con que cuenta la sociedad civil española, a pesar de su reciente reconstitución, mediante el que puede contribuir a la construcción de una sociedad con menos desigualdades. El mercado que se ha extendido como proveedor de servicios en el Estado de Bienestar

parece desplazar parcialmente al actor anterior e incluso al propio Estado; su papel en la reforma social futura será estéril si se reduce a la rentabilidad y podrá ser socialmente útil si produce bienes de calidad con un empleo de calidad. El cuarto actor, el Estado, que ha sido y seguramente será el más relevante en el futuro, tendrá que demostrar su capacidad de seguir aglutinando a la gran mayoría de la población ya que no puede ser un Estado asistencial, para personas pobres, sino un Estado que produzca bienes colectivos para toda la población y reduzca las desigualdades en la distribución primaria de la renta; también un Estado más eficaz y orientado a la inversión social y a la promoción de las capacidades de las personas. La estrategia europea actual es clara al respecto sobre el papel del Estado en materia de política social: garantizar una renta adecuada mediante un eficaz sistema de protección social, promover la inclusión activa o acceso al mercado de trabajo y, finalmente, facilitar servicios públicos de calidad en sanidad, educación y servicios sociales.

Es decir, el agregado de bienestar o *mix* institucional tendrá que adoptar nuevas formas de organización y nuevos equilibrios pero ello supondrá un largo camino pleno de dificultades y, también, conflictos. En esta transición el devenir de la reforma social se concretará a nivel nacional pero su definición tendrá lugar, en nuestro caso, en el plano europeo e, incluso, parcialmente a nivel mundial.

La Fundación *Pilares para la Autonomía Personal*, y con ello finalizo mi reflexión, se crea en plena crisis del Estado de Bienestar y seguramente pondrá su grano de arena a la construcción de la reforma social emergente. Pues no se trata tanto del futuro del Estado de Bienestar, al fin un entramado institucional históricamente contingente, sino de dar respuesta al desarrollo de los derechos

sociales en el futuro. La complejidad de las preguntas y de las respuestas nos exige un amplio debate colectivo, nuevas formas de innovación social, investigación y estudio. En este objetivo las fundaciones tienen un rol crucial y seguramente lo tendrá la Fundación Pilares, a la que deseo un fructífero porvenir.

Muchas gracias