

Los países desarrollados contamos con las sociedades más seguras que han existido jamás.

## I. CONCEPTO Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Este tema tiene dos partes bien diferenciadas. La primera, epígrafes 1 al 3, que reflexiona sobre el concepto de política social y el papel de los intereses, valores e ideologías en el diseño de las políticas públicas. La segunda, epígrafes 4 y 5, describe la aparición y desarrollo de la política social, en relación con la denominada “cuestión social”.

Entre ambas existe una relación obvia. En los epígrafes últimos, abordaremos cómo las configuraciones históricas de la protección social suelen estar condicionadas por los intereses, ideologías y valores dominantes en una determinada sociedad. Veremos esto con algún detenimiento al describir la evolución de nuestras sociedades, desde la inseguridad social permanente al esbozo de un sistema de seguridad social, capaz de cubrir contra los riesgos de degradación social de los individuos.

### 1. En torno al concepto de política social.-

#### 1.1.La expresión Política Social.

La expresión Política Social tiene muchos significados. Con ella podemos estar refiriéndonos, en primer lugar, a las medidas de intervención social promovidas o realizadas por los Estados (políticas públicas en materia de empleo, educación, sanidad, educación, seguridad social, igualdad de género, inmigrantes, gente mayor, personas en situación de dependencia).

También podemos designar con esa expresión los trabajos de investigación social aplicada, realizados por encargo de los gobiernos o bien organismos internacionales, para orientar los diseños de las políticas públicas que, en materia social, se desean poner en práctica (un precedente de ello son los famosos Libros azules citados por Marx en el Capital). En el presente se publican por la Unión Europea libros Blancos o Verdes. Por ejemplo, el Libro Blanco sobre Empleo (Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, publicado en 1992) o el Libro Verde sobre Política social. Dentro de estos trabajos tienen gran interés los Informes sobre Desarrollo Humano que viene publicando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos Informes, que comienzan en 1990, tienen una orientación práctica y pragmática. Su propósito es dar a conocer, sobre la base de indicadores estadísticos, el grado de desarrollo humano de los ciudadanos de los distintos Estados. Al tiempo que ofrece a los ciudadanos y actores de políticas públicas, análisis y propuestas que pueden resultar de utilidad para el diseño de políticas de intervención. En nuestro país se ha publicado recientemente un estudio de gran interés, me refiero al famoso Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia, que se hizo público en diciembre de 2005.

Por último, con la expresión política social también aludimos a la materia de conocimiento, estudio o la disciplina académica, encargada de analizar estas investigaciones y aquellas políticas públicas. A diferencia del anterior tipo de conocimiento, de carácter eminentemente práctico, en este caso estaríamos ante un conocimiento de carácter más bien especulativo. Y es esta acepción de Política social, como materia de estudio, la aproximación que utilizaremos preferentemente a lo largo de este curso. Es decir, nosotros vamos a dedicarnos, fundamentalmente, a conocer y reflexionar. Claro que la pregunta que el avisado lector puede hacerse es ¿hasta qué punto es posible que nos dediquemos a especular desapasionadamente sobre asuntos humanos como este?

Como materia de conocimiento, la Política Social constituye una síntesis, una vía interdisciplinar para el estudio de determinadas instituciones, problemas y procesos de la sociedad (Richard Titmuss). Por su teoría y conceptos capta elementos de la Historia, Economía, Ciencia Política, Sociología, Antropología, Filosofía moral y otras disciplinas afines. Por sus métodos se apoya en la estadística, en las técnicas de investigación social y en la historia, con el objeto de aumentar nuestro conocimiento de los cometidos y funciones de las políticas públicas sociales en la sociedad contemporánea.

Como señalara el profesor Titmuss, para entender y estudiar cualquier medida de política social debemos distinguir entre objetivos y medios. Como sucede en cualquier política pública, a la hora de adoptar medidas de política social debemos elegir un objetivo (lo que deseamos o creemos que deseamos) y escoger los medios para alcanzar ese objetivo. Esto quiere decir que tenemos necesariamente que enfrentarnos al dilema de elección (tanto del objetivo como de los medios para alcanzarlo).

Así por ejemplo, una sociedad que quiere responder al reto de la atención a las personas en situación de dependencia tiene que decidir, entre otras cosas, sobre las medidas que debe adoptar si decide instaurar, como un derecho universal y exigible jurídicamente, esta atención. También debe elegir los criterios que se deben utilizar, para delimitar el grado de dependencia de las personas que pueden beneficiarse de la ley. Asimismo, tiene que plantearse el modelo de atención que se desea poner en marcha para conseguir sus objetivos (prestaciones, servicios, públicos, privados o concertados). Y, en fin, la forma de financiación (impuestos, cotizaciones sociales), sobre todo si se desea garantizar la sostenibilidad financiera de esos programas.

Obviamente estas decisiones no se toman en abstracto, sino que en alguna medida están condicionadas social, política y económicamente. Lo cual quiere decir que si pretendemos entender cualquier medida de política social es preciso considerar el contexto histórico. A la postre, la política social no puede discutirse y conceptualizarse en el vacío. El estudio de esta disciplina no puede separarse de la sociedad como un todo, en el conjunto de sus variados aspectos sociales económicos y políticos.

Eso quiere decir que resulta esencial para el estudio de la política social el conocimiento de los cambios producidos en la población, pasados, presentes y los previstos para el futuro. También es de enorme importancia el estudio de

asuntos como la familia y la posición de las mujeres; la estructura, movilidad, cambio social y los efectos de la industrialización y las innovaciones tecnológicas; la urbanización, las condiciones sociales y la organización política. Pero también hay que tener muy presente la ética de trabajo y la sociología de las relaciones industriales; los grupos minoritarios y los prejuicios raciales; el control social, la conformidad, la desviación y, en fin, la utilización de las ciencias sociales (sociología, economía, psicología, ciencia política y demás) o de las ideas religiosas, para mantener el status quo, legitimar algunas medidas adoptadas o justificar que no se adopten otras.

## 1.2. Política Social: una aproximación.

Como nombre y realidad Política Social es una expresión genérica, anterior a la de Estado de Bienestar. Designa el fenómeno complejo de intervención del Estado para hacer frente a las catástrofes acaecidas en Europa a resultas de lo que Karl Polanyi denominara la Gran Transformación, es decir las consecuencias imprevistas que tienen lugar en los países en los que se produce la revolución industrial.

Las definiciones usuales sobre Política Social suelen hacer referencia a las medidas de intervención de los Estados, por medio de las cuales los poderes públicos prestan ayudas (asistencia y seguros), redistribuyen recursos materiales (rentas, subsidios y prestaciones económicas) y no materiales (servicios públicos como educación, sanidad, atención a las personas en situación de dependencia), y persiguen objetivos distintos de los estrictamente económicos (igualdad, justicia, respeto de los derechos humanos, una vida digna).

En los países de la Unión Europea, que cuentan con Estados del Bienestar, el concepto de política social comprende, en una primera aproximación las intervenciones que desarrollan los poderes públicos:

1. Para proporcionar **bienes** con carácter universal (sanidad, educación,..), en la situación actual podríamos incluir entre estos bienes, para los países de la UE, el de igualdad de género.

2. Proporcionando **renta mínima** a quienes están excluidos del mercado o bien un complemento de renta, a aquellos cuyos ingresos están por debajo de los niveles de subsistencia.

3. Llevando a cabo políticas de **redistribución de rentas**, cuando la distribución del mercado produce demasiada desigualdad (corrigiéndola) o para reforzar esa desigualdad (aumentándola). O bien, propiciando el acceso a bienes (vivienda) o servicios ( residencias) en razón de los ingresos.

4. Emprendiendo políticas de **empleo**: fomentando la inserción laboral y ocupación de la población, regulando las relaciones laborales y condiciones de trabajo (salario, horario, vacaciones, desempleo, conciliación de la vida familiar y laboral, promoción laboral).

5. Desarrollando políticas de **pensiones**, para atender a las llamadas clases "pasivas". En razón del gasto social, es esta una de las dimensiones más importantes.

Por esas cosas de la vida que resultan fáciles explicar, tendemos a considerar las políticas públicas que desarrollan los Estados en materia social, como sinónimo de atención a los desfavorecidos. Pero esto constituye un ingenuo prejuicio, que compartimos los del gremio. O bien una lamentable confusión, por error o deformación en la percepción y, sea como fuere, conviene estar atentos y no dejarse seducir por los prejuicios, ni convencer por las palabras.

Me explico, no siempre las intervenciones que en el ámbito social desarrollan los poderes públicos, ya sea como auxiliares de la economía, o para garantizar el buen desenvolvimiento del mercado o, en fin, destinadas formalmente a atender a los desfavorecidos, están dirigidas prioritariamente a la protección de los grupos sociales en desventaja. Demasiadas veces nos hallamos ante medidas de política social cuyo objetivo no es la redistribución de recursos en un sentido progresivo. Muy especialmente cuando el sistema fiscal no es progresivo.

Meditemos en medidas del campo educativo, como la de entregar libros de texto gratis (que se deben conservar con cuidado) a todos los escolares de la enseñanza obligatoria, sin distinción. Pensemos en las deducciones fiscales, para favorecer la adquisición de vivienda, o bien en las políticas de familia que se concretan en dar una cantidad fija a todas las familias que tengan un nuevo hijo; o las deducciones fiscales por hijo. También merece la pena reflexionar sobre las políticas de jubilaciones anticipadas. La pregunta que obviamente debemos hacernos, a la hora de analizar las políticas públicas citadas, es ¿realmente quiénes resultan favorecidos con los libros gratis, las ayudas por la adquisición de vivienda, el pago o deducciones por hijos o las jubilaciones anticipadas?

Históricamente el contenido de lo que se entiende por Política Social cambia. Ese cambio se produce al compás de los cambios políticos, sociales, económicos, científicos, tecnológicos... Decaen unas formas de intervención y aparecen otras nuevas, derivadas de cambios sociales o económicos (envejecimiento, incorporación de la mujer al mercado laboral, migraciones) que requieren la intervención de los poderes públicos. Los cambios que se producen en nuestra sociedad con motivo de la mundialización económica, las innovaciones tecnológicas, el envejecimiento de la población e incorporación de las mujeres a la vida laboral, dan lugar a la aparición de nuevos retos, a los que deben responder los poderes públicos (políticas de atención a la población inmigrante, formación para el empleo, igualdad de género, programas de atención a la gente mayor). Lo importante es retener que para conocer las políticas públicas de intervención social que desarrollan los Estados hay que situarlas en el contexto de una sociedad y cultura dadas y en un periodo histórico específico.

Nosotros vamos a tratar sobre las políticas sociales en España, pero también haremos referencias comparadas y hablaremos de los programas existentes en otros países que cuentan con Estados del Bienestar más o menos desarrollados. La literatura existente es muy abundante. Y cuando nos acercamos a estudiar las medidas de política pública nos damos cuenta de su diversidad y complejidad. De

ahí que debemos tener cuidado con las generalizaciones sobre las funciones de las políticas sociales. Pensemos, por ejemplo, en los programas de Seguridad Social existentes. En unos países son redistributivas, desmercantilizadoras, promueven la solidaridad y se financian con cargo a los impuestos. En otros, constituyen una recompensa al trabajo, la productividad, el mérito o esfuerzo. No contemplan mecanismos de redistribución de las desigualdades laborales existentes y discriminan a determinados grupos sociales (por ejemplo, mujeres trabajadoras e inmigrantes). A veces este sistema se apoya en trabajadores extranjeros que realizan con salarios bajos y débil protección, los trabajos menos valorados.

Cuando enfocamos los temas de política social, corremos el riesgo de pensar que constituyen una especie de compartimento estanco. Es un grave error, no debemos pensar que la política social constituye algo separado y distinto de la política económica. Por el contrario, debemos esforzarnos por conectar la política social y la económica, porque en la realidad están conectadas. Pero formular generalizaciones sobre la conexión entre política social y económica no resulta sencillo. En unos países las políticas sociales favorecen el desarrollo económico y en otros, aparecen o interesan que aparezcan como obstáculos al desarrollo.

En la actualidad, el desarrollo de la ciencia, las técnicas administrativas y la tecnología permite, si la sociedad lo desea, adoptar programas de promoción y fomento de empleo, que impidan los efectos en cadena de los costes sociales que genera el cambio tecnológico; es posible adoptar políticas de género que eliminen las desigualdades en materia de rentas, promoción, y vacaciones, existentes entre hombres y mujeres; políticas de integración social de carácter transversal, que propicien la acomodación de los extranjeros y, gracias a los avances tecnológicos, programas que favorezcan la autonomía de personas en situación de dependencia.

Pero depende siempre de los ciudadanos el que se adopten o no, políticas sociales de promoción, de igualdad, de integración social y de autonomía, que sean redistributivas, equitativas, y encaminadas a que todos disfrutemos de una vida digna y no suframos los costes sociales del crecimiento económico o de los prejuicios ideológicos.

Ocurre que no siempre los miembros de la sociedad, la mayoría satisfecha de las sociedades democráticas (como señalaba J.K. Galbraith), están dispuestos a optar por una política social. Menos aún si tienen que pagar por ella. Esta dificultad es mayor cuando en una sociedad los valores de equidad y solidaridad, no parecen que sean hegemónicos, sino que es el individualismo, o un racional interés egoísta, preocupado por el éxito económico propio, lo que está de moda. Por este motivo, a veces hay necesidades o problemas irritantes ante los que los ciudadanos deciden con sus votos (o consienten que sus gobiernos decidan), que no se haga nada. No resulta difícil encontrar ejemplos de omisiones históricas, en el pasado y en el presente; esto es situaciones lamentables ante las que los poderes públicos miraban para otra parte. Lo cual nos lleva a examinar el asunto de los valores, intereses e ideologías, que envuelven y condicionan inevitablemente el asunto de las políticas públicas en materia social, como comprobaremos en lo que sigue.

## 2. Política social e ideología.-

### 2.1. Debate sobre las políticas sociales.

En materia de política social las ideologías (en el sentido utilizado por Marx) operan desde el principio. Detrás de la decisión sobre si los poderes públicos deben o no intervenir para responder una necesidad o hacer frente a un conflicto social, están siempre funcionando, inevitablemente, distintas concepciones, intereses y valores en conflicto.

La cuestión que, en el fondo, anida en los debates es la siguiente: ¿por qué atender con cargo al presupuesto público (y mediante instituciones públicas) educación, sanidad, jóvenes desempleados, extranjeros, parados de larga duración, enfermos crónicos, mujeres con cargas familiares y sin recursos y un largo etcétera?

Están contra de las políticas públicas dos talantes distintos: los que estiman que el mundo es tan perfecto que no necesita reforma, o bien, quienes piensan que es tan miserable que no tiene arreglo. Ambos comparten la creencia de que el mundo no es perfectible.

Es posible afirmar, en líneas generales, que quienes estiman que cada uno debe ir a lo suyo, porque la sociedad se corrige a sí misma -la sociedad auto-correctora-, no dejan mucho espacio a la política social. Según los que defienden ese planteamiento, (por ejemplo un convencido liberal individualista) el mercado y, como mucho, la familia son suficientes para atender las necesidades de los individuos.

Veamos sobre poco más o menos cómo razonan quienes en nombre de la libertad y el buen funcionamiento del mercado y el progreso social, están en contra de la política social. En primer lugar sostienen que el mercado es un orden natural espontáneo y todo el mundo tiene que actuar de acuerdo con sus leyes (del mercado). En segundo lugar, admiten que el funcionamiento del mercado junto con crecimiento y riqueza, produce paro, podredumbre, pobreza y polución. Los residuos inevitables de todo progreso. En tercer lugar señalan que, como la mayoría de los que actuamos en el mercado lo hacemos de buena fe, (desconociendo sus resultados) no se puede decir que seamos responsables de los efectos perversos que el mecanismo del mercado ocasiona. Por tanto, concluyen afirmando que establecer, mediante leyes, programas de intervención, destinando burocracia y dinero para combatir los resultados del mercado sería un atentado a la ética y violaría sagrados derechos como la vida (autonomía), libertad y propiedad. Consideran, en suma, que no se puede imponer coactivamente la virtud, porque sería inmoral. Sobre todo cuando algunos programas son perversos y producen los efectos que se supone han de curar (programas de lucha contra la pobreza que producen más pobreza, y de ayuda a la familia, que destruyen la familia).

Por contra, defienden la necesidad de intervención del Estado, para hacer frente a los conflictos y tensiones sociales (imaginemos un republicano radical), quienes parten del supuesto de que en las sociedades existen necesidades, conflictos y

tensiones que no se resuelven por sí mismos, sino que requieren la intervención, más o menos intensa, del poder político. Su planteamiento en defensa de la política social podemos desglosarlo en la forma siguiente:

En primer término opinan que el mercado no es un fenómeno natural (como un huracán), sino una práctica social. Que participemos muchos, o tengamos buena intención, o ignoremos sus consecuencias no es una justificación válida para sacudirnos nuestra responsabilidad moral, sino una excusa. Si admitimos que todos somos responsables del funcionamiento del mercado, debemos reconocer que tenemos la obligación moral de hacer algo, para eliminar los aspectos disfuncionales o perjudiciales que ocasiona su despliegue. Por lo tanto, es posible afirmar, al menos en principio, que quienes defienden la política social están en contra la visión del hombre como "egoísta racional" que persiguiendo su propio interés consigue la armonía natural en una sociedad autorregulada por el mercado.

Hubo un tiempo que los economistas sabían que los mercados tienen limitaciones y estaban dispuestos a justificar cualquier intervención pública, aunque no fuera muy acertada. Los prejuicios actuales tienden a ir, más bien, a favor del mecanismo puro del mercado. El libre mercado, se dice, garantiza el abanico más amplio de opciones, la libertad de elegir, y por tanto permite a los ciudadanos satisfacer todas sus necesidades y deseos. La teoría sostiene que no hay ninguna necesidad de intervención pública porque la soberanía del consumidor prevalece sobre cualquier otra consideración.

No obstante, quizá debamos ser más cautos y pensar, con Amartya Sen, que la política económica y social no se puede hacer derivar de una postura general, favorable o contraria a los mercados. Es necesario equilibrar el papel del Estado con el uso de los mercados. Quienes tiendan a considerar que el mecanismo del mercado es la mejor solución para resolver todos los problemas económicos, quizá deban preguntarse cuáles son los límites de ese mecanismo. Porque no todos los bienes pueden comprarse y venderse en el mercado.

En realidad, algunos de los bienes que más contribuyen a las capacidades humanas pueden ser difíciles de vender a una persona exclusivamente. Es el caso de los bienes públicos, que no son consumidos por separado, sino conjuntamente por todos los individuos. El aire limpio, la salud pública, la seguridad, la educación básica, la defensa, son bienes que tenemos que consumir conjuntamente. No se puede comprar una parte de un programa de erradicación de meningitis como se compran unos zapatos. Hay por tanto razones de peso, de interés general, para proporcionar bienes públicos. La lógica del mercado no se aplica a los bienes públicos. También hay casos que son mixtos. La educación básica beneficia a los individuos y también a mejorar el progreso económico y beneficiar a todos, de ahí la conveniencia que el Estado proporcione educación pública básica para todos y de calidad.

Una vez referida la importancia de los bienes públicos, conviene que pasemos a tratar sobre un asunto polémico: la distinta valoración que dispensamos hoy a lo público en relación con lo privado.

## 2.2. Valoración de lo público y privado.

En este apartado vamos a examinar la vinculación entre las ideologías y la política social atendiendo a la distinta valoración que otorgamos a lo privado y lo público. Toda sociedad abastecida de alimentos, vestidos, vivienda, (lo que realiza por producción y venta el sector privado), necesita otras cosas: aire limpio, agua potable, bosques, calles, carreteras, transportes, seguridad, policía, prisiones, educación, salud. Estos bienes se conciben como públicos porque se considera que tienen las características siguientes: No son aptos para la compra y venta (al menos no a precio de mercado); deben suministrarse a todo el mundo y se deben conservar, pagar o sostener colectivamente (mediante impuestos).

Sin duda los servicios públicos reflejan deseos urgentes de los ciudadanos que, al menos en un principio, no interesaron demasiado al sector privado, y de ahí que se encargara de suministrarlos el estado. Pero como es sabido, y no conviene olvidar, la propia producción privada hace indispensable servicios públicos (agua, aire, educación, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, i+d.). Por tanto, si no se presta atención a las necesidades públicas (como salud, educación, investigación) se resentirá el sector privado.

No obstante esta importancia de los bienes públicos, en distintos países y por motivos diferentes, los bienes públicos se han encontrado bajo sospecha. De manera que en la actualidad, el alcohol, las revistas cómicas, dentífricos, dietas mágicas, vienen gozando de mejor reputación que colegios, universidades, jueces y piscinas públicas.

Actualmente domina la tendencia de percibir lo privado como aquello que produce riqueza, satisface necesidades, es eficaz y contribuye al bienestar. Sin embargo, tendemos a concebir lo público como una pesadilla, algo maligno e ineficaz, una carga para el sector privado. ¿A que obedece esta baja estima de lo público? Razones históricas, irracionales y psicológicas explican la alta valoración de lo privado.

Cuando una sociedad entiende el desarrollo como la producción de bienes materiales, lo público no se aprecia. La labor que realizan maestros, bibliotecarios, artistas, biólogos, músicos, profesores, trabajadores sociales por citar algunos, no es percibida como productiva y se considera como carga. Claro que determinados trabajos, que se realizan por las mujeres en el ámbito de lo privado, pero que trascienden a lo público, ni siquiera se valoran económicamente (como es el trabajo de las mujeres en el hogar).

En tales condiciones los miembros de esa sociedad identifican producción económica con artículos y servicios del sector privado, por triviales que sean (excepción hecha de las labores del hogar, en algunos países). Y no sólo esto, sino que además los ciudadanos aceptan verse sometidos a impresionantes presiones, para incitarles a pasar hambre (dietas) o al consumo de lo innecesario (cosméticos, alcohol y tabaco). No otra cosa es lo que hacen las campañas propagandísticas al uso.

La consecuencia palpable es que el consumo de bienes privados, aunque sean contaminantes, y peligrosos para la salud (automóviles o dietas mágicas) se alienta. En cambio los bienes públicos, que no hay necesidad de convencer a nadie de su importancia (aire respirable, ríos y mares sin contaminación, educación de calidad, vivienda, hospitales, bibliotecas, auditorios, museos, espacios verdes) se denigran y se propone la necesidad de recortar los gastos en estos servicios, o consentimos que se echen a perder.

La expansión del sector privado a expensas de lo público proporciona lo que necesitamos menos (coches), a expensas de lo que necesitamos más (hospitales) y no necesariamente redundando en beneficio de la calidad de vida. El resultado es obvio: está teniendo lugar una palpable discriminación en favor de una clase de necesidades, que satisfacen las empresas privadas como alcohol, tabaco, automóviles, cosméticos, perfumes, dietas; y en contra de las necesidades públicas (escuelas, colegios, bibliotecas, museos, hospitales, parques).

En función del alcance que tenga esa discriminación podríamos hablar que de estamos poniendo la economía al servicio del conjunto menos urgentes de valores humanos. El asunto es notable, porque en aras de la producción eficaz de bienes, que las gentes todavía no experimentan como necesidad y la publicidad se encarga de inocular, podemos estar sacrificando otros valores (educación, cultura, bondad, solidaridad, compasión, bienestar individual, disminución de tensiones sociales).

Encontramos reflejos de esta ideología entre quienes estiman que problemas como el paro se solucionan con la expansión de la economía sin preocuparse cómo se consiga. Y propugnan un incremento de la demanda del sector privado y la reducción de gastos públicos. Desde luego puede que sea una solución, aunque algo drástica. Y si lo que queremos es una sociedad de calidad, donde la salud del individuo (su vida, trabajo, familia, libertad, bienestar) sea un fin y no un instrumento al servicio del crecimiento o la competitividad, la fórmula de crecimiento del sector privado sin expansión de los servicios públicos, no conduce a ese objetivo.

Pero aunque la sociedad sea más segura si se atienden todas las necesidades, -es decir, también las públicas-, no es extraño el ataque a los servicios públicos (que se pagan con los impuestos), por aquellos que se oponen a las tendencias niveladoras y redistributivas que el pago de impuestos implica. No obstante, como razonamientos de peso, contrarios a los bienes públicos, son la carga fiscal excesiva y que un sistema de ayuda pública puede reducir la iniciativa individual. Por ejemplo un seguro de desempleo (un asunto de equidad) puede reducir los incentivos para buscar trabajo (conflicto entre equidad y eficiencia). En el caso de los servicios médicos y sanitarios, se plantea el tema de los abusos: ¿abusarían los individuos si tuvieran que pagarlos?

Es innegable que los servicios públicos pueden tener una propensión mayor a ser objeto de críticas que los privados. En primer lugar porque tienen que rendir cuentas. En segundo lugar porque publican más información sobre sí mismos. Además se lleva más investigación sobre lo público que sobre los servicios

privados. De otra parte, los medios de comunicación pueden obtener más dinero criticando los servicios públicos que los privados. Y en fin, para la opinión pública burocracia significa gobierno, pero no ven que haya burocracia en las grandes empresas privadas.

Por todo ello, las reprivatizaciones de la enseñanza, residencias, hospitales, ambulancias... se fomentan políticamente con argumentos críticos. Se considera que el Estado representa el poder burocrático, la denegación de los derechos del consumidor y de la libertad. Los partidarios de las reprivatizaciones de los servicios públicos (como sanidad o pensiones) ocultan que los costes administrativos, de publicidad y de venta son más caros en el mercado privado. De otra parte, omiten que las empresas privadas tienen que actuar siguiendo el principio de exclusión de los “riesgos elevados”. De este modo, excluyen a los enfermos crónicos, discapacitados, y todos aquellos que no les proporcionen buenos beneficios.

### 2.3. Necesidades y Política social.

Para examinar los puntos de contacto entre los valores, las ideologías y la política social seguiremos con el análisis de los asuntos a los que dan respuesta las políticas sociales. Es sabido que las políticas sociales giran en torno a la atención de necesidades, conflictos, tensiones o problemas sociales, pero todos esos fenómenos sobre los cuales se elaboran las políticas no están ahí. Somos nosotros quienes decidimos que existe un reto, una necesidad, un conflicto o problema público a resolver. Por tanto es posible afirmar que los problemas no son objetivos sino subjetivos, depende de que nosotros decidamos la existencia de un problema.

Además somos nosotros quienes construimos la definición de esa necesidad o fenómeno social conflictivo. De ahí que podamos decir que los problemas son artificiales, en la medida que nosotros hacemos la definición conveniente del tema al que hay que responder. Por ejemplo, sabemos por el Libro Blanco de la dependencia que, en nuestro país, es la familia quien se ha venido encargando de la atención de más de un millón de personas en situación de dependencia (ancianos o discapacitados). Y quien dice familia dice mujer. El coste social, psicológico, económico, laboral, de ocio...de las mujeres que han venido ocupándose de esas personas en situación de dependencia (mujeres con una edad de algo más de cincuenta años, y empleando un promedio de cuarenta horas a la semana en labores de cuidado) ha sido altísimo. Sin embargo no se ha considerado la atención a las personas en situación de dependencia como una necesidad, a la que tuvieran que responder los poderes públicos. O dicho de otra forma, y aunque suene demagógico, se ha decidido que no era un tema de la agenda política, que exigiera una respuesta de los poderes públicos, porque de eso se podían encargar las mujeres. Por tanto, las concepciones ideológicas sobre la familia y el papel de la mujer, ayudan a entender lo que no se ha hecho en este ámbito. Por este motivo, para analizar las políticas públicas en materia social debemos pararnos a reflexionar sobre las ideologías, los valores y

creencias que impregnan nuestra manera de entender la realidad social y definir los problemas.

Como estrategia para el análisis del alcance de las ideologías en la consideración y definición de los problemas públicos hay que indagar en torno a dos temas: ¿para quien es una necesidad o plantea un problema? y ¿cuál es la necesidad o el problema? ¿Para quién constituye una necesidad, un tema a incluir en la agenda o el programa de actuación de los poderes públicos, como asunto público que debemos resolver? En principio conviene tener presente que no todas las necesidades sociales, potencialmente existentes, se abordan desde la política pública. Hay temas excluidos de la agenda política (históricamente lo fue el paro, lo ha sido hasta hace poco los malos tratos a la mujer, el trabajo del menor). También los temas pueden permanecer ocultos (actualmente lo es el de contaminación); porque a veces, quienes tienen poder para ello deciden que determinado asunto es conveniente mantenerlo fuera de la agenda política (lo que pudo suceder durante tiempo con la atención a las personas en situación de dependencia), esto es, que no forme parte del programa de actuación de los poderes públicos.

Son diversidad de actores y fuerzas anónimas quienes pueden influir en la configuración de la agenda. A este respecto, se suele señalar que el margen de decisión de las élites políticas, en relación con la inclusión o no de determinados temas en la agenda política, se encuentra determinado por fuerzas sociales que influyen en la opinión y las percepciones de la realidad. Estas fuerzas sociales, que como sabemos pueden tener carácter económico (Bancos y multinacionales) político (Estados u organismos internacionales) religioso, de alcance internacional (Multinacionales, G-7, FMI /reserva federal) o nacional (organizaciones profesionales, sindicatos, organizaciones de empresarios, partidos, prensa, radio y demás medios de comunicación). Por ejemplo en nuestro país, informes y recetas del FMI, la OCDE o la UE, sobre nuestra vida económica condicionan la orientación de las políticas económicas (empleo y desregulaciones) y sociales (privatizaciones). También influyen las políticas de la Unión Europea, marcando el contenido de la agenda, determinando la política y la prioridad relativa de los temas que se abordan desde los poderes públicos y la manera de definir esos temas (inserción laboral de la mujer, atención a las personas en situación de dependencia) para responder con programas concretos que contribuyan a mejorar la situación. Y sin duda cuenta las movilizaciones de organizaciones que defienden los intereses de la mujer, ancianos o discapacitados.

Las fuerzas que compiten en la inclusión o exclusión de los temas son como acabamos de ver una diversidad de actores, pero también están condicionados los temas sociales por acciones anónimas. Ejemplos de fuerzas determinantes anónimas son los sucesos del ambiente internacional (las guerras religiosas o energéticas y las revoluciones), los indicadores macroeconómicos (tasas de crecimiento, de déficit público, de productividad, de envejecimiento, los cambios de nivel de desempleo, de inflación, tipos de interés) y las transformaciones de los parámetros culturales de la vida social (que van desde los porcentajes de la asistencia a escuelas secundarias hasta las tasas de separaciones).

En base a las anteriores observaciones podemos perpetrar algunas reflexiones, a saber. Que la consideración y definición de un tema, dentro del campo de actuación de las políticas públicas, no tiene carácter objetivo. En cada caso dependerá de la movilización de los actores (nacionales, internacionales, religiosos, culturales...), la organización de los sectores afectados, de su fuerza y representatividad, y no tanto de una consideración objetiva y racional sobre su existencia, definición, la consideración de las necesidades reales existentes y de los valores y objetivos a conseguir.

De otra parte, no siempre el programa de actuación de los poderes públicos se configura a partir de la demanda. No todas las demandas que articulan los ciudadanos se incluyen en la agenda política, sino sólo aquellas que han contado con el apoyo de los partidos o grupos de interés. A veces se incluyen temas en la agenda política desde el lado de la oferta, sin existir una demanda explícita para su implantación (valga como ejemplo el Ingreso Mínimo de Inserción o salario social, o el pago de una cantidad fija a las familias por hijo nacido).

Lo anterior significa algo importante, que en su momento veremos, ello es que la aparición de una cuestión en el marco de una actuación pública no implica siempre que se haya procedido a un estudio o examen profundo de sus implicaciones. Y ello es aún más normal en temas derivados de situaciones de crisis (la desconcertante gripe aviar) que desencadenan presiones insostenibles, obligando a respuestas inmediatas, a veces más desconcertantes.

Por último, si nuestro campo es tan propicio a las ideologías es por la naturaleza de los temas a los que se enfrentan las políticas sociales. Se suele decir que los asuntos sobre los que versa la política social poseen las siguientes características: son colectivos y están conectados o se pueden conectar, (caso de programas de alojamiento alternativos, combinando la juventud y la vejez). Tienen componentes humanos significativos, lo que hace difícil establecer prioridades (mujer/ancianos). Pueden dar lugar a conflictos entre objetivos igualmente valiosos (protección del medio ambiente/creación de empleo). El paso del tiempo, si no se hace nada, los puede empeorar (violencia doméstica, fracaso escolar, desempleo). En fin, aparecen envueltos en conflictos de intereses, valores e ideologías por lo que resultan de difícil definición y "solución"(?).

¿Cuál es el tema que se debe abordar? Una vez que se ha conseguido que el tema adquiera el estatus de asunto público a resolver, un mismo tema admite definiciones distintas. Por esto se afirma que la consideración y definición de un tema no tiene carácter objetivo, más bien son artificiales y subjetivos. Los temas objeto de las políticas públicas son construidos por quien los detecta y analiza, en función de sus intereses, valores, ideologías y enfoques, exteriores a los temas en cuestión. Sabemos que cada política diseñada es producto de una compleja interacción de personas y organizaciones. Los asuntos que se abordan, desde las políticas sociales, admiten muchas definiciones y respuestas. Cada uno de los actores interesados en el diseño de las respuestas políticas es portador de una definición del problema a abordar, de

cierta imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Las minorías dirigentes también tienen sus opiniones acerca de lo que pueden y deben hacer, qué pueden esperar como resultado de su actuación y de qué opciones han de mantenerse apartadas.

En la construcción de los temas intervienen, aparte de los factores objetivos (macroeconómicos, culturales, demográficos, educativos, sanitarios....), intereses, lógicas y racionalidades distintas. Todos estamos influidos por predisposiciones inherentes a la profesión (deformación profesional), por nuestra visión del mundo, nuestra formación y aptitudes. Por la lógica de la profesión seleccionamos, dentro de la realidad, un aspecto absolutamente particular, en función de las categorías de percepción que nos son propias. Las categorías son estructuras invisibles que organizan lo percibido y determinan lo que se ve y lo que no se ve. Son las lentes particulares con las que se ven unas cosas y no otras, y se ven de una forma determinada. Las categorías llevan a cabo la selección y luego elaboran lo que han seleccionado.

Así, de un mismo tema y los factores que lo inducen se pueden tener representaciones distintas, en diferentes países según el modelo de sociedad dominante, o en un mismo país, por distintos grupos sociales u organizaciones, de tipo político o no. El asunto es importante, porque diferentes representaciones de un mismo problema pueden dar lugar a estrategias de intervención diferentes. La lucha ideológica constituye uno de los ingredientes fundamentales de los debates en torno a las opciones políticas (esto se puede comprobar en la actualidad, siguiendo el debate sobre el modelo de seguro de atención a las personas en situación de dependencia). La disputa gira en torno a la capacidad de imponer los propios principios y visión del mundo que uno defiende. Se trata, en suma, de conseguir imponer nuestros lentes para que la gente vea el mundo según una visión determinada, la que nos interesa (por ejemplo: quienes piensan que lo público es ruinoso e ineficiente y lo privado produce riqueza, defenderán que sea el mercado quien se encargue de atender el tema de la dependencia).

### 3. Valores y Política social.-

#### 3.1. Problema de los valores.

Vamos a utilizar el ejemplo del que se sirve el economista Amartya Sen para aproximarnos mejor al problema de los valores en conflicto. Imaginemos que debemos seleccionar una persona para concederle una renta mínima. Tres trabajadoras paradas desean acceder a ella. Sólo podemos concedérsela a una. Como somos profesionales sensibles, deseamos saber a quién debemos, en justicia, otorgar la prestación.

Aunque las tres son pobres, hay evidencias suficientes para saber que A es la más pobre de las tres ¿concedemos la renta a la más pobre? Sin embargo, nos informamos de que B ha empobrecido recientemente y está deprimida por su situación. Por el contrario, A y C, están como más habituadas a la pobreza. Pensamos, entonces, que debemos dar la ayuda a B, porque es la más desgraciada. Pero, al tiempo, tenemos conocimiento de que C, aunque no es la menos pobre ni la más desgraciada, padece una enfermedad crónica

degenerativa de la que podría librarse con el dinero que recibiera. ¿Qué debemos hacer? ¿a quién concedemos la prestación?

Si sólo conociéramos que A es la más pobre optaríamos por ella. Si sólo supiéramos que B es la más hundida por su desgracia la escogeríamos. Si sólo conociéramos la enfermedad de C le daríamos la renta. Pero conocemos los tres hechos relevantes y tenemos que elegir entre esas situaciones en función a tres argumentos posibles, distintos, cada uno de los cuales tiene una cierta pertinencia.

Pues bien, si conocemos la situación de las tres, la decisión que adoptemos se basará en la información a la que demos más peso. Y detrás de la información que consideramos pertinente se encuentran funcionando, inevitablemente, unos principios que sirven de fundamento a nuestra decisión.

Parece obvio, por tanto, que las diferencias entre los principios (o sobre los valores en que apoyamos nuestra decisión) son las que determinan los datos que consideramos relevantes. Los valores en que hacemos reposar nuestra decisión (igualdad, utilidad, capacidad) son los que guían la selección de los hechos que consideramos más relevantes. Según esto, el argumento igualitarista (favorable a A) centra la atención en la falta de renta; el argumento utilitarista (favorable a B) en la medición del placer y la felicidad; el argumento calidad de vida (beneficioso para C) en los tipos de vida que puede llevar cada una de las tres personas.

### 3.2. Información incluida y excluida.-

Podríamos decir, por tanto, que nuestros programas sociales y las opciones que escogemos para su puesta en práctica están condicionados por nuestro planteamiento de principio o nuestro enfoque. Y este enfoque, a su vez, puede caracterizarse por la información en que se basa. No sólo en la información que es necesaria para nuestro enfoque, sino (y sobre todo) en la que se “excluye” en ese enfoque. Aquella información a la que no somos sensibles y no desempeña ningún papel directo en nuestra opción.

Es obvio que la información excluida no puede influir directamente. Pero sin duda la insensibilidad a la información excluida, puede influir poderosamente en la naturaleza del enfoque.

Por ejemplo, para los utilitaristas sólo la utilidad (placer, felicidad, satisfacción de los deseos) se considera una base correcta para evaluar la situación. Todo gira en torno a estos estados mentales. Cuestiones como la libertad o violación de los derechos (que no se reflejan en las estadísticas de placer) no cuentan o lo hacen de manera indirecta. Por otra parte, al modelo agregado de utilitarismo no le interesa la distribución real de las utilidades, sólo se fija en la utilidad total de todas las personas consideradas en su conjunto. Esto hace que la base de información sea muy reducida, y esta insensibilidad genera es una importante limitación. Tal como se emplea la utilidad en la teoría moderna de la elección, se ha dejado en gran medida de identificarla con el placer o con la satisfacción de los deseos y se concibe como la representación numérica de la elección de una persona.

La mayor dificultad del enfoque de bienestar basado en la utilidad a través de las rentas reales quizá sea la diversidad de los seres humanos. Las diferencias de edad, sexo, dotes especiales, incapacidad, propensión a enfermar.. pueden hacer que dos personas distintas tengan oportunidades muy diferentes de disfrutar de calidad de vida incluso aunque compartan la misma cesta de bienes.

Al pensamiento libertario no le interesa directamente ni la felicidad ni la satisfacción de los deseos y su base está formada por diversos tipos de libertades y derechos. La teoría de Rawls sobre la “prioridad de la libertad” ,en la versión de Nozick, considera que muchas clases de derechos que van desde las libertades personales hasta los derechos de propiedad tienen una prioridad política casi absoluta frente a la persecución de objetivos sociales (incluida la eliminación de la miseria). La razón para conceder una prioridad tan absoluta a la libertad puede discutirse demostrando la fuerza de las necesidades económicas. ¿Por qué van a ser menos importantes las necesidades económicas vitales, que pueden ser cuestiones de vida o muerte, que las libertades personales?

En conclusión, basta con que prestemos atención a los datos sobre los que construyen sus distintos planteamientos, para ver que utilitaristas y libertarios tienen una visión muy diferente –y casi incompatible- de la justicia. Una alternativa al énfasis en la renta es centrar la atención en la vida real que consiguen los individuos, en las oportunidades vitales, esto es la libertad para conseguir la vida real que podemos tener razones para valorar. El interés por la vida real estaba en Aristóteles y A. Smith. El autor escocés se ocupó de esa capacidad para desenvolverse en la vida, concebida como la capacidad para aparecer en público sin sentirse avergonzado. Desde su perspectiva, lo que se considera como necesidad, en una sociedad determinada, depende de qué se precise para conseguir las libertades mínimas indispensables, para “aparecer en público sin avergonzarse” o participar en la vida de la comunidad. Adam Smith planteaba la cuestión en los términos siguientes:

“Por necesidades entiendo no sólo los bienes que son indispensables para vivir, sino también cualesquiera otros que, según las costumbres del país, sería indecoroso que no tuvieran las personas respetables, incluidas las de clase inferior (el vergonzoso grado de pobreza, en el que nadie debe caer, que significa aparecer sin camisa de lino o sin zapatos de cuero)”.

#### 4. Aparición de la política social.-

##### 4.1. La Política social en la época preindustrial.-

En lo que sigue, describiremos desde una perspectiva histórica, la evolución de la política social. Según indicamos, la política social es anterior a los Estados de Bienestar, aunque haya sido durante el dominio de esta forma de Estado cuando alcanza un mayor desarrollo. En un sentido estricto la expresión Política Social se utiliza para designar la intervención del Estado para hacer frente a los problemas de la denominada "cuestión social".

La “cuestión social”, que en nuestro país fue también llamada “problema obrero”, es un desafío que amenaza la capacidad de una sociedad o un Estado, para existir como un conjunto vertebrado por relaciones de interdependencia. La sociedad experimenta el riesgo de su fractura. Amenazan con la ruptura grupos cuya existencia hace vacilar la cohesión del conjunto. De ahí que la cuestión social plantee una inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad.

Esta cuestión se bautizó por primera vez explícitamente como tal en la década de 1830. Cuestión social, por antonomasia, es la expresión tras la que se ocultan las catástrofes acaecidas en Europa como consecuencia de la gran transformación que tiene lugar a resultas de la revolución industrial. Sin embargo, afirma Castel que antes de esta invención de lo social, lo social ya existía, como ámbito diferenciado de lo político y lo económico. Por ejemplo en las prácticas e instituciones de asistencia y también en los modos sistemáticos de intervención con ciertas poblaciones: represión del vagabundeo, obligación del trabajo, control de la circulación de la mano de obra.

Había en la época preindustrial (Antiguo Régimen) un sistema de protecciones de proximidad. En ese orden tradicional, fundado en las pertenencias colectivas la seguridad estaba garantizada por los lazos entretejidos en la comunidad (familias, gremios, cofradías, municipios, parroquias). Además de estos sistemas de fuertes protecciones, a cambio de dependencia, sumisión o vasallaje, existían intervenciones públicas. ¿Por qué? Porque un “problema social” se había ya planteado a las sociedades preindustriales (S. XV-XVIII) de Occidente al producirse un cambio en la concepción del trabajo.

El “problema social” no era sólo la cuestión de la pobreza, ni tampoco el de la miseria. En una sociedad preindustrial en la que la mitad de la población apenas sobrevive, la pobreza no plantea un problema. Sobre todo si la sociedad constituía un todo armonioso, en el que ricos y pobres forman una pareja estable y compatible y la pobreza está integrada. La preocupación social de aquellas comunidades fue cuestión de los vagabundos, percibidos como el salteador, el bandido. Todos ellos individuos que están fuera del sistema establecido. Frente a ellos se adoptan medidas de carácter represivo para intentar erradicar esa amenaza a la seguridad cotidiana.

#### 4.2. El libre acceso al trabajo y cuestión social.-

A fines del XVII comienza una transformación de la concepción del trabajo. Dejó de ser concebido como un deber que respondía a exigencias religiosas, morales e incluso económicas, para convertirse en la única fuente de riqueza. Se generalizó la creencia de que el libre acceso al trabajo podría erradicar completamente la indigencia. Se confiaba en que con la supresión de las arcaicas estructuras de organización del trabajo y sus correspondientes sistemas de protección, propias de un régimen de privilegios (comunidades gremiales y cofradías con sus “reglamentaciones opresivas”), se tenía la solución al problema de los vagabundos y de todos aquellos que no encontraban su lugar en esa organización tradicional del trabajo.

El libre acceso al trabajo, que se impuso en el siglo XVIII tuvo un impacto revolucionario. Fue una revolución jurídica tan importante como la revolución industrial. El libre acceso al trabajo no era un derecho al trabajo. El Estado no podía en ningún caso garantizar directamente el empleo a los trabajadores. El

trabajo será en adelante una mercancía vendida en un mercado que obedece a la ley de la oferta y la demanda. La relación que une al trabajador con su empleador (empresario) es un contrato. Esta transacción ya no es regulada por garantías exteriores al intercambio en sí.

Los liberales creían en las posibilidades inmensas del mercado una vez removidas las coacciones y la organización del trabajo tradicional. El incurable optimismo liberal no podía imaginar un desequilibrio entre la oferta y la demanda y subestimó el antagonismo de intereses entre empleadores y empleados que muy pronto iba a reactivar la cuestión social. El libre acceso al trabajo ponía fin a los bloqueos que obstaculizaban el advenimiento del trabajador asalariado.

Pero produjo una conmoción que modifica el planteamiento que la sociedad se hacía de los desfavorecidos. Con su implantación, la miseria deja de ser cosa de los grupos marginales, mendigos y vagabundos. Se convierte en un riesgo que afectaba a la mayoría del pueblo de las ciudades y el campo. Hasta tal punto que el término pobre pasó a ser sinónimo de pueblo trabajador.

La revolución jurídica liberal desencadenó la “cuestión social”. Bajo el régimen del libre contrato la clase obrera se liberó, se expandió pero se debilitó. Entonces se descubre que la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad. El libre acceso al trabajo tuvo como consecuencia convertir en delito social la mendicidad y el vagabundeo. Cuando se había abierto a todos la posibilidad de trabajar, la ociosidad de los pobres es criminalizada por el desorden y el crimen que propagan. Los liberales proclamaron, en cambio, que el socorro público era una deuda sagrada (Constitución Francia de 1793 art. 21). La utopía liberal no sólo consagró el derecho a la subsistencia por el trabajo, si el hombre es válido, sino también el derecho al socorro gratuito si no está en situación de trabajar. La sociedad debía procurar la subsistencia a los ciudadanos desdichados. Gracias a la antigua dicotomía entre validez e invalidez, los liberales pudieron yuxtaponer sin contradicción aparente una posición maximalista en el derecho al socorro con una minimalista en materia de derecho al trabajo.

#### 4.3. El Trabajo como mercancía.-

Si nos atenemos a la definición empírica de mercancía, se puede decir que el trabajo no es una mercancía. No es más que la actividad económica que acompaña a la propia vida. Esta actividad no puede ser desgajada del resto de la vida, ni puede ser almacenada o puesta en circulación. No ha sido producido para la venta, por lo que es totalmente ficticio describir el trabajo como mercancía.

Como apuntara Karl Polanyi, en su obra clásica, la ficción de la mercancía vino a proporcionar un principio de organización de importancia vital que concierne al conjunto de la sociedad y que afecta a todas sus instituciones del modo más diverso. Esta ficción permite organizar en la realidad los mercados de trabajo. Por su parte, el principio del libre mercado obliga a prohibir cualquier disposición que pueda obstaculizar el funcionamiento efectivo del mecanismo del mercado, construido sobre la ficción de la mercancía.

Combinando esta ficción del trabajo mercancía con el principio del libre mercado, los liberales provocan el estallido del mercado, en el que se compraba y vendía ese factor de producción conocido con el nombre de fuerza de trabajo. Este tipo de mercado no podía cumplir con su objetivo más que si los salarios descendían de un modo paralelo a los precios.

Desde el punto de vista de los hombres equiparar el trabajo a una mercancía supone para el trabajador una extrema inestabilidad en sus ganancias, una ausencia total de cualificación profesional, una despiadada disposición a dejarse llevar de cualquier forma de un lado para otro, en fin, una dependencia completa de los caprichos del mercado. La situación de un trabajador en un sistema basado en el postulado que confiere el carácter de mercancía al trabajo es de tal naturaleza que no corresponde a la mercancía (trabajador) decidir en donde va a ser vendida, qué uso se hará de ella, a qué precio se le permitirá cambiar de mano o de qué modo será consumida o destruida.

Técnicamente hablando el paro en los países de libre mercado no tiene razón de existir. Si se produce obedece a que los trabajadores "no están dispuestos a trabajar por el salario que podrían obtener en el mercado de trabajo al realizar una tarea particular que son capaces de hacer ". He aquí lo que quieren decir en realidad los empresarios cuando piden la movilidad del trabajo y la flexibilidad de los salarios; en esto consiste un mercado en el que el trabajo de los hombres es una mercancía.

Las consecuencias de la institucionalización de un mercado de trabajo resultan patentes: hay que forzar a ganarse la vida vendiendo trabajo. Para ello es preciso destruir las instituciones de protección tradicionales, características de la sociedad del Antiguo Régimen e impedirles que se reorganicen. En efecto, era preciso destruir la sociedad orgánica que rechazaba la posibilidad de que los individuos muriesen de hambre.

¿Por qué se estimaba que únicamente el aguijón del hambre, la aplicación de la "sanción natural" del hambre, era capaz de crear un mercado de trabajo que funcionase y no el deseo de amasar ganancias elevadas? Porque los obreros de los primeros tiempos del capitalismo aborrecían la fábrica en la que se sentían degradados y torturados.

Si los fabricantes franceses del siglo XVIII recomendaban los bajos salarios era especialmente por razones sociales. Sólo un obrero agotado por excesivo trabajo y oprimido, pensaban, renunciarían a asociarse con sus camaradas y a rebelarse contra la condición de servidumbre personal, en la que su amo podía obligarle a hacer todo lo que quería. En Inglaterra la clase manufacturera presionaba, para que las leyes de pobres fuesen reformadas, puesto que impedían el nacimiento de una clase obrera industrial dependiente económicamente del trabajo realizado. Separar al trabajo de las otras actividades de la vida y someterlo a las leyes del mercado equivalía a aniquilar todas las formas orgánicas de la existencia y a reemplazarlas por un tipo de organización diferente, atomizada e individual.

El libre acceso al trabajo y la institución del libre mercado marcan el advenimiento de un mundo social racional, que consideraba que la riqueza era producida por el trabajo. En adelante la riqueza de las naciones se basaría en el empleo racional de la fuerza de trabajo. La población era verdaderamente la fuente de la riqueza de las naciones pero con la condición de que trabajara.

#### 4.4. La imposición del libre mercado.-

En la década siguiente al año 1830, el liberalismo económico irrumpe en la escena social con un espíritu de cruzada apasionado y el *laissez-faire* se convierte en una fe militante. Lo que nació siendo una simple inclinación en favor de los métodos no burocráticos (simbolizado en las reglamentaciones del antiguo régimen), se convirtió en una verdadera fe que creía en la salvación del hombre aquí abajo gracias a un mercado autorregulador.

La implantación del *laissez-faire* (mercado autorregulado y sin intervenciones del Estado) no tuvo nada de natural ni surgió de forma espontánea. Los mercados libres nunca se habrían formado si no se hubiese permitido que las cosas funcionasen a su aire. Del mismo modo que las manufacturas de algodón - principal industria del librecambio- fueron creadas con la ayuda de tarifas proteccionistas, primas a la exportación y ayudas indirectas a los salarios, el propio *laissez-faire* fue impuesto por el Estado.

De ahí que, se pueda afirmar con Polany que la puesta en marcha y mantenimiento del librecambio fue un asunto complicado. Posible gracias a un enorme despliegue de continuos intervencionismos (leyes sobre los cerramientos de tierras (enclosures), control burocrático de pobres, crecimiento de la administración para poner en marcha una reforma municipal etc.), organizados y dirigidos desde el poder Estatal.

Fue así como, incluso aquellos que deseaban ardientemente liberar al Estado de funciones consideradas como inútiles y cuya filosofía exigía la reducción de la actividad estatal, se vieron obligados a otorgarle poderes, órganos y nuevos instrumentos, necesarios para la institucionalización del *laissez-faire*. Los funcionarios de la administración tuvieron que estar muy en guardia para asegurar el libre funcionamiento del sistema.

Es posible afirmar, por tanto, que los defensores del liberalismo defendieron una política social activa diseñada para establecer la hegemonía del mercado. Inicialmente, su actividad ante los problemas sociales generados por el capitalismo, consistía en impedir la intervención de los grupos sociales tradicionales y, amparándose en la doctrina malthusiana, liquidar aquellas viejas leyes que perturbaban el funcionamiento del mercado. Aquellos que deseaban ardientemente liberar al Estado de funciones inútiles y que propugnaban la no intervención, se vieron obligados a otorgarles poderes, órganos y nuevos instrumentos necesarios para la institucionalización del *laissez-faire*.

#### 4.5. Condición Proletaria.-

Durante los inicios de la Gran Transformación la condición proletaria era una condición de casi exclusión del cuerpo social. El proletario era esencial para el proceso de industrialización, pero según A. Comte, "acampaba en la sociedad sin ubicarse en ella". Se trataba de un mundo aparte, dividido por la oposición entre capital y trabajo, entre la seguridad que proporciona el disfrute de propiedad y la vulnerabilidad de masas.

Los principales rasgos de esta relación empresarios y obreros de los inicios de la industrialización, pueden describirse en los términos siguientes: una retribución próxima a un ingreso mínimo, que aseguraba sólo la retribución del trabajador y su familia y no permitía invertir en consumo no imprescindible; una ausencia de garantías legales en la situación de trabajo y, en virtud del carácter débil de la relación del trabajador con la empresa, existía mucha movilidad. Cambiaba a menudo de lugar, se alquilaba al mejor postor y descansaba si podía sobrevivir sin someterse a la disciplina del trabajo.

En esta situación de "trabajo sin dignidad" el obrero no podía dejar de perder su vida en el esfuerzo por ganarla. El resultado del libre mercado de trabajo fue, por tanto, el pauperismo (descrito por Marx y Engels en el Manifiesto Comunista), es decir, una indigencia no debida a la falta de trabajo sino a la nueva organización del trabajo. En los países más industrializados, la cuestión del pauperismo surge a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que

eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial.

La palabra pauperismo designaba esa nueva pobreza que invade clases enteras de la población y tiende a aumentar en razón de la producción industrial. Era una amenaza al orden político. Los análisis del pauperismo coincidían en señalar que era el efecto directo de la nueva organización del trabajo, que constituía un factor permanente de desorganización social. La precariedad del trabajo, la ausencia de calificación, la alternancia del empleo y no empleo, los desempleos, en fin, todos esos rasgos que caracterizaban la situación de la clase obrera naciente. Otra característica del pauperismo era no sólo la miseria material, sino una degradación moral profunda. Se habla de “personas que se pudren en la mugre” y “han vuelto a caer en la vida salvaje”. El pauperismo es presentado como una especie de inmoralidad convertida en naturaleza a partir de la degradación completa de los modos de vida de los obreros y sus familias.

El pauperismo que acompañaba la industrialización, contradecía el postulado liberal, en virtud del cual, un hombre no es pobre cuando no tenga nada, es pobre cuando no trabaja. El pauperismo fue, por encima de todo, una inmensa decepción, que confirmaba el fracaso del optimismo liberal. A pesar del carácter cuantitativamente circunscrito representaba el carácter más patente de la modernidad. Planteaba el riesgo de que a menos que se renunciara a la industrialización, el progreso económico podía conducir a una disolución social completa.

Es un momento crucial en el que se plantea este asunto. Porque desvela un divorcio casi total entre un orden jurídico político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas. Se difundió entonces la convicción de que resultaba necesario encontrar un remedio eficaz para la plaga del pauperismo, o prepararse para la conmoción del mundo. La sociedad liberal corría el riesgo de estallar.

#### 4.6. Pauperismo y Estado liberal.-

En los primeros momentos, la amenazante cuestión social se combatió, por parte de los Estados que seguían las recetas liberales, reconstruyendo las antiguas estructuras tradicionales y la asistencia eclesiástica, liquidadas durante el torbellino revolucionario; utilizando el sistema de hospitales y los hospicios, bajo control municipal, para atender sobre todo a los indigentes válidos; poniendo en planta las oficinas de beneficencia creadas en a fines del XVIII bajo las autoridades de ámbito provincial; se trataba de establecimientos provinciales con financiación precaria (el 10% de espectáculos y las donaciones). Y, en fin, poniendo a punto las estrategias de represión.

Pero la respuesta típicamente liberal de los inicios consiste en sostener una política social que discurre, según Zygmunt Bauman, en el terreno de la ética. En su origen, la ética del trabajo fue el medio más efectivo para llenar las fábricas, hambrientas de mano de obra. A comienzos del siglo XIX, quienes iniciaron la predicación de la ética del trabajo sabían muy bien de qué estaban hablando. Por aquellos años, el trabajo era la única fuente de riqueza; producir más y aumentar la mano de obra en el proceso de producción significaban prácticamente lo mismo. Los empresarios deseosos de producir aumentaban sin cesar; también crecía el número de miserables que se resistían a trabajar en las condiciones impuestas por esos empresarios. Y la ética del trabajo aparece, entonces, como la fórmula para que ambos grupos coincidieran. El trabajo era el camino que, al mismo tiempo, podía crear la riqueza de las naciones y acabar con la pobreza de

los individuos.

En las primeras etapas de la historia moderna, la ética del trabajo tenía la clara ventaja de unir los intereses económicos a las preocupaciones éticas. Llevar a los pobres a las fábricas sirvió a los intereses industriales, comerciales y reforzó la propaganda a favor de la ética del trabajo; pero el esfuerzo respondió también a la sensibilidad del público, preocupado, conmovido y avergonzado por la miseria de los sin trabajo. Frente a la insaciable sed de mano de obra que vivía la naciente industria en expansión, las inquietudes morales encontraron una salida legítima y realista en el evangelio del trabajo.

Junto a la ética del trabajo se desarrolla la estrategia filantrópica. Se trataba de una propuesta a la vez política y no estatal a la cuestión social, que reposaba en obligaciones morales, porque la esfera de los deberes morales no abarca sólo la familia, sino que incluye a las clases inferiores. El modelo persigue crear relaciones de protección, bondadosa y suave, entre la gente de bien e ilustrada y aquellos más ignorantes cuya moral es imperfecta. La estrategia filantrópica inspirada, según Gouldner, en el equívoco principio de dar algo por nada lucha contra la miseria respetando escrupulosamente la estructura que la produce y legitimando a sus beneficiarios.

En Francia, como en otras partes del continente, existía una proscripción liberal hacia el desarrollo del modelo de “caridad legal” existente en Inglaterra. La contrapartida fue que surgieron estrategias complejas basadas en la búsqueda de respuestas no estatales a la cuestión social. Estas estrategias operaban en tres niveles: primero la asistencia a los indigentes mediante técnicas que anticipaban el trabajo social; segundo el desarrollo de instituciones de ahorro y previsión social y, por último, la institución del patronato empresarial.

Fue el Barón de Gerando quien en su obra “Le visiteur du pauvre” (1820) ofrece un programa de beneficencia reflexiva que anticipa el trabajo social profesionalizado. Sostenía que el ejercicio de una caridad ciega mantiene al asistido en su condición de dependencia y multiplica el número de menesterosos. De modo que propone una nueva tecnología de la asistencia. A su juicio, un plan de ayuda debía comenzar por el examen minucioso de las necesidades. Distingue una variada tipología de necesidades: permanentes –invalides-; provisionales –enfermedad-; de trabajo –desempleo-; de carácter moral –mala constitución moral y la imprevisión-. A cada causa le corresponde su remedio. Pero el otorgamiento de ayuda hay que subordinarlo a la buena conducta. El servicio debe ser una herramienta de rehabilitación moral e instituir una relación permanente. La relación de ayuda es como un flujo de humanidad.

Particularmente dignas de interés fueron, asimismo, las instituciones creadas con el propósito de prevenir los males causados por la indigencia. Dos instituciones, la Caja de Ahorro y la Sociedad de Socorros Mutuos, aparecen como las más aptas para la rehabilitación moral de las denominadas clases inferiores. Con las Cajas de Ahorro se pretendía iniciar al pueblo en los méritos de la racionalidad calculadora y en el valor del dinero como fuente de inversiones productivas. Se pensaba que la imprevisión era la causa principal de la desdicha del pueblo. El obrero, lo mismo que el niño, vivía al día. Ahorrar equivale a preocuparse por el porvenir, disciplinar los instintos.

El alcance moralizador de las Sociedades de Socorros Mutuos era aún mayor. Dirigidas bajo el atento Patronato de los empresarios pretendían hacer compatible un mejoramiento de la suerte de las clases populares con la estructura liberal de la economía. Se trataba de combatir las inseguridades de la

condición salarial asegurando a profesiones completas contra ciertos riesgos (enfermedad, accidentes, desempleo y vejez). La previsión podía hacerse colectiva sin dejar de ser voluntaria. Era por medio de servicios (salud, vivienda educación, pensiones, como las preocupaciones sociales eran atendidas sin entrar en contradicción con las exigencias de la economía.

Filantropía y Paternalismo empresarial fueron también intentos de luchar contra la inseguridad y vulnerabilidad de la condición de la clase obrera. También fueron formas de protección social. El sistema del patronato supuso un retroceso (no se olvide que además de persona que emplea significa defensor, protector y, también, señor del dominio directo en los feudos), un intento de introducir la nueva sociedad industrial en el molde de la antigua sociedad rural.

Por su parte, el movimiento obrero imaginó un modo alternativo de asociación del trabajo. Pero fue estigmatizado no sólo por colectivista sino porque, según se decía en los círculos bienpensantes “los remedios estaban en las personas de bien”. El único camino de salvación para el pueblo era su adhesión al nuevo orden moral y a las personas que lo representaban.

Todas estas ingeniosas construcciones de una política social sin Estado acabaron fracasando y engendraron las condiciones objetivas para la lucha de clases que querían explícitamente evitar. El Estado liberal reducido a gendarme no pudo prevenir ni suprimir esas luchas.

#### 4.7. La protección espontánea.-

El *laissez-faire* fue planificado e impuesto por el Estado pero no lo fue la protección. El movimiento de reacción contra un mercado autorregulador o el denominado libre mercado, se desarrolla en las últimas décadas del siglo XIX, de forma espontánea y está inspirado por un espíritu puramente pragmático: la sociedad se protegía de los peligros inherentes a un sistema de mercado autorregulador. Este contra-movimiento resultó de vital importancia para la protección de la sociedad, pero fue a la vez compatible, en último término, con la autorregulación del mercado y, por tanto, con el mismo sistema de mercado.

Durante mucho tiempo ante el problema social los poderes públicos se limitaron a no hacer nada. Lo que sí hubo fue, según hemos visto, políticas patronales mezcla de seducción y coacción para mantener a los obreros mediante ventajas sociales y aniquilar su resistencia con reglamentaciones rígidas. Existió el chantaje moral sobre los trabajadores de filántropos y reformadores sociales. Y muy pronto iba a imponerse un modo más eficaz de regulación que la represión o la bondad filantrópica, de efectos limitados. Nos referimos a las coacciones técnicas que impusieron la máquina y el cronómetro.

Pero en las últimas décadas del XIX, bajo la radicalización del movimiento obrero, se plantea la “cuestión social” como un problema explícitamente político que el Estado ya no puede continuar eludiendo. El debate gira en torno al modo en que el Estado debía implicarse en la cuestión social. El debate político había venido discurriendo, hasta entonces, entre el moralismo filantrópico y la revolución.

Si la primera respuesta era insuficiente, la última resultaba inaceptable. La estrategia filantrópica, constituida a partir de la alianza entre el liberalismo y el conservadurismo ilustrado, confundía intervención social con activismo moral y se mostró Insuficiente. La opción revolucionaria era rechazable, porque pasaba por una transformación revolucionaria de la estructura social y el sistema

político. Cuando la estrategia moral de los de arriba y la lucha revolucionaria de los de abajo fracasan resulta preciso inventar una tercera vía entre las dos alternativas con conocidas.

Entonces se comienza no a disolver la cuestión social mediante el manejo de la moral -a lo Malthus-, ni a subvertir la sociedad mediante la violencia revolucionaria de los comunistas, sino a negociar un compromiso entre diferentes posiciones que superen el moralismo de los filántropos y no caigan el comunismo igualitario de las propuestas de los revolucionarios

## 5. Desarrollo de la política social estatal.-

### 5.1 Primera legislación en política social.-

La fórmula de la resolución de la cuestión social consiste en articular los dos protagonistas del problema, esto es, manejar una concepción nueva del Estado y de la sociedad. Rompe con la noción de Estado aislado del hombre y opuesto a él, y con la concepción individualista de la sociedad.

En el desarrollo de la política social estatal, científicos como Durkheim tuvieron una importancia decisiva. Durkheim comprendió que la sociedad industrial inauguraba un mundo de relación específicamente nuevo, entre sujetos sociales que ya no podía fundarse en la "solidaridad mecánica". En la sociedad moderna había que crear un nuevo vínculo social para evitar que se desintegre. El intercambio contractual no es el fundamento del vínculo social "no todo es contractual en el contrato".

Según Durkheim, la división del trabajo implicaba una complementariedad de tareas, la sociedad moderna estaba constituida por un conjunto de condiciones sociales desiguales e interdependientes. Esta diferenciación hacia la riqueza de una sociedad, le daba su carácter orgánico. A juicio de Durkheim, el juego complejo de diferencias e interdependencias sociales debía preservarse cuidadosamente. Sobre todo porque el progreso de la división de trabajo acrecentaba los riesgos de desintegración social. La solidaridad, aglutinante de la sociedad, debía construirse y preservarse sobre todo cuando la sociedad se volvía más compleja. Se encontraban fundadas en la razón, una política que se fijara como objetivo el mantenimiento de esa unidad.

Durkheim asignaba al Estado una función reguladora de los intereses de los diferentes colectivos: El Estado es el órgano de pensamiento social, el administrador de los intereses colectivos. En una sociedad cada uno tiene una deuda contraída con todos los demás. Un individuo al llegar al mundo encuentra riquezas sociales de las que se nutre, todos somos deudores. En consecuencia las retenciones obligatorias, las redistribuciones de bienes y servicios no representan atentados a la libertad. Quien puede reclamar esa deuda es el Estado.

El desarrollo de la política social estatal se inicia con una serie de medidas dirigidas a asegurar condiciones de subsistencia mínimas a indigentes que no podían o se habían vuelto incapaces de trabajar. Esta legislación, que en el caso de Francia se concreta en ayuda médica gratuita a los enfermos indigentes (1883), derecho al socorro de los ancianos indigentes inválidos (1905), atención a familias numerosas necesitadas (1913), representaba un

mínimo de la deuda solidaria. La antigua división entre incapaces y capaces de trabajar, constituye la línea divisoria.

La primera legislación en materia de política social tendía a ir dirigida a poblaciones excluidas de toda participación en la producción. El socorro que brindaba el Estado no corría el riesgo de incidir en el plano económico. Así en el caso de la asistencia obligatoria a los ancianos indigentes, se trata de transformar un cuasi derecho en un derecho efectivo, y no representaba una innovación espectacular. Sobre todo cuando el potencial beneficiario tenía que exhibir los signos de su desdicha. Las políticas sociales estatales relacionadas con los trabajadores resultaban, en líneas generales, más complicado introducirlas.

Los dispositivos del sistema de protección se desplegaron de forma lenta. Eludiendo la objeción liberal-conservadora y la hostilidad de otras fuerzas sociales o negociando compromisos con ellas. Apunta Castel, como muestra de esa tenaz resistencia, que Francia tardó dieciocho años entre la presentación y sanción de la ley de accidentes de trabajo (1898) y veinte años fueron necesarios para el retiro obrero o campesino (1910).

## 5.2. De la Asistencia al Seguro.-

A principios del siglo XX tuvo lugar un vivo debate ocasionado por la miseria del trabajador. Se reconocía que la miseria se debía a la organización del trabajo y, ante esta situación injusta se interrogaban sobre ¿cómo atender el problema del pauperismo, mediante la Asistencia o con la fórmula del Seguro? La ventaja de la Asistencia era que uno sabía a qué atenerse. Las técnicas asistenciales habían sido aplicadas durante varios siglos. Bastaba entonces con ampliar su jurisdicción y financiar su extensión.

El inconveniente del Seguro es que se consideraba que un derecho social (como el socorro a los obreros jubilados) sólo era legítimo si concernía a quienes ya estaban casi fuera de lo social, en la zona de asistencia (Marshall). Existía la creencia de que el derecho no debía tocar la zona del trabajo precario, de las insuficiencias de la condición salarial. Los trabajadores que no querían caer en la miseria y dependencia tenían que defenderse por sus propios medios. Conviene tener presente, a este respecto que, por ejemplo, normas como la ley francesa de 1905 sobre el socorro a los ancianos indigentes, se aprueban con el propósito de evitar la obligatoriedad de la jubilación obrera, es decir, están pensadas en oposición a la obligatoriedad del seguro.

Existe un recelo hacia el seguro. La vacilación que se manifiesta a principios de siglo XX entre generalizar la asistencia o la obligación de seguro es perfectamente comprensible. El seguro moviliza una tecnología de intervención totalmente distinta que la asistencia. El tipo de protección que iba a asumir el poder público era inédito y concernía a poblaciones que no eran los asistidos tradicionales. En suma, lo que estaba en juego era una nueva función del Estado, una nueva forma de derecho y, en fin, una nueva concepción de la propiedad. A la postre, frente al proyecto de solidaridad nacional financiada con los impuestos se abre paso en el continente la fórmula del Seguro. En parte porque se teme que generalizar la asistencia equivale a aumentar la dependencia del pueblo, se opta por el modelo de un seguro al cual el obrero accede pagando cuotas.

De acuerdo con este planteamiento se impone la obligación del seguro a todas las personas cuyos recursos sean tales que corren el riesgo de quedar incapacitados para atender por sí mismos sus necesidades, en caso de accidente, enfermedad o vejez. La opción por el Seguro significa que la protección social abandona el territorio de la caridad generalizada, para moverse en el ámbito del Derecho. El reconocimiento de un derecho que viene sancionado por un sacrificio igual (el pago de la cuota). Mediante el contrato del seguro se pretende promover la “emancipación de la clase obrera”. La propuesta de “seguro obligatorio” era moderada, pero tenía el problema de ser demasiado innovadora. Discurría en otra lógica de pensamiento y ese era su mayor problema.

El punto de partida era que la mayoría de los trabajadores eran vulnerables y podían ser miserables, en la medida que estaban privados de la protección que proporcionaba la propiedad. Pero plantear la Cuestión Social en términos de oposición entre trabajo y propiedad hacía que el problema fuera, dadas las circunstancias, insoluble. La cuestión social, entonces fue redefinida y se plantea yuxtaponiendo a la propiedad privada otro tipo de propiedad: la propiedad social. De esta manera, se puede permanecer fuera de la propiedad privada sin carecer de seguridad. El nuevo modelo de política social estatal, por tanto, supone la existencia de antagonismo de clases y al mismo tiempo intenta su superación.

### 5.3. La Seguridad social.-

Con la introducción de la Seguridad Social se va a producir la redefinición de la cuestión social dando lugar a un cambio de grandes dimensiones. La Seguridad Social procede de una transferencia de propiedad por la mediación del trabajo y bajo la protección del Estado. Gracias a la Seguridad Social seguridad y trabajo quedan ligados. El resultado va a ser que en una sociedad que se organiza en torno al trabajo asalariado, el estatuto asignado al trabajo genera las protecciones aseguradas por la propiedad.

Lo que permite realizar la técnica jurídica del seguro es la promoción de una propiedad social transferida. El pago de las cotizaciones de los trabajadores era una obligación ineludible que creaba un derecho inalienable. La propiedad del asegurado no era un bien vendible y las prestaciones eran realizadas por organismos públicos. El Estado desempeñaba un papel protector, sin embargo no era una providencia, sino un guardián de depósitos, dedicado a la distribución de los bienes.

Con la implantación de la Seguridad Social, el salario deja de ser la retribución del trabajo calculada para asegurar la reproducción del trabajador y su familia. Incluye una parte de "salario indirecto", como renta para situaciones extralaborales que se definen negativamente (enfermedad, accidente, vejez, desempleo). Pero que también pueden ser definidas positivamente como posibilidad de consumir, educarse tener ocios. Paradójicamente, la propiedad ligada al trabajo iba a procurar una base para liberarse de la hegemonía del trabajo. En un primer momento la propiedad transferida tuvo como función esencial preservar a la clase obrera de la degradación social.

El Capitalismo realizó con el Seguro una operación alquímica. Conservaba los poderes de la propiedad (el derecho estaba unido al pago de cuotas), pero inauguraba un nuevo registro de seguridad. Antes del Seguro obligatorio, para tener seguridad había que disponer de bienes suficientes, si se quería hacer frente a los riesgos. Con el seguro los riesgos quedan cubiertos mediante

garantías jurídicas sancionadas por el Estado. El Estado es el garante de la de la propiedad transferida.

Entre la defensa cerrada de la propiedad burguesa y los programas socialistas de apropiación de la propiedad privada el Estado asume un nuevo y original papel: sin atentar contra la propiedad privada vela por la Seguridad Social mediante la administración de la propiedad transferida, y sin afectar a las relaciones de producción.

A diferencia de las fórmulas de patronazgo empresarial, el seguro daba seguridad a la clase obrera y respetaba su dignidad. Las pensiones de retiro eran escasas, el principio de obligatoriedad empezó por ser eludido, pero junto con la ley de accidentes de trabajo y con la legislación para atender a ciertas categorías de indigentes incapaces de trabajar, constituyó lo esencial de la legislación de protección social sancionada durante los años anteriores a la primera guerra. En la jubilación el beneficiario del derecho en el momento que la ley estipula que le corresponde la pensión, la tendrá con certeza absoluta, sin discutir con nadie.

Aunque es un pobre balance después de cuarenta años, las leyes y los debates que impulsaron las políticas de reforma social, hicieron posible una reestructuración del ordenamiento jurídico y de las relaciones entre capital y trabajo que constituyeron la Gran Transformación del resto de siglo en políticas sociales.

La tecnología del seguro desempeñó un papel fundamental en la recomposición de la esfera del trabajo. Al disociar la obligación legal de la responsabilidad individual, el derecho social puede tomar en cuenta la socialización de los intereses, consecuencia de la solidaridad que une diversas partes del cuerpo social. Una consecuencia imprevista del modelo del seguro es que promueve la solidaridad. Aunque un trabajador no toma un seguro para ser solidario con los otros cotizantes, sin embargo lo es a su pesar. Un riesgo individual queda asegurado en el marco de la pertenencia a un grupo.

El Estado lo que puede hacer como administrador de los intereses colectivos es cubrir los riesgos particularmente importantes o significativos porque tienen consecuencias para el interés colectivo y, en última instancia, amenazan a la cohesión social. Ciertos individuos están expuestos a riesgos en su trabajo, y su trabajo responde al interés de todos.

La solidaridad, la interdependencia de las partes del todo social determina que se prevean compensaciones. El impacto es personal pero la utilidad es colectiva, luego la sociedad debe indemnizar a las víctimas o sus familias. Es asunto de justicia social. Del mismo modo, la vejez debe estar asegurada, porque es justo que un trabajador que ha puesto su fuerza de trabajo al servicio de una empresa en aras del interés general, quede a cubierto de necesidades.

El seguro es una tecnología universalista, abre el camino a una sociedad aseguradora. Es también una tecnología democrática, todos ocupan una posición igual e intercambiable. No obstante las primeras aplicaciones del seguro obligatorio se centraron en las categorías de población amenazadas de inhabilitación social (accidentes de trabajo, enfermedad y vejez sin recursos).

En sus inicios el seguro aparece como análogo a la asistencia, estaban obligados a asegurarse quienes corrían riesgo de tener que ser asistidos. Los que tenían recursos no tenían obligación de asegurarse. El seguro comenzó, por tanto, no promoviendo la seguridad general.

Mediante la obligatoriedad de seguro, se trataba de movilizar el derecho para conseguir una cierta redistribución de bienes sociales y una cierta reducción de las desigualdades. El mayor mérito del seguro obligatorio es, según consignamos más arriba, que no supone ninguna amenaza para la estructura del capitalismo y al mismo tiempo, preserva la dignidad del trabajador, dando cierta seguridad a la clase obrera a la par que respeta su autonomía y dignidad.

#### 5.4. Salario con dignidad.-

Aunque suene a paradójico, es posible afirmar que la lenta promoción del Reformismo, mediante el avance de la Seguridad Social, constituyó una reforma muy considerable, puesto que por ley se produce una transformación en las relaciones entre los empresarios y trabajadores, propietarios y no propietarios y el Estado.

Habida cuenta que el Estado no es una instancia aparte, independiente de las fuerzas sociales, si no que debe sancionar la propuesta de cambio para que se convierta en reforma; es obviamente necesario que los partidarios de la reforma estén representados en el aparato del Estado, para que una reforma sea posible. En muchos países (como el nuestro) la representación de esta orientación reformista ha sido tardía y su influencia durante mucho tiempo débil.

Con el reformismo se constituye una nueva relación salarial a través del cual el salario deja de ser la escueta retribución de una tarea; además asegura derechos, da acceso a prestaciones fuera del trabajo (enfermedad, accidentes, jubilación) y permite una participación amplia en la vida social: consumo, vivienda, educación, e incluso, a partir de 1936, en Francia aparecen las vacaciones pagadas.

Puede caracterizarse la condición obrera en la década de los treinta como una relativa integración en la subordinación. Entre los factores que propician su inclusión, están los seguros sociales, el derecho del trabajo, salarios más decentes, acceso al consumo de masas, relativa participación en la propiedad social. El rasgo común de estos logros es que contribuyen a estabilizar la condición obrera alejándola de la extrema necesidad. La condición obrera difería mucho de la condición proletaria de los inicios de la industrialización marcada por la vulnerabilidad incesante.

No obstante la sociedad estaba dividida. En la sociedad coexisten las divisiones y dependencias, prevalecen las relaciones de dominación, pero los dominados no quedan abandonados a su suerte. Persiste la sensación de una oposición global de intereses entre dominadores y dominados. Pero estos últimos tienen dignidad, derechos, formulas de solidaridad y organización. El obrero tiene dignidad y no está a merced del amo. Que algo había cambiado lo demuestra, vista con perspectiva histórica, la medida más arriba citada por su significación simbólica excepcional: las vacaciones pagadas. Algunos días por año el obrero podía dejar de perder su vida en el esfuerzo por ganarla. Podía no hacer nada, disfrutar de la libertad de existir por sí mismo.

Incluir esta posibilidad en la ley era reconocerle al trabajador el derecho a vivir igual que todos los rentistas, los burgueses y los propietarios. En fin, de todos los que disfrutaban de la vida. Para el sindicalismo de principios de siglo, una de las reivindicaciones era el descanso semanal (obtenido en 1906) y la jornada de ocho horas, la consigna más popular de los Primeros de Mayo, pero con una mayor significación simbólica que la reducción del tiempo de trabajo (semana de cuarenta horas, 1936) y más liberador que el acceso al consumo por el aumento

de los salarios, son las vacaciones pagadas. Financiar un tiempo libre equivale a reconocer la humanidad y dignidad del trabajador.

Noticia Bibliográfica.

- BAUMAN, Z. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona, Gedisa 1999.  
CASTEL, M. *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona, Paidós, 1997.  
GALBRAITH, J.K. *La sociedad opulenta*, Barcelona, Ariel 1987.  
MILLS, C.W. *La imaginación sociológica*. México, FCE, 1961.  
MYRDAL G. *La objetividad en la investigación social*. México, FCE, 1970.  
PNUD. *Informe sobre el desarrollo humano*. Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1990.  
POLANYI, K. *La gran transformación*. Madrid, La Piqueta 1997.  
SEN A. *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta. 2000.  
TITMUS, R. *Política Social*, Barcelona, Ariel 1981.