



Universidad Central de Venezuela

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Doctorado en Ciencias Políticas

**Evaluación Analítica Comparada del Estado de Bienestar
en los Países de Europa con Venezuela (1958-2010)**

**Tesis Doctoral presentada para optar al Título de Doctor en
Ciencias, mención Ciencias Políticas**

Autor: Emilio Eduardo Flores L.

Tutor: Alberto Navas

Caracas, marzo 2015.

Agradecimientos

Agradezco a Dios en primer lugar, por ser mi guía, mi fortaleza y por brindarme la satisfacción de entregar este trabajo.

Agradezco a Dios por haberme permitido hallar a mi esposa.

Agradezco a mi esposa por su fuerza y apoyo en nuestro proyecto.

Agradezco a mis hijos, Andrés y Santiago, que nos permiten ver lo maravilloso que es Dios.

Agradezco a mi madre, por su permanente apoyo e instrucción, que gracias a Dios, aún sigue brindándome.

Agradezco a mi familia y a la familia de mi esposa, por su apoyo y estímulo a seguir formándome.

Agradezco al Profesor Alberto Navas, tutor de la tesis, por acompañarme en este proyecto, por su constante apoyo, por su aporte sobre la bibliografía a utilizar, por su aporte en dotarme de algunas de ellas y en general, por ayudarme en la culminación de este trabajo.

Agradezco a Jacqueline Hurtado, investigadora, quien me apoyó en asesoría en general y en metodología en particular.

Agradezco a todos los profesores que he tenido, que me han permitido seguir intentando crecer permanentemente a través de sus enseñanzas y agradezco a todas las personas, porque son el referente y estímulo para seguir estudiando y trabajando por una sociedad mejor.

Tabla de Contenido

AGRADECIMIENTOS.....	II
TABLA DE CONTENIDO.....	III
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	VI
RESUMEN	IX
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
FORMULACIÓN DE LOS OBJETIVOS.....	15
Objetivo general	15
Objetivos específicos	15
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	16
APORTES DE LA INVESTIGACIÓN	18
CAPÍTULO II.....	19
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	19
EL ESTADO MODERNO	19
2.1.1. Antecedentes.....	19
2.1.2. Origen.....	24
2.1.3. Objetivos	32
2.1.4. Desarrollo	36
2.1.5. Legitimidad.....	40
2.2 Estado de Bienestar	43
2.2.1. Concepción del Bienestar	43

2.2.3. La cuestión social.....	51
2.2.4. Cohesión Social	55
2.2.2. Estado Social	60
2.2.3. Estado de Bienestar - Definición.....	66
2.2.4. Antecedentes del Estado de Bienestar	71
2.2.5. Origen del Estado de Bienestar	90
2.2.6. Objetivos del Estado de Bienestar	97
2.2.7. Desarrollo del Estado de Bienestar.....	111
2.2.8. Legitimidad en el Estado de Bienestar.....	134
2.3. La Seguridad Social en América Latina	143
2.3.1. Seguro Social y Seguridad Social.....	143
2.3.2. Antecedentes de la Seguridad Social en América Latina	152
2.3.3. Origen de la Seguridad Social en América Latina	160
2.3.4. Objetivos de la Seguridad Social en América Latina	166
2.3.5. Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina.....	169
2.3.6. Legitimidad de la Seguridad Social en América Latina.....	190
2.4. La Seguridad Social en Venezuela	193
2.4.1. Antecedentes de la Seguridad Social en Venezuela	193
2.4.2. Origen de la Seguridad Social en Venezuela	196
2.4.3. Objetivos de la Seguridad Social en Venezuela	201
2.4.4. Desarrollo de la Seguridad Social en Venezuela.....	204

2.4.5. Legitimidad de la Seguridad Social en Venezuela	215
CAPÍTULO III.....	218
MARCO METODOLÓGICO	218
CAPÍTULO IV	223
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	223
ANÁLISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR EN FUNCIÓN DE SUS ANTECEDENTES, ORIGEN, OBJETIVOS, DESARROLLO Y LEGITIMIDAD	223
1. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	224
2. ANÁLISIS DEL ORIGEN DEL ESTADO DE BIENESTAR	240
3. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DEL ESTADO DE BIENESTAR	249
4. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	257
5. ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR	268
ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA, EN FUNCIÓN DE SUS ANTECEDENTES, ORÍGEN, OBJETIVOS, DESARROLLO Y LEGITIMIDAD.....	271
1. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA.....	272
2. ANÁLISIS DEL ORÍGEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA.	277
3. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA	283
4. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA.....	287
5. ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA	290
COMPARACIÓN ENTRE ESTADO DE BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL	293
CONCLUSIONES	304
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	313
ANEXOS	318

Índice de gráficos

Gráfico N°1. Red general de los criterios de análisis de Estado de Bienestar	223
Gráfico N°2. Aspectos de los antecedentes del Estado de Bienestar	224
Gráfico N°3. Red general de los criterios de análisis de cómo se manifestaron los antecedentes del Estado de Bienestar	225
Gráfico N°4. Criterios de análisis de cuando se manifestaron los antecedentes del Estado de Bienestar	228
Gráfico N°5. Ámbito político de los antecedentes del Estado de Bienestar	229
Gráfico N°6. Criterios de análisis de los antecedentes políticos del Estado de Bienestar en Alemania	231
Gráfico N°7. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar en Gran Bretaña	232
Gráfico N°8. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar en Francia	233
Gráfico N°9. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar en Alemania, Gran Bretaña y Francia	235
Gráfico N°10. Criterios de análisis económicos de los antecedentes del Estado de Bienestar	237
Gráfico N°11. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar (precursores).....	239
Gráfico N°12. Criterios de análisis del origen del Estado de Bienestar	241
Gráfico N°13. Criterios de análisis de como fue el origen	241
Gráfico N°14. Criterios de análisis de cuando ocurrió el origen del Estado de Bienestar	

.....	243
Gráfico N°15. Criterios de análisis político del Estado de Bienestar	245
Gráfico N°16. Criterios de análisis de diversos factores del Estado de Bienestar ..	247
Gráfico N°17. Criterios de análisis de los precursores del Estado de Bienestar	248
Gráfico N°18. Criterio de análisis de los objetivos del Estado de Bienestar	249
Gráfico N°19. Criterio de análisis de los objetivos sociales del Estado de Bienestar	250
Gráfico N°20. Criterio de análisis de los objetivos políticos del Estado de Bienestar	253
Gráfico N°21. Criterio de análisis de los objetivos económicos del Estado de Bienestar	256
Gráfico N°22. Red general de análisis del desarrollo del Estado de Bienestar	257
Gráfico N°23. Criterio de análisis del desarrollo económico del Estado de Bienestar	258
Gráfico N°24. Red de análisis del desarrollo político del Estado de Bienestar	259
Gráfico N°25. Factores políticos (teoría de la demanda), que explican el desarrollo del Estado de Bienestar	261
Gráfico N°26. Factores que explican el desarrollo del Estado de Bienestar, en el marco de la teoría de la oferta	265
Gráfico N°27. Factores varios que explican el desarrollo del Estado de Bienestar	267
Gráfico N°28. Análisis de los criterios de legitimidad en el Estado de Bienestar	269
Gráfico N°29. Red general de los criterios de análisis de la Seguridad Social	272
Gráfico N°30. Criterios de análisis sobre antecedentes de la Seguridad Social	272
Gráfico N°31. Criterio de análisis de Como se manifestaron los antecedentes de la seguridad social	273

Gráfico N°32. Criterio de análisis de cuando ocurrieron los antecedentes de la seguridad social.....	275
Gráfico N°33. Criterio de análisis sobre los precursores y beneficiarios de los antecedentes de la seguridad social	276
Gráfico N°34. Red general del origen de la seguridad social.....	278
Gráfico N°35. Criterio de análisis sobre cómo se manifestó y cuando el origen de la seguridad social	278
Gráfico N°36. Criterio de análisis sobre los aspectos políticos que influyeron en el origen de la seguridad social en Venezuela	281
Gráfico N°37. Red de análisis de los objetivos de la seguridad social	284
Gráfico N°38. Red de análisis del desarrollo de la seguridad social	288
Gráfico N°39. Criterio de análisis de la legitimidad de la seguridad social	291

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias Mención Ciencias Políticas

Autor: Emilio Flores L,
Tutor: Dr. Alberto Navas
Fecha: marzo 2015

Resumen

El objetivo de este trabajo fue comparar los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad, del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa, con los mismos aspectos de la Seguridad Social en Venezuela. Se realizó una investigación comparativa, con un diseño documental, retrospectivo y evolutivo. El instrumento fue una matriz de análisis, y la técnica de análisis fue cualitativa con el software Atlas-ti. Los resultados indican que en la lucha política contra la arbitrariedad del Estado desde el siglo VXI, la consolidación de la democracia (siglo XIX y XX), fue un **antecedente** importante del Estado de Bienestar, mientras Venezuela en el siglo XIX, todavía luchaba por su independencia. El **origen** del Estado de Bienestar, se inició en 1945, el seguro social en Europa en 1883, mientras el seguro social en Venezuela, se inició en 1940, y su sistema de seguridad social aun no comenzaba. Mientras el origen del Estado de Bienestar fue el último eslabón de un proceso, el origen del seguro social en Venezuela, nació de la intervención de tecnócratas de la OIT, y del gobierno. Un **objetivo** de la sociedad británica, fue erradicar la pobreza, mientras en Venezuela, fue alcanzar la igualdad social, que aún no se define y menos se instrumenta. En el marco **político**, hubo en Europa, un tránsito del Estado social al Estado de Bienestar y la incorporación de la igualdad como oportunidad y como elemento de ciudadanía, el compromiso político del pleno empleo y la garantía de renta mínima, mientras en Venezuela, la intervención del Estado en lo social, se mantuvo en lo discrecional. El Estado de Bienestar se **“desarrolló”** en el marco de democracias parlamentarias, con organizaciones obreras fuertes, influencias de burocracias, desarrollo industrial y apertura al comercio internacional. Mientras en Venezuela, la seguridad social se desarrolló bajo democracias presidencialistas, con organizaciones obreras, a través de grupos de presión. El Estado de Bienestar se **legitimó** con el ejercicio de los derechos de ciudadanía, la participación en la elección de sus representantes y el usufructo de las prestaciones del Estado. Mientras la seguridad social en Venezuela, no ha encontrado altos niveles de legitimidad.

Descriptor: Estado de Bienestar, Estado social, seguridad social, seguro social.

Introducción

Desde finales de la década de los 90 del siglo pasado, los venezolanos han sido testigos de una serie de discursos referidos a variados beneficios sociales, referidos a la salud, vivienda, pensiones, accidentes, incapacidad, muerte, y otros. Sin embargo, los venezolanos han sido testigos de excepción, de un país que promulgaría su primer sistema de seguridad social Integral entre 1997-1998 y sin que este hubiese hecho su estreno, lo sustituía por otro modelo, que tenía como fecha de inicio el 1 de enero de 2003. Sin embargo, este nuevo plan, 12 años después, tampoco hace su estreno. Con lo cual, la seguridad social, se mantiene en términos generales, sin avanzar demasiado.

En otras latitudes, dígase países desarrollados de Europa, las personas en general y los políticos en particular, se refieren al Estado de Bienestar, como un Estado que les ha permitido, alcanzar un nivel de vida, en el cual, las necesidades básicas de la población, están cubiertas y garantizadas por este Estado, permitiendo, entre otros aspectos, la posibilidad de que el hombre pueda continuar su búsqueda de felicidad en planos superiores.

En el presente trabajo, se aborda el tema de la comparación entre el Estado de Bienestar, en los países desarrollados de Europa, y la seguridad social en Venezuela.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos. El primer capítulo, presenta el contexto de la investigación, se hace el Planteamiento del problema, se muestra de manera general el desarrollo del trabajo de investigación, lo que proporciona el *background* de la situación y enfoca el estudio a desarrollar. Se describe el propósito, objetivos generales y

específicos, y se justifica el estudio en cuestión.

El segundo capítulo, presenta la fundamentación teórica, que permite conocer lo que distintos teóricos e investigadores han aportado sobre el tema. Se revisan diferentes planteamientos y enfoques con la finalidad de construir un marco referencial, a partir del cual, se puedan comprender los distintos conceptos asociados a la investigación. En este sentido, tanto el Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa, como la seguridad social en Venezuela se han plasmado en cinco categorías de estudio, antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.

En el marco teórico también se organizó la información de los autores referida al Estado Moderno y a Seguridad Social en América Latina con base en las mismas categorías utilizadas para el análisis y la comparación de Estado de Bienestar y Seguridad Social en Venezuela, para facilitar la comprensión y establecer las relaciones con del marco de referencia en la discusión. En este sentido, las categorías que se han utilizado para realizar la comparación son: antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.

La inclusión del Estado moderno permitió conocer aspectos de la teoría vinculada a las funciones del Estado liberal clásico. Se ha intentado buscar en los autores que escriben sobre el Estado, los alcances de este en la organización social, y algunos antecedentes de sus posiciones sobre lo social.

Se consideró que el Estado moderno debe constituir una base teórica importante en el desarrollo del Estado de Bienestar, para luego separarse de él en algunos aspectos, que precisamente no sólo lo distinguen, sino que lo caracterizan y por lo tanto, lo definen. En este mismo orden de ideas, se ha considerado que la seguridad social en América Latina, sirva de marco

referencial y de sustentación de la seguridad social en Venezuela.

El tercer capítulo corresponde al marco metodológico, en el cual se explica el tipo y diseño de la investigación. También se definen los eventos de estudio a comparar, los criterios de análisis y de comparación, las unidades de estudio, las técnicas e instrumentos de recolección de datos y las técnicas de análisis. Como herramienta para el análisis, se utilizó el Software Atlas-ti.

En el capítulo cuarto, se desarrolló el análisis y comparación entre el Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y la seguridad social en Venezuela a partir de las distintas categorías: antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política, conjuntamente con la discusión de resultados. Este análisis se organizó por objetivo específico. Por último, se formularon las conclusiones.

Capítulo I

Planteamiento del Problema

Una vez establecido el Estado-nación, quedaron garantizadas dos condiciones mínimas de seguridad, la seguridad de bienes y la seguridad de la vida de las personas en manos de un poder central denominado Estado. Esto ocurre luego de culminar la Edad Media, la cual se fue extinguiendo durante un período que no fue ni de una década ni de un siglo. Más bien, fue producto de una lenta transición que va, en general, del siglo XIV, hasta el siglo XVIII, considerando que aun en el siglo XX, países como Alemania y España estaban en transición (Crossman, 1986).

En el Estado moderno con sus garantías de seguridad y sus concesiones de libertad e igualdad jurídica, se desarrollaron y profundizaron procesos de producción de bienes que, a partir de mediados del siglo XVIII, darían inicio a lo que se llamó la revolución industrial.

Este desarrollo generó muchas riquezas y, también mucha pobreza. Generó mucha competencia entre los países desarrollados de Europa, en la búsqueda de nuevos mercados e inversiones. En este tiempo, paralelamente se iba iniciando y desarrollando el llamado colonialismo. Países como Inglaterra, Francia y Alemania estaban inmersos en estos procesos.

El denominado Estado de Bienestar surge a mediados del siglo XX, luego de 1945, inmediatamente después de la Segunda Guerra mundial. Éste se dispone a garantizar, además de la vida y los bienes de las personas garantizadas ya por el Estado liberal, condiciones mínimas de vida a todos

los ciudadanos del Estado.

Este nuevo Estado, se constituye en un modelo que fue adoptado, en general, por los países desarrollados de Europa. De manera que, así como se considera que el concepto de Estado es en sí mismo un concepto político, el Estado de Bienestar, al ampliar las garantías más allá de las garantías civiles, garantizando condiciones mínimas para la vida, garantizando beneficios sociales, es también tanto por la forma en que se gesta como por los procesos de lucha que implica, un concepto político. Por lo tanto, este tránsito del Estado moderno al Estado de Bienestar, es imposible sin el ejercicio de la teoría política, entendida como el

(...) esfuerzo mental para resolver el mejor modo de organizar la vida de los seres humanos que viven el proceso histórico. No puede llegar nunca a conclusiones finales porque el ambiente en que vivimos está continuamente cambiando, en parte, por un incontrolable y natural proceso, y en otra, por el propio esfuerzo humano (Crossman, p.12, 1986).

La teoría política, al mismo tiempo que consiste en "ajustar la consciencia a las estructuras sociales fácticas (...) consiste en introducir una descripción de la diferencia de sistema y entorno dentro del mismo sistema" (Luhmann, p. 82, 1994).

El Estado de Bienestar, más allá de sus críticos, tanto de la rama liberal, como de la rama marxista, se ha constituido en una realidad. Por lo tanto, su modificación o ajuste, debido a los procesos que han permitido llegar hasta su surgimiento en el marco de un sistema democrático, no pueden hacerse sino a través de esfuerzo mental y de la práctica política. Ésta debe ser ejercida a través de la búsqueda de acuerdos entre los ciudadanos, y que pasan, en principio, por acuerdos entre las distintas instituciones representativas de dichos ciudadanos.

En general, los logros sociales, sobre todo en el Estado de Bienestar,

se han alcanzado en el marco de sociedades democráticas, lo cual ha contribuido en la construcción de un modelo de Estado, que representa un mejor escenario de convivencia y cohesión social.

En Europa el proceso de convivencia –una vez constituido el Estado moderno– y superadas dos Guerras Mundiales devino en el Estado de Bienestar, Mientras en América Latina, el desarrollo y sustentación del Estado convergió más a la construcción de un Estado social. Así, el Estado fue resolviendo sus conflictos de convivencia tanto a través de otorgar determinados beneficios sociales a los grupos de presión (Mesa-Lago, 1977), como a través de leyes que propiciaban coberturas, en principio y en general, de carácter sanitario a la totalidad de la población.

Este proceso de otorgar, a través del Estado, determinados beneficios sociales a grupos de presión, constituyó, un referente del inicio de la seguridad social en América Latina.

En la actualidad, el tema del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y la seguridad social en América Latina y en particular, la seguridad social en Venezuela, constituyen en teoría, para los países que han asumido uno u otro modelo –o ambos–, elementos importantes en el bienestar de sus sociedades.

Es así como el desarrollo de la seguridad social ofrecida por el Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y América Latina, han permitido que la población en general perciba al Estado como un garantizador y proveedor de ciertos beneficios. Estas garantías limitan cada vez más las elasticidades funcionales del Estado, al tener que distribuir cada vez más recursos al sistema de seguridad social, afectando la inversión pública y por lo tanto, el crecimiento.

Ante las diferentes crisis del Estado de Bienestar y la seguridad social, se constituye en un imperativo categórico –en un marco democrático-, la necesidad de acuerdos que permitan estructurar o reestructurar al Estado y, al Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar, de acuerdo a gran cantidad de autores, surge aparentemente como tal, después de la Segunda Guerra Mundial, en principio con la finalidad de hacerle frente a las circunstancias de penuria que atravesaba la sociedad, derivadas de la guerra.

Surge para "afrentar las circunstancias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales" (Beveridge, 1942 cp. Pico, p. 2, 1999).

Para la corriente de pensamiento liberal-demócrata, el Estado de Bienestar nace del advenimiento del desarrollo industrial, de la complejidad de los distintos procesos generados por la modernidad (Pico, 1999).

Un elemento que contribuyó a ampliar los horizontes morales de la sociedad europea, fue la Segunda Guerra Mundial. "Los periodos de profunda y amplia incertidumbre contribuyen a establecer las bases motivacionales del comportamiento moral que fundamenta el Estado de Bienestar" (Dryzek y Goodin cp. Ochando, p. 34, 2009).

Bajo esta perspectiva, la situación de calamidad en la que se encontraba la sociedad europea inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, obligaba a los jóvenes y a todas las personas activas, en términos funcionales, a trabajar para cubrir las necesidades de la comunidad en general, pero sobre todo, de las personas consideradas en estado de pasividad, al no poder estas proveerse de bienes para su subsistencia a

través de sus propios medios.

Con frecuencia, la manera como se generan o se gestan algunos procesos, permiten evaluar en cualquier momento futuro, la pertinencia, al menos teórica, de dicha creación. El conocer las circunstancias y los elementos que rodearon el surgimiento de ciertos procesos, permite, encontrar razones de su existencia y también de su situación actual. En el origen del Estado de Bienestar se encuentran presentes sus ambigüedades y su propia contradicción, de hecho, los primeros logros en materia de política social, han sido producto de una necesidad de reproducción de la fuerza laboral y una necesidad de diferenciar las clases y no como se piensa, como producto de las luchas obreras. (De Felice, cp. Pico, 1999).

Para los socialdemócratas, el papel del Estado se puede cambiar y constituirse en un Estado en beneficio de todos y consideran que el *Welfare State*, se ha convertido no únicamente en un instrumento del capital y la acumulación, sino también en un producto de las continuas luchas, tanto de los obreros como de las luchas ciudadanas y políticas (Pico, 1999).

Este Estado de Bienestar durante 25 años logró llevar salud, educación, jubilaciones, a toda la sociedad en un marco políticamente consensual, es decir, logró gran parte de sus objetivos antes de sufrir su primera gran crisis en los años 70 del siglo veinte, propiciando un replanteamiento de sus postulados y de su función (Pico, 1999).

Muchos autores han analizado el Estado de Bienestar como una nueva configuración política e institucional que permitió la extensión de los "*derechos de ciudadanía*" (MARSHALL, T.H. 1950; TITMUSS, R.M.1981; HARRIS, D. 1990; MONEREO, J.L. 1995; MONEREO, J.L. 1996) (Ochando, p. 42, 2009).

A pesar de las reservas que tiene Luhmann (1994) sobre este alcance, al señalar que la situación histórica del proceso que da inicio al Estado de Bienestar carece de una adecuada teoría política, agrega: "al menos de una del nivel de aquella sobre la cual la tradición supo suscitar y resolver el problema de la arbitrariedad del ejercicio del poder político" (Luhmann, p. 37-38, 1994).

Con cierto paralelismo al surgimiento del concepto de Estado de Bienestar en parte de Europa, surge en América Latina el concepto de seguridad social. En una primera instancia, éste concepto no parece haberse desarrollado lo suficiente como para convertirse en la panacea de la solución de problemas sociales como el desempleo, la sanidad, la vivienda, entre otros; como sí lo constituyó el Estado de bienestar en la Europa desarrollada.

Se ha considerado necesario conocer los antecedentes, el origen, los objetivos, desarrollo y legitimidad política del Estado de Bienestar y de la seguridad social en Venezuela, a efecto de compararlos en cada una de las categorías, antes mencionadas.

Las continuas situaciones de crisis por las que viene atravesando gran parte de la población venezolana en términos de salud, desempleo, vivienda y salario, se han constituido en el factor común de la vida cotidiana, dejando una impresión general de que no se han cumplido con los grandes objetivos sociales.

El modelo de Estado de Bienestar que se instauró en los países hoy desarrollados de Europa, y que aparentemente persigue, entre otros aspectos, dotar de una seguridad social adecuada a sus ciudadanos, avanzó por sendas de prosperidad y estabilidad al menos hasta entrada la década del 70 del siglo pasado. Sin embargo, la seguridad social en Venezuela no ha logrado convertirse, para la población, en una solución para

alguna de las necesidades sociales consideradas fundamentales en la construcción de una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

En el marco de búsqueda de mejores formas de organización y cohesión social parece necesario revisar, al menos, algunos aspectos de ambos modelos. Mientras el Estado de Bienestar ha pasado y pasa en la actualidad por graves crisis, –se menciona el hecho de que éstas han ocurrido una vez alcanzado gran desarrollo–, la seguridad social en Venezuela ha pasado y atraviesa actualmente situaciones difíciles bien sea en la sanidad como en el resto de los riesgos que, en teoría, cubre, y no ha logrado un desarrollo acorde con las concepciones de universalidad que subyace en el concepto de la seguridad social.

No parece fuera de lugar pensar que, en alguna medida, la diferencia en la calidad de vida del ciudadano de los países desarrollados de Europa y los de América Latina, pudiera estar relacionada con la forma de concebir tanto el Estado de Bienestar en los países desarrollados, como la seguridad social en Venezuela.

En Venezuela la diferencia en la calidad de vida de sus ciudadanos en comparación a sus pares en los países desarrollados de Europa, en lo que respecta a los beneficios sociales, constituye una situación que estimula al estudio. Tomando en cuenta que algunos de los elementos que determinan la calidad de vida de una sociedad están asociados a la cobertura de riesgos sanitarios, a la cobertura de invalidez, a la cobertura de los sobrevivientes de una familia que depende económicamente del padre o de la madre, a la cobertura en la vejez y a la cobertura frente al paro forzoso –por señalar algunos riesgos–, se ha considerado pertinente, comparar los modelos de, Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa, y la seguridad social en Venezuela.

El estudio del origen de la seguridad social en América Latina muestra, según Mesa-Lago¹, que los primeros beneficios sociales se dieron a grupos organizados que tenían influencia política o que hacían presión sobre los organismos de poder del Estado, a efecto de conseguir los mencionados beneficios.

Estudiar la seguridad social, el Estado de Bienestar y compararlos surge, en principio, del hecho de la aparente similitud y relación que existe entre ambos conceptos. De hecho, la seguridad social constituye la columna vertebral del Estado de Bienestar. Beveridge, con relación al plan de seguridad social, dice que "el objetivo último del plan, es el de eliminar la pobreza en Gran Bretaña, uno de los cinco grandes males contra los que la democracia debe luchar". Los males a los que se refería, eran, la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad. Señala entonces que es responsabilidad del Estado ofrecer una seguridad social que "libere al hombre de la necesidad" (Beveridge, cp. Gómez, M., p. 255, 2001).

La crisis por la que atravesaron los Estados de Bienestar en los años 70, ha permitido replantearse gran parte de sus postulados y de su función. Las distintas situaciones como el final del crecimiento económico, la inflación, la crisis fiscal y de una disminución de los recursos para el gasto público, y sobre todo, el final del pleno empleo y el comienzo del desempleo masivo, hacen pensar sobre las limitaciones del modelo Estado de Bienestar. (Pico, 1999).

Es quizá por esta misma razón que el nuevo Rey de Holanda, Guillermo Alejandro, declarase hace poco tiempo que ya no se puede mantener el

¹ Sobre todo en su libro "La seguridad social en América Latina"

Estado de Bienestar, y por lo tanto, plantease transitar a un modelo más participativo².

Mientras esto ocurre en gran parte de Europa, en Venezuela, la población no encuentra cumplimiento, en términos generales, de los beneficios teóricamente asociados a la seguridad social. De hecho, el seguro social, en principio, nunca ha llegado a cubrir a toda la población y no parece que bajo las premisas sociales que se manejan en la actualidad, esto vaya a ocurrir.

Mientras en Europa se está haciendo cada vez más difícil seguir garantizando lo que el Estado de Bienestar ofrecía, y considerando que en Venezuela no se garantiza en la práctica las coberturas ofrecidas a la población, ni tampoco se garantiza niveles de renta mínimos que permitan cubrir niveles de subsistencia, se ha planteado la necesidad de conocer los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad del sistema de seguridad social en Venezuela.

Aun cuando se pueden comparar muchas variables, se ha considerado estudiar únicamente las mencionadas anteriormente, a ambos modelos, Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y seguridad social en Venezuela.

La legitimidad del Estado, en Luhmann, descansa en el derecho positivo, los poderes del Estado se legitiman en la medida que actúan en sintonía con su sistema de normas establecidas. El mismo proceso de

2

http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/17/actualidad/1379429488_293306.html

legitimación se apoya en valores comunes a la sociedad (Luhmann, cp Pico, 1999).

Weber, por su parte, agrega el elemento empírico a esta concepción, mientras que Habermas realiza una crítica al concepto de legitimidad planteado por Luhmann, cuando señala que si este descansa sobre elementos empíricos "sin una relación inmanente a la verdad, las bases sobre las que se apoya explícitamente tendrán solo un significado psicológico", por lo que la crisis de legitimidad será un problema de crisis de valores (Pico, p. 110-111, 1999).

Desde Weber, la legitimidad racional se entiende como la base de la autoridad política, sin embargo, en la actualidad, además de la participación política, la forma de valorar la legitimidad ha ido cambiando a formas donde los valores que se predicen, aunado a los beneficios sociales que se reciben, constituyen una manera de legitimación (Pico, p. 110-111, 1999).

El término Estado de Bienestar está asociado a una terminología utilizada, inicialmente, en los países europeos y asociada con un modelo particular de Estado social europeo. En la realidad, no existe sólo un modelo de Estado de Bienestar, sino varios. Cada país tiene su peculiaridad y su propio modelo social de Estado, en términos generales, se pueden agrupar en cuatro grupos:

1. El modelo nórdico, donde se encuentran Suecia, Islandia, Finlandia, Dinamarca y Países Bajos, cuya base se está en la concepción de ciudadanía, donde existe además de una alta afiliación a los sindicatos. Esto se traduce en una baja dispersión en el nivel salarial y una alta tasa de descuento por los beneficios sociales.

2. El modelo continental, donde se encuentran Alemania, Francia,

Bélgica y Luxemburgo, tiene su base en los seguros sociales y en el principio de asistencia social, con énfasis en los subsidios a los mayores de veinticinco años. En este modelo, los sindicatos que se caracterizan por tener muchos afiliados, influyen en la estructura salarial, así como en políticas de desarrollo.

3. El modelo Anglosajón practicado por Gran Bretaña e Irlanda. El centro de su desarrollo social, se basa en apoyar la estructura del empleo. Cada familia recibe un subsidio por cada hijo menor que estudia, y éste pasa a recibir salario mínimo una vez cumplidos los dieciséis años, siempre que se mantenga estudiando. En cuanto a eliminación de la pobreza este modelo, junto al modelo nórdico, han demostrado, ser los más eficientes, (Sapir, 2005)³.

4. En el modelo mediterráneo se encuentran, España, Italia, Portugal y Grecia, los cuales se incorporaron más tarde al Estado de Bienestar (entre las décadas del 70 y 80 del siglo pasado). Basan su modelo en el sistema pensional. En cuanto a los subsidios, requieren de un conjunto de requisitos que no resultan de sencilla tramitación. Es un modelo que protege el empleo, pero a través de la oferta y donde los sindicatos tienen una fuerza importante. Esto hace que en muchos casos sean difíciles los procesos de negociación, sobre todo en los casos de flexibilizar ciertos procesos, como el despido de trabajadores⁴.

³ http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#Criterios_de_comparaci.C3.B3n

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#Criterios_de_comparaci.C3.B3n

Hasta ahora, a pesar de lo aparentemente similar de los conceptos de Estado de Bienestar y seguridad social, no se encuentran, en Venezuela, trabajos que relacionen los mencionados modelos en términos de comparación, y menos en las categorías antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad.

¿Existen diferencias y/o semejanzas en los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad entre el Estado de Bienestar en Europa, y los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad en la seguridad social en Venezuela?

Formulación de los objetivos

Objetivo general

Comparar los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad del Estado de Bienestar en los países europeos desarrollados, con los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad de la seguridad social en Venezuela.

Objetivos específicos

- Analizar los planteamientos de autores acerca del Estado de Bienestar en términos de antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.
- Analizar los planteamientos de autores acerca de la seguridad social en términos de antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.
- Identificar diferencias y semejanzas entre los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política del Estado de Bienestar y los

antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política de la Seguridad Social en Venezuela.

Justificación de la investigación

La presente investigación se justifica a partir de las siguientes razones:

- La importancia de la política en el desarrollo de lo social. Tanto Mesa- Lago en América Latina con su tesis relativa al impacto de los grupos de poder en el inicio y desarrollo de la seguridad social, como las distintas visiones que existen sobre la existencia y desarrollo del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa, son elementos que invitan al menos a su estudio.
- El papel de la seguridad social en América Latina ha constituido, o parece haber constituido, el resultado de una línea de desarrollo de política social, donde el Estado no ha podido alcanzar los niveles de cobertura aspirados, tanto en número de afiliados como en montos asegurados. Por lo tanto, la legitimidad parece estar en cuestionamiento permanentemente.
- El rol del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y el nivel de vida alcanzado por los mismos y su relación aparentemente directa en términos de riesgos cubiertos con la seguridad social, conforman un cuadro que llama al menos a realizar ciertas comparaciones.
- Los problemas que vienen presentando las sociedades desarrolladas desde la década de los 70 del siglo pasado, en cuanto

a la dificultad en mantener el Estado de Bienestar, y las permanentes crisis de la seguridad social son dos aspectos que se presentan como desafíos.

- La influencia o relación aparente que existe entre el “origen” del Estado de Bienestar y el origen teórico de la seguridad social en América Latina es en sí mismo otro aspecto de importancia.

Aun cuando en la actualidad hay actores que propugnan una vuelta a *laissez faire* junto a las políticas monetaristas liberales y economistas entre los cuales se encuentran Hayek y Friedman partidarios de volver a las teorías neoclásicas del mercado debido a que dudan de la capacidad del Estado de intervenir y resolver los problemas asociados al bien común, existe cierto consenso entre liberales y pensadores de izquierda en la necesidad de que el Estado intervenga en aquellos aspectos que le aporten equilibrio al sistema -más allá de la estructura clásica normativa-, en asuntos inherentes al desarrollo económico y social (Pico, 1999).

La anterior situación, donde el tema de la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales no parece quedar en duda, deja planteada, la permanente pregunta, ¿hasta qué punto debe intervenir el Estado y cuánto se debe distribuir de la renta en el logro del mencionado equilibrio del sistema?

En el estudio del modelo de Estado de Bienestar, no se aborda un país en particular, el tema es tratado en términos teóricos generales, ya que se considera que cada país tiene sus especificidades. El énfasis de tener como sujeto de estudio al Estado de Bienestar refiere directamente a los países desarrollados de Europa. El otro objeto es la seguridad social en Venezuela.

Estudiar la seguridad social en Venezuela y su relación con otros

modelos de bienestar social, constituye para el investigador su motivo y un incentivo para seguir profundizando en el conocimiento del tema, el cual puede permitirle, además de seguir creciendo, contribuir al diseño de nuevos proyectos de bienestar para el país.

Aportes de la investigación

Se aspira a que esta indagación sobre la forma cómo se han gestado y desarrollado tanto el Estado de Bienestar como la seguridad social, contribuya a la difusión y estímulo del debate público y/o político sobre las funciones del Estado, especialmente en lo que se refiere al ámbito social y/o la cuestión social.

Para un investigador de la seguridad social y de la teoría política, revisar los marcos conceptuales asociados al Estado de Bienestar y de la Seguridad Social, sus antecedentes, orígenes, objetivos, desarrollo, legitimación, y compararlos, representa un aporte al mejor conocimiento general del tema y a la formación de mejores profesionales, "Toda teoría política, dado que la política es un fenómeno social, se guía, implícita o explícitamente, por las premisas de una teoría social" (Luhmann, p. 41, 1994).

Capítulo II

Fundamentación Teórica

El Estado Moderno

2.1.1. Antecedentes

Nación: “un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias” (Crossman, p. 20, 1986).

La edad media con sus peculiares características de funcionamiento local y su escaso poder de comunicación, fue una etapa en la que la alimentación, además de provenir del entorno cercano, era principalmente agrícola. Sin embargo, entre los siglos XIII al XVI, se produjeron una serie de hechos que transformaron esas características y que, de alguna manera, sentaron las bases para la creación de lo que se llamaría el Estado-nación. El Estado-nación está asociado con un proceso de comunicaciones más amplio y con una autoridad central y única, representada por el soberano, que en el principio de este Estado estaba referida al gobernante. En la época medieval la iglesia católica dirigía el ámbito espiritual en las sociedades civilizadas, dirigida desde el Vaticano de Roma y funcionaba con un emisario en cada aldea. Estos elementos estructurales le permitían tener control sobre la educación, la filosofía, el arte, y la ciencia en la sociedad occidental. El hombre medieval sólo conocía la religión católica y su mundo estaba impregnado de ésta. Su cultura, su pensamiento, su música eran principalmente eclesiásticos; la civilización era católica y el catolicismo era la civilización (Crossman, 1939).

En el período medieval, la ley era producto de una lógica colectiva de

vida, extraída de la interacción social. No era elaborada ni por el soberano, ni tampoco por una asamblea del pueblo, le era familiar al hombre como le eran las costumbres de respirar, comer y beber, y las cumplían todos por igual, tanto reyes como pueblo (Crossman, 1939).

El sistema feudal es el resultado de una economía eminentemente agrícola de la cual dependían las ciudades. El modelo de obediencia estaba fundamentado primeramente en la jerarquía inmediata superior y el monarca fungía como un ente de apelación y en última instancia, como un señor feudal más. La pirámide de mando y obediencia tenía como base, la propiedad y los derechos que de ella se emanan (Crossman, 1939).

Ya en los escritos de Maquiavelo se encuentran los primeros rasgos de una revolución política que da lugar a la creación del Estado-nación. Esto vino acompañado de cambios económicos y sociales, como el descubrimiento de nuevos continentes a través de los mares, el desarrollo de las finanzas internacionales, un cambio importante en los métodos de producción y la llamada Reforma.

Estas nuevas funciones de parte de los Estados, ya no solo de la conquista de otros territorios a través, generalmente, del uso de la fuerza, sino también en la búsqueda y descubrimiento de nuevos territorios con importantes riquezas, ubicaron a este Estado, en el dominio de posesiones que contribuyeron a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones (Crossman, 1939).

El aspecto que justifica la idea del Estado está asociado con la idea de que deben existir externalidades positivas que obliguen a los hombres a cumplir sus acuerdos o pactos, de lo contrario el castigo debe ser mayor que el beneficio que esperan recibir del incumplimiento del pacto. Asimismo, debe servir este poder para proteger y robustecer sus propiedades, y

justificar la renuncia al principio universal que abandonan (Hobbes, T., 1994).

Para Hooker, la base de la obligación que tienen los hombres de amarse los unos a los otros y de donde surgen dos máximas como son la justicia y la caridad, –está basada en el principio de igualdad natural–, parte de la necesidad de amarse a uno mismo. Como el otro es igual a mí, y además espero que me amen, entonces debo amarles también. Así mismo, si el hombre le hace daño a otro, entonces debe esperar sufrir por esta acción. (Hooker, R., cp. Locke, 1990).

Por más libertad que se tenga, no se tiene la libertad de atentar contra la propia vida y la de ninguna otra persona, ni sobre sus bienes y/o posesiones. Bajo esta perspectiva, si todos somos creados por Dios, sólo Dios tiene el derecho de decidir sobre nuestra vida.

El estado de naturaleza, tiene una ley que lo gobierna (que no es otra que la razón), enseña a todos los seres humanos que estén dispuestos, a entender que todos los hombres son iguales e independientes y ninguno tiene derecho de dañar a otro en ningún aspecto relacionado a su salud, a su vida, a sus posesiones y/o a su libertad (Locke, J., 1990).

La ley que rige el estado de naturaleza, o que está presente

como es la razón, y considerando que, conceptos como justicia y equidad se generan a partir de la consideración de igualdad en tanto que hombres somos, y considerando en lo poco razonable que resulta ser juez de su propia causa, y dados los defectos naturales del hombre y su deseo de venganza, a la hora de hacer justicia pudiera no tener el control necesario y dejarse llevar por la venganza, impidiendo esta, la posibilidad de hacer justicia necesaria, por lo tanto, el gobierno civil, es la solución que Dios ha puesto para que el hombre supere su estado de naturaleza y ponga fin a su parcialidad y a su violencia sobre los otros hombres (Locke, J, p 18, 1990).

Más allá de la visión cristiana sobre la igualdad, que se presupone en el párrafo anterior, fueron las teorías jurídicas y filosóficas relativas a la igualdad natural, las que desempeñaron un rol fundamental en el siglo XVIII, tanto en términos de impulsor de esta discusión como en su evolución. Sin embargo, aún estas seguían siendo igualmente equivocadas, y el artículo “Égalité naturelle” redactado por Silvain Maréchal pero que lleva la firma de Louis Jaucourt, “Puesto que la naturaleza humana es la misma en todos los hombres –se precisaba-, es evidente que cada uno ha de estimar y tratar a los otros como seres que le son naturalmente iguales, es decir, que son hombres igual que él”. No se extraía de este artículo la visión contradictoria de Sieyès en el sentido, que al mismo tiempo que pregonaba una igualdad absoluta (la cual consideraba una quimera), reconocía la necesidad de reconocer grados, honores, prerrogativas y otras diferencias. Para él, la igualdad natural no tenía otro fin que una concepción moral de la misma, la cual sólo significaba deberes de caridad, humanidad y justicia (Rosanvallon, pg. 31, 2012).

Entender la situación en que los hombres se encuentran en estado de naturaleza, es condición necesaria para entender el poder político a efectos que se pueda desarrollar desde esta perspectiva, el mencionado poder político.

En el estado de naturaleza el hombre se encuentra en plena libertad de hacer lo que quiera, teniendo claro que cualquier otro hombre está en el mismo derecho, sólo limitado por la propia naturaleza. La única manera en que alguno de ellos pueda tener más poder que otro, está sujeta a que alguien le otorgue esa autoridad (Locke, J., 1990).

Conceptualmente se está en presencia del gendarme necesario hobbesiano. No obstante, si el gendarme necesario es un hombre igual que

los demás, ¿qué garantía se tiene de imponer la ley en términos proporcionales cuando sea el gendarme el cuestionado por su homólogo?

En Locke vemos a un pensador que no confía en ceder tanto poder al Estado cuando este se da a un solo hombre. Por eso considera que el rol del parlamento constituye ese punto de equilibrio necesario y que representa un incentivo estructural al funcionamiento del sistema, al fungir como elemento de control y presión sobre el ejecutivo. Plantea, por tanto, la incorporación de un conjunto de hombres que garanticen el equilibrio estructural en la aplicación de la justicia.

Es importante resaltar que en esta comunidad denominada Estado todos los hombres son propietarios. Si bien es cierto que Locke, en sentido amplio, se refiere a veces a “propiedad” como el tridente formado por la vida, la libertad, y sus posesiones, en este caso, se refiere a las posesiones materiales en particular. Este aspecto constituye un elemento central y es de alguna manera, la protección de dicha propiedad, uno de los puntos principales que hace que estos hombres se unan en sociedad y se mantengan bajo este pacto.

La formación del Estado civil está fundamentada históricamente en el tránsito del estado de naturaleza al estado civil. Este último está basado en la necesidad de afirmar el derecho de propiedad y llevarla a una norma de derecho. Así, la persona que colocó cercas a un terreno, dijo que era suyo y encontró personas que le creyeron fue la creadora de la sociedad civil (Rousseau, J., 1981).

En Rousseau la soberanía profundiza en sus raíces políticas afrontando la construcción no ya de un Estado custodio de los derechos individuales, sino la de un Estado que realiza la comunidad popular, la de un yo común (Cerroni cp. Tuñón, p. 25, 1981).

Entre personas civilizadas –y se piensa que los españoles quieren serlo–, hay que apelar a los recursos del diálogo, a los recursos psicológicos y persuasivos con los que se cuenta para defender aquellas posiciones que se consideran de derecho. Sin embargo, de no haber acuerdo, es necesario en el marco superior de la convivencia social, apelar a la opinión de la mayoría, aun cuando esta no necesariamente tiene la razón, sin embargo, es la única manera de mantener la convivencia (Padre Granero cp. Rousseau, J., 1981).

2.1.2. Origen

Todos los Estados están constituidos por una asociación, y puesto que los hombres nunca hacen nada sino en virtud de aquello que les parece bueno, “el más importante de todos los bienes, debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones”, de aquella bajo el cual se mueven todas las demás, y la cual se llama Estado y asociación política (Aristóteles, p.37, 2007).

En el inicio del Estado Moderno, al menos teóricamente, Hobbes realiza su aporte en varios aspectos. En primer lugar, parte del estado de naturaleza. Así, el contrato social consta de leyes que, en principio, van en contra de ese estado de naturaleza, pero que, por la necesidad de proteger los bienes de las personas (la vida en paz y las posesiones), estas estarían dispuestas a renunciar por la protección que recibirían del Estado.

Para Hobbes el hombre en estado de naturaleza es un hombre que vive en estado de guerra permanente, pero está dispuesto a restringirse a sí mismo, para vivir formando Estados, a cambio del cuidado de su propia conservación, y por lo tanto, poder llevar una vida más armónica (Hobbes, 1994).

En este Estado, los ciudadanos son libres de hacer todo aquello que no

está expresamente prohibido y por tanto, presupone el ejercicio libre de la economía. De hecho, la justificación de la creación del Estado se basa precisamente en una necesidad de protección, de la vida del ciudadano y de sus bienes. El pacto permite el paso de la guerra a la paz y la entrada del estado de naturaleza al Estado civil (Crossman, 1939).

El Estado Hobbesiano es un Estado protector ya que es concebido precisamente para esto, es decir, el origen del Estado moderno tiene sus bases en un acuerdo de protección de la vida y la vida en paz, que presupone la protección de los bienes. Sin embargo, estos acuerdos sobre leyes que van en contra del estado de naturaleza, para que puedan ser garantizadas, requieren de un poder superior al del hombre natural. Precisamente, para Hobbes, se requiere de un poder que pueda hacer seguimiento al cumplimiento del pacto. Por eso señala, que “Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre en modo alguno” (Hobbes, p. 137, 1994). De esta concepción surge el gendarme necesario. Así mismo,

...propone que el Estado asuma las obras de caridad para evitar que los pobres e incapacitados se vean privados de una ayuda que, si no se legalizara y se convirtiera en algo necesario, quedaría sujeta a la incertidumbre propia de la ayuda que provenga de los particulares, ya que “la caridad privada es incierta” (Hobbes, cp. Gómez, M., p. 123, 2001).

Locke, inicia su teoría sobre el Estado, al igual que Hobbes, partiendo del estado de naturaleza, es decir, un estado de perfecta libertad donde cada persona actúa y disponga tanto de posesiones y personas como considera conveniente, dentro de los límites que impone el estado de naturaleza, sin necesidad de solicitar permiso a nadie, el cual también es un estado de igualdad con relación al poder y a la jurisdicción (Locke, 2010). Ya anteriormente, se hizo una referencia a una concepción filosófica sobre la igualdad considerada por Hooker.

Al ser los hombres libres, no pueden ser sacados de esa condición sin su consentimiento. Por lo tanto, cuando un grupo de hombres han decidido formar una sociedad, un gobierno, quedan obligados a que este actúe en nombre de todos (Locke, 2010).

Los principales problemas políticos de las sociedades, debían ser entendidos menos como resultado de la limitada buena voluntad de los hombres o de las diferentes prácticas que giran alrededor de sus intereses, y más en su parcialidad y en lo difícil que es erradicar esa parcialidad del juicio humano (Locke cp. Dunn, 2008).

El Estado-nación constituye la base donde se han desarrollado la mayor parte de las teorías y prácticas políticas de la actualidad (Crossman, 1986) o refiriéndose a la teoría política tradicional desde el siglo XVIII, “el Estado constituye la fórmula para la auto-descripción del sistema político de la sociedad”. El surgimiento del Estado permitió que la política tuviese o formase una identidad con este, sin ser este, de manera que la política se concibe en la modernidad a partir del concepto de Estado (Luhmann, N., p.21, 1993).

La política se puede considerar como una situación en un momento determinado de la vida, y la teoría política como una manera de percibir y procesar los pensamientos de una época (Crossman, p. 14, 1986).

El Estado existe por acuerdo entre partes, sin embargo, este acuerdo contempla de suyo, que los integrantes del pacto, que tienen propiedades y la necesidad de protegerlas, renuncien a su derecho universal a todo, cediendo sus derechos naturales de libertad a un ente central que pueda proteger sus posesiones.

El Estado es “el producto de un largo desarrollo de comunidades que

conduce desde la familia, pasando por la comunidad municipal y territorial a un modo político más amplio” (Vallespín, 2002).

“Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia” (Hobbes, T., p. 104, 1994). El contrato que adquieren los hombres por mutuo acuerdo es o son aquellos que se hacen en el marco del acuerdo de leyes del Estado. En definitiva, el pacto se basa en transferir “todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad” (Hobbes, T., p. 140, 1994). Es como si cada uno de ellos dijera a todos los demás, lo siguiente:

Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros trasferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, CIVITAS (Hobbes, T., p. 141, 1994).

En definitiva la esencia en la constitución del Estado, se encuentra en garantizar la Paz y la defensa de todos. Para Hobbes la soberanía reside en el que construye las leyes, ya sea este el Rey o el parlamento. Esta manera de alcanzar el pacto se denomina Estado político o Estado por institución, a diferencia del Estado por adquisición el cual se obtiene utilizando la fuerza.

La caridad pública constituye un aporte Hobbesiano al Estado de Bienestar. Plantea la importancia de que el Estado supla la necesidad de aquellas personas que son incapaces de mantenerse por sus propios medios. Por tanto, diferencia a las personas que están imposibilitadas realmente de realizar algún trabajo, de aquellas que por holgazanería no lo hacen. En el caso de estas últimas, sugiere que se les obligue a través de diferentes espacios de desarrollo promovidos por el Estado.

El hecho de que Hobbes haya sido un pensador que buscó formas

prácticas, a través de leyes, de resolver el tema de la gobernabilidad, no es un tema menor. Esto debido a que hay una diferencia importante entre lo planteado por un teórico y lo ejecutado por un gobernante.

El Estado no debe dejar de socorrer a las personas que lo ameriten (incapaces de mantenerse a sí mismos), y de hecho conmina a que no se le deje en manos de la azarosa caridad privada (Hobbes, T., 1994).

Hobbes refleja su convicción de que no se puede dejar a los pobres e incapacitados en manos de la caridad privada ya que esta es incierta. “Con esta afirmación viene a apoyar la noción de ayuda que es debida y exigible conforme al contrato realizado, y sienta las bases para una futura formulación de un derecho al bienestar”. (Gómez, M., p. 124, 2001).

Esto debido a que no se considera al individuo como un ser magnánimo, sino que se concibe como un ser netamente individualista que es incapaz de unirse a los otros por una necesidad de sociabilizar. De hecho, el contrato realizado se hace por la necesidad de protección y, de alguna manera, por la necesidad de no estar continuamente en pugna. El hombre en Hobbes, que renuncia a parte de su libertad, demuestra la búsqueda del propio bienestar utilizando como moralidad el sistema de normas impuesto por el Estado (Hobbes, T., 1994).

Así mismo, Locke continúa en el proceso asegurador del Estado. Quiere distinguir, los distintos poderes que se dan en las diferentes relaciones entre los hombres. En particular, aquella que distingue el poder político de otros tipos de poderes, tomando como base la ley natural. Para ello usa como ejemplo el poder del padre dentro del grupo familiar y resalta el hecho de considerar que el poder político está determinado por el carácter de las leyes.

...el poder político es el derecho de dictar leyes bajo pena de muerte y, en consecuencia, de dictar también otras bajo penas menos graves, a fin de preservar y regular la propiedad y emplear la fuerza de la comunidad en la ejecución de dichas leyes y en la defensa del Estado frente a injurias extranjeras. Todo ello con la única intención de lograr el bien público (*public good*) (Locke, J., p. 9, 2010).

En el ámbito del desarrollo sobre la libertad y las funciones de un padre, Locke deja bastante claro que las necesidades que debe cubrir éste mientras su hijo se hace libre, son la salud de su cuerpo y la formación de su mente. Esto, al menos, hasta que su hijo alcance la mayoría de edad en consonancia con el conocimiento de la libertad de actuación en el marco del sistema de normas (Locke, J., 2010).

De esta manera la decisión de un hombre de actuar de acuerdo con su propia voluntad, se basa en la razón. Ella lo capacita para instruirlo en las leyes, le guía para poner límites a su voluntad. Darle libertad plena a su voluntad sin ponerle los mencionados límites, antes de haber alcanzado la razón, no es hacerle un bien, sino todo lo contrario. Es como arrojarlo entre las bestias y abandonarlo a un estado miserable, muy inferior al hombre. Esta es la razón por la que Dios ha dado a los padres la autoridad para que cuiden de sus hijos con el cuidado y la ternura, mientras éstos requieran estar bajo su tutela (Locke, J., 2010).

El Estado Spinosiano, sugiere que la libertad “puede y debe ser concedida sin menoscabo de la paz del Estado y del derecho de los poderes supremos, y que no puede ser abolida sin gran peligro para la paz y sin gran detrimento para todo el Estado” (Spinoza, B., p. 71, 1986).

En Spinoza se encuentra un pensador reconocido por su capacidad de estudiar de una manera rigurosa y profunda los temas que aborda. Es considerado un destacado filósofo. Desarrolla su obra después de Hobbes. De hecho, comparten conceptos similares relacionados con el Estado y sus

funciones básicas.

A pesar de lo prolijo del desarrollo de Spinoza y su abordaje del tema teológico y filosófico, “muestra cómo la palabra de Dios revelada no consiste en un determinado número de libros, sino en el simple concepto de la mente de Dios, revelada a los profetas, a saber, en que hay que obedecer a Dios de todo corazón, practicando la justicia y la caridad” (Spinoza, B., p. 70, 1986).

La libertad del individuo es un derecho del ciudadano que no sólo debe ser concedida a toda costa, sino que –en caso de que el Estado no lo permita–, podría tener consecuencias negativas. El Estado no debe permitir determinados actos de parte de los ciudadanos. Debe, en última instancia, hacerle creer al ciudadano que es libre, aun cuando esté consciente de su manipulación. La entidad que significa el Estado es más importante que el ciudadano mismo. Esta circunstancia, ubica a Spinoza como un pragmático, y en este sentido considera la sobrevivencia del Estado por sobre otras consideraciones.

Spinoza se coloca en el mejor Estado, hasta donde se es capaz de dejar la libertad de pensar y manifestar lo que uno piensa. Valora la libertad del individuo, pero nunca lejos de la organización que permite esa convivencia en paz, el Estado.

En un Estado democrático con una gran asamblea, es bastante difícil que se aprueben leyes que vayan en contra de la razón. El objetivo y fin de la asamblea es velar por que se cumplan las leyes que, de una manera razonable y a efectos de mantener que los ciudadanos vivan en paz y armonía, éstos se han dado (Spinoza, B., 1986).

“El Estado más libre será aquel cuyas leyes están fundadas en la

razón, ya que en él, todo el mundo puede ser libre” (Spinoza, B., p. 343, 1986). Estos son, como se dijo antes, los fundamentos del Estado democrático, donde los ciudadanos no transfieren todo su poder al gobernante, de manera que nunca se le consulte nada. Al ubicarse dentro del resto del grupo por igual, todos siguen teniendo el mismo derecho, pero para Spinoza y en un Estado democrático, la consulta al ciudadano, es necesaria.

Spinoza le confiere al dirigente máximo, la potestad de mandar cuanto quiera. Prefiere el Estado democrático por encima de todos los demás por considerar que es más natural, y que el individuo mantiene su máximo grado de libertad.

Por otro lado, James Mill, considera que el terror es el gran instrumento para la obediencia, y no el deleite. Su teoría está basada en observar la naturaleza humana como manifestación de que el hombre es un ser racional y egoísta, por tanto se servirá del resto de los hombres, en la medida que pueda, para hacer conforme a su conveniencia.

Pensar lo contrario implica derribar los argumentos más fuertes que justifican la elaboración del concepto de Estado. De la misma manera ocurriría si los que gobiernan son unos pocos puesto que tratarían de hacer lo que les conviniese para mantener, en primer lugar, sus privilegios, y en segundo lugar, llevar a cabo lo que deseen. Por esto, Mill era partidario de elecciones periódicas, en principio anuales, de manera que los representantes tuvieran siempre esa presión sobre su gestión.

Bajo el supuesto de que los intereses de las mujeres y de los niños son los mismos que los de sus maridos, Mill no estaba de acuerdo con el voto de la mujer. Asimismo, considera que los hombres que deben tener derecho a voto ya sean propietarios o no, deben ser mayores de 40 años. También,

ante la observación de que el pueblo es bastante ignorante, piensa que es mejor y más fácil educar al pueblo que salir de una aristocracia que pueda esclavizar a sus ciudadanos. (Mill James, cp. Crossman, 1988).

En América Latina, aun cuando la función principal de los políticos es legislar por el bien común, muchas veces se encuentran tentados a satisfacer necesidades solicitadas por los ciudadanos en aspectos en los que están conscientes que no es conveniente para el Estado, sin embargo, prefieren ser populistas antes que entrar en un ejercicio –que es su deber ser- de información y convencimiento del ciudadano de lo que ellos consideran más conveniente para el Estado. Es en estos casos, donde “la función reducida de la política es la satisfacción de la demanda de decisiones vinculantes colectivamente” (Luhmann, P. 128, 1994).

2.1.3. Objetivos

El Estado Hobbesiano es un constructo de lo que el autor llama individuos. Dichos individuos no están naturalmente dados a la sociabilidad, de hecho, son egoístas y, de alguna manera, a causa del miedo a la guerra permanente, acuerdan o convienen en ceder grados de libertad a cambio de seguridad. Esta forma de acuerdo entre los hombres ocurre de manera artificial, al contrario de lo que ocurre con algunos animales como las hormigas y las abejas que conviven de manera natural (Hobbes, T., 1994).

A efectos de no estar en continuo estado de guerra se conviene en garantizarse la vida y la vida en paz, que presupone la salvaguarda o el resguardo de los bienes. Estas funciones del Estado se agregan a la otra función antes mencionada que es la protección contra las potencias extranjeras.

El poder legislativo tiene dentro de sus funciones principales y

originarias en el ámbito del Estado moderno, “el juzgar mediante leyes hasta qué punto son cometidas las ofensas cuando son cometidas dentro del Estado (*Commonwealth*)” (Locke, J., p. 88, 2010).

Parece quedar implícito que una vez unidos en sociedad –lo que implica haber renunciado al poder de defenderse por sí mismo y al poder de castigar a través de su fuerza natural–, este hombre queda dispuesto a contribuir con el bien de la sociedad, mientras disfruta de beneficios a consecuencia de su trabajo, de la asistencia y de la asociación. Contribuir con el bien de la sociedad no solamente es necesario, sino justo, debido a que los demás ciudadanos hacen igual (Locke, J., 2010).

Las renunciaciones que hace el individuo a cambio de la preservación de su propiedad contribuyen con una mejor situación personal, ya que nadie está dispuesto a cambiar de una situación a otra peor. Por lo cual, el Estado se obliga a gobernar de acuerdo a las leyes promulgadas y conocidas del pueblo, y a resolver los problemas en el marco de dichas leyes. Además, “todo esto no debe estar dirigido a otro fin que no sea el de lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo” (Locke, J., p. 128, 2010).

El fin del gobierno es garantizar que cada hombre pueda disfrutar del resultado de su trabajo, y la mejor manera de lograr esto, es delegando en un grupo de hombres el poder adecuado. De esta manera pueden brindar la protección debida y colocar todas las dificultades posibles para que este grupo de hombres, sobre el que se ha delegado el poder, no hagan mal uso de él (Mill, James., cp. Crossman, R., 1986).

La diferencia entre lo expuesto por James Mill y John Locke, radica en que mientras James Mill quería limitar los poderes del parlamento, Locke quería limitar los poderes de la realeza, manteniendo ambos, el mismo propósito fundamental, relativo al mantenimiento exclusivo de la propiedad

privada (Crossman, R., 1988).

En definitiva, el pensamiento de James Mill está vinculado con la democracia representativa, donde la clase media era mayoría en la Inglaterra de su tiempo. Considera que la dirección política del país debía girar en torno al apoyo de este grupo, el cual servía de apoyo a las clases más necesitadas. La clave del ensayo muestra el propósito práctico de la democracia liberal y esta no se encuentra en dar poder al pueblo directamente, sino a la clase media, a la que le concede un alto valor. Este elemento es tomado como discurso por los revolucionarios socialistas, que por supuesto, siempre tienen al pueblo en su discurso (Crossman, R., 1988).

John Stuart Mill (1806-1873), hijo de James, en su libro sobre el utilitarismo, muestra una forma particular de concebir al hombre y cómo éste puede alcanzar la felicidad. Dicha felicidad no se concibe sino desde un estado de igualdad.

El hecho de tomar en cuenta a John Stuart Mill, dentro del grupo de autores que principalmente escriben sobre la constitución del Estado Moderno, obedece a dos aspectos considerados de relevancia: uno, el hecho de que su filosofía, al menos en cuanto a conceptos como la felicidad que (aun cuando no es la única), es compatible con las concepciones expresadas por autores de la filosofía clásica como Platón, Aristóteles y Epicuro (Mill, J., 1999) y dos, es el trabajo sobre la libertad de John, la cual constituye uno de los factores que justifican la creación del Estado moderno y del Estado de Bienestar.

Es así que,

...cuando los hombres se encuentran en pie de igualdad, cuando se establecen relaciones cordiales y solidarias, es posible la armonía social, que garantiza la felicidad generalizada de los miembros de la comunidad, hermanados por los lazos de la mutua

compañía (Mill, J., p. 16, 1999).

John es un amante de la virtud feliz y la felicidad virtuosa. Concibe la felicidad dentro de la virtud, nunca fuera de ella, y en este sentido, señala que “sólo el hombre cuyas capacidades morales han sido previamente educadas y desarrolladas alcanza la felicidad” (Guisán, E., Introducción, Mill, J., p. 16-17, 1999).

En los dos párrafos anteriores, se puede distinguir entre la felicidad individual y la felicidad de la sociedad en su conjunto. La felicidad de la comunidad se refiere a la búsqueda de parte de la sociedad en su conjunto, de relaciones cordiales y solidarias entre ciudadanos, y la felicidad individual, requiere el desarrollo de otras virtudes.

Lo que constituía un estímulo para vivir en Mill, no era la contemplación del mundo, sino la lucha por la producción del cambio que aspiraba, y la lucha por la justicia debía constituirse en el primer paso en la curva de crecimiento de la sociedad. De lo contrario, la raza humana iba en un rumbo sin sentido. Consideraba que los principios de igualdad y libertad eran necesarios, pero no suficientes. De este modo, una vez que el hombre hubiera superado la satisfacción de sus necesidades básicas, estaba obligado a encontrar el sentido de la belleza, entonar la melodía del mundo, beber el agua de las fuentes, tenía que aprender a sentir, a simpatizar con sus semejantes, a armonizar con la naturaleza y los seres vivos. Consideraba que el fin era el desarrollo de los sentimientos, donde el razonamiento, la lógica, la justicia y las reformas eran sólo medios (Guisán, E., Introducción de Mill, 1999).

Los objetivos del Estado (Liberal) de derecho proporcionan seguridad jurídica a las personas individuales o naturales (Ojeda, cp. Ochando, 2009).

“Son [estas propuestas] un signo de la creencia de que el objeto del

Gobierno, en la paz y en la guerra, no es la gloria de los gobernantes o de las razas, sino la felicidad del hombre común.” (Beveridge, cp. Gómez, M., p. 259).

Comenta Gómez, que Beveridge utiliza esta idea en muchas partes de su obra, pero sobre todo, cuando aborda el tema de la edad de jubilación. Dice que se debe evitar jubilar a todas las personas a una determinada edad, y dejarle elegir dicha edad.

Los autores marxistas destacan los límites del Estado como mecanismo regulador del sistema capitalista. El objetivo de la actuación estatal es la reproducción del capitalismo, por medio de sus funciones de acumulación del capital y legitimación política y social. (García Cotarelo, R., 1988; Pico, J., 1987; Brunet, F., 1986; Paramio, L., 1987; De Cabo, C., 1986, cp. Ochando, 2009).

2.1.4. Desarrollo

En la obra de Maquiavelo, más que elementos que permitan pensar en la construcción de teorías sobre las funciones del Estado, el florentino muestra su experticia sobre el conocimiento de cómo funcionan en la práctica, los Estados, y no necesariamente como deberían funcionar de acuerdo a alguna teoría o criterio.

En los planteamientos de este autor funciona la práctica del ejercicio del poder y, sobre todo, es claro en qué y cómo debe actuar el príncipe para mantener dicho poder. Además de mantenerse en el poder, también se ocupa del crecimiento del Estado a través de la anexión de otros territorios. Esta anexión puede ser producto de la elección del pueblo, a través de mecanismos de fuerza o hereditarios. Dependiendo de cada caso, Maquiavelo plantea las estrategias a seguir por un príncipe con el fin último

de mantenerse en el ejercicio del poder, todo esto basado en su experiencia de tantos años al servicio de los Medici. Maquiavelo había comenzado a trabajar en la Cancillería en 1494 (Maquiavelo, 1993).

El príncipe debe estar diseñando estrategias para mantener el poder, donde un incentivo para que sus ciudadanos mantengan el ánimo, sobre todo ante el asedio, requiere velar porque no les falte lo necesario para vivir y defenderse (Maquiavelo, 1993).

El desarrollo del Estado moderno ha reducido los riesgos externos de perder un Estado en términos convencionales, dígame por ejemplo, anexándolo a otro Estado contra su voluntad. Sin embargo, una vez incorporadas las nuevas reglas de juego para hacerse con el poder en cada uno de los Estados-nación, el seguir velando porque a los ciudadanos no les falte lo necesario para vivir, se puede ver por parte del que dirige el Estado, como una forma de protección del poder. Por otro lado también puede considerarse que efectivamente el velar porque a los ciudadanos no les falte lo necesario para vivir, es una condición necesaria para que el ciudadano pueda atender sus responsabilidades adecuadamente, es decir, constituye este conjunto de aspectos, condiciones necesarias para el crecimiento y/o desarrollo del estado.

Volviendo a la filosofía de Spinoza, la cual está enmarcada en la creencia en Dios por sobre todas las cosas, donde el que cumple la Ley de Dios, entonces practica la caridad y la justicia, la cual es por mandato divino, y donde dicha práctica debe convertirse en la máxima ley de los hombres, la cual debe estar promovida por el Estado, de quien debe emanar todo el entramado jurídico que acompañe y posibilite la práctica de la justicia y la caridad (Spinoza, B., 1986).

“...no cabe pensar nada más seguro para el Estado que poner la

piEDAD y el culto religioso en las solAs obras, esto es, en la solo prÁctica de la caridad y la justicia, y dejar el resto al libre juicio de cada uno” (Spinoza, B., p. 391, 1986).

Para Spinoza es a travÉS del Estado que se concibe que Dios reine sobre los hombres y dirija las cosas humanas. En este sentido reitera la necesidad del Estado de trabajar para la justicia (Spinoza, B., 1986).

En ningÚn caso justifica ningÚn acto, aun de caridad, si esto pone en peligro la sobrevivencia del Estado. De hecho, prÁcticamente justifica un acto impropio si esto salva al Estado de Males (Spinoza, B., 1986).

El imperativo categÓrico que se impone en el hombre la prÁctica de la justicia y la caridad deben recibir su fuerza jurÍdica a travÉS del derecho del Estado y cumplen la Ley de Dios aquellos que la practican (Spinoza, B., 1986). Este es un claro mandato a entender la caridad como un derecho y no como sÓlo buena voluntad de los hombres.

Para Rousseau (1981), la soberanÍa no puede delegarse y por eso los representantes del parlamento deben actuar como comisarios. No debe reconocerse como actores libres al pueblo inglÉS, quien delega su libertad en el parlamento. En este sentido seÑala que los ingleses son libres sÓlo en el momento de la elecciÓn de sus representantes, luego son sus esclavos.

No debe confundirse al gobierno de turno con el soberano, considera a Éste como su apoderado o ministro (Rousseau, J., 1981).

Con relaciÓn al tema de la igualdad-libertad, no puede haber libertad sin igualdad. Es aquÍ donde la libertad jurÍdica se queda corta a efectos de conformar la identidad igualdad-libertad, a menos que esta igualdad amplÍe sus horizontes.

Para Rousseau (1981) no debe haber, “ningÚn ciudadano tan opulento

para comprar a otro, y que ninguno sea tan pobre para estar obligado a venderse”, y para que un Estado sea consistente, “no hay que sufrir ni personas opulentas ni miserables” (Tuñón (prologuista), p. 22, 1981).

La incorporación de la clase media al ejercicio del poder, con su cultura bastante religiosa, con importantes aportes de bondad y de sencillez, imprimió en la corte una cultura de sobriedad que poco a poco desembocó en un mayor respeto por dicha clase. Trajo cambios en la moda, en la moral sexual, en los métodos comerciales, en la literatura y era un reflejo de la influencia que ejercían los integrantes de la clase media como consecuencia directa de dicha Reforma.

Tanto los comerciantes, como los industriales eran religiosos y consideraban su trabajo como un deber moral. El tema de la pobreza lo consideraban como algo dado y que la única forma de salir de ella era a través de la caridad cristiana.

El Estado protector de Mill se justifica en la medida que protege el fruto del trabajo de los hombres (Mill James, cp. Crossman, 1988).

“...lo que justifica la acción de gobernar es el conseguir individuos mejores intelectual y moralmente hablando” (Mill, J., cp. Guizan, E., p. 20, 2010).

Para Stuart Mill (2010), “la facultad moral, si bien no es parte de nuestra naturaleza, es un producto natural de ella”, igual que otras capacidades como hablar, razonar, la construcción de ciudades, entre otras. La facultad moral es inherente al hombre y puede desarrollarse hasta alcanzar niveles elevados (p. 87).

En la búsqueda de ciertas improntas que hayan podido contribuir de alguna manera al Estado de Bienestar, en Stuart Mill (2010), una condición

necesaria para la búsqueda de la felicidad general, es la solidaridad compartida.

En el modelo liberal no se concibe al Estado asumiendo funciones sociales en sentido estricto. Sin embargo, liberales como Hayek, en sus últimos escritos y luego de todo un desarrollo teórico sobre el liberalismo y donde resalta al mercado como un sistema que se autorregula y como un factor de la estabilización de las relaciones sociales, reconoce –a pesar de su renuencia a concebir cualquier tipo de justicia distributiva- que puede haber ciertas intervenciones, en aquellos casos puntuales, que el mercado, no haya resuelto, con lo cual reconoce por vez primera ciertas externalidades negativas que genera el modelo y la intervención del Estado en este desarrollo (Vallespin (6), 2004).

2.1.5. Legitimidad

Para Rousseau, la virtud del hombre en estado de naturaleza, puede representar una especie de bondad negativa, basada en la ignorancia del bien y del mal, que se transforma en bondad positiva al dejar el estado de naturaleza por el pacto social, donde se siente obligado a respetar la libertad y los bienes de los demás, así como los demás deben respetar sus iguales derechos (Rousseau, 1981). Por lo tanto, “el orden social es un derecho sagrado y sirve de base a todos los demás” (Rousseau, J., p. 32, 1981).

Rousseau señala que la sociedad civil o el pueblo o el soberano, primero fue pueblo y luego escogió al Rey, distingue entre sociedad civil y el Estado – que Locke había tratado como sinónimos, no así Maquiavelo y Hobbes- por lo cual, considera que el Estado debe estar subordinado a la sociedad civil. Como el más fuerte, nunca lo será lo suficiente para mantenerse permanentemente en el poder, este debe convertir su fuerza en derecho y la obediencia de los ciudadanos en un deber (Rousseau, 1981).

“Renunciar a la libertad es renunciar a la cualidad de hombres, a los derechos de humanidad e incluso a los deberes” (Rousseau, J., p. 37, 1981).

La gran contradicción política del mundo moderno estriba en la dualidad igualdad-libertad, las cuales deben constituir las bases de todas las decisiones. Sobre la búsqueda y consecución de esta dupla descansa la legitimidad democrática mediante el consenso (Rousseau, J., 1981).

En principio la legitimidad, dependiendo de la capacidad analítica con que se aborde el tema, tiene varias lecturas. En la tradición Weberiana, ésta viene dada en función de la valoración sobre lo rectas y justas que pueden ser las instituciones. Otra lectura tiene que ver con la capacidad del sistema para mantener la creencia en la población, de que las instituciones políticas que existen son las más adecuadas para la sociedad. Finalmente hay una lectura asociada a cuando el ciudadano en conciencia, en términos de deber, decide apoyar a un determinado régimen político (Shaar, J., cp. Pico, 2009).

Visto de esta manera podría dar la impresión de que, al final, la legitimidad es una cuestión de opinión generalizada o de creencia. Lejos de estas apreciaciones Friedrich (1963) considera que la legitimidad "es una forma muy particular de consenso que gira alrededor del derecho o título para gobernar" (cp. Picó, p. 130).

El origen del término “legitimidad” es relativamente nuevo, es decir, entrado el siglo XIX, se hace presente a la luz de la reacción monárquica ante el apoderamiento de su derecho a gobernar. De manera tal que la legitimidad”constituye una proyección de las ideas axiológicas de un tiempo sobre el campo de la política”, al poder y a la existencia del Estado. “Legitimus, de acuerdo con su expresión en latín, no indica otra cosa que una conformidad íntima con la ley” (García-Pelayo, p. 63, 2008).

La legitimidad en el Estado liberal está basada en la dualidad trabajo asalariado-capital. Es así como el Estado moderno, delega en la práctica su legitimidad al mercado. El Estado liberal, que tiene delimitada sus funciones en términos de seguridad tanto interna como externa, deja el aspecto social en manos del mercado. La experiencia de los últimos siglos, sobre todo a partir del XVIII con la aparición de la revolución industrial en la Inglaterra de aquellos tiempos, produjo una gran riqueza y desarrollo en las naciones que lo practicaban, pero también dejaba tras de sí, grandes grupos sociales viviendo en la miseria. Por una parte, se producía una desocupación importante en la mano de obra y, además, la que estaba ocupada lo hacía con muy bajos niveles salariales que sólo permitían la sobrevivencia. Es decir, se vivía bajo condiciones de precariedad.

En el Estado liberal la legitimación económica daba legitimidad al orden político, pero cuando la economía entraba en crisis, entraba en crisis el sistema político. Por lo tanto, el capitalismo maduro separa las funciones de la economía, de la política y de lo social, del Estado y del Mercado. (Pico, 2009).

“El nuevo pilar legitimador del Estado moderno pasa a ser el compromiso político para la igualdad social, construida a partir de la difícil síntesis entre dos principios hasta ese momento excluyentes: la libertad económica y la igualdad social” (García Cotarelo, cp. Ochando, p. 41, 2009).

Los programas de los partidos políticos se inspiran en los valores fundamentales y éstos conforman los valores que legitiman el Estado moderno (Luhmann, 1994).

2.2 Estado de Bienestar

2.2.1. Concepción del Bienestar

Por bienestar se puede entender, según la real academia española de la lengua, lo siguiente: (De *bien* y *estar*).

1. m. Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien.
2. m. Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad.
3. m. Estado de la persona en el que se le hace sensible el buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica.

Según la Enciclopedia Salvat Diccionario, bienestar (de bien y estar), significa comodidad, abundancia de cosas necesarias para la vida. Vida holgada, feliz. Tranquilidad de ánimo, conciencia de un estado de satisfacción y plenitud corporal.

En economía, es la posesión de aquel conjunto de bienes materiales y servicios que, en un determinado momento histórico del desarrollo económico-social y en un concreto marco geográfico, considera el individuo, subjetivamente, como necesarios para subsistir y autorrealizarse. El concepto de bienestar es, en sentido económico, una noción variable, cuyo contenido cambia históricamente en función del desarrollo económico y social y de la percepción de éste por los hombres.

Las dos primeras acepciones del bienestar pueden hacer pensar en beneficios tangibles que el hombre necesita para vivir bien (en el primer caso), y, para vivir holgadamente (en el segundo). La tercera acepción hace una referencia adicional a las anteriores, y, a otro tipo de necesidad, a un estado de la persona a la que se le hace sensible el buen funcionamiento de

su actividad somática y psíquica.

Como alude también a la vida holgada y feliz, parecería adecuado, revisar algunas concepciones filosóficas de felicidad.

“Tanto la gente como los hombres cultos le dan el nombre de “felicidad” y consideran que “bien vivir” y “bien estar”, es idéntico a “ser feliz” (Aristóteles, p. 50, 2007). Ahora bien, lo que significa felicidad, es un asunto de no poca monta ya que, si bien un gran número de intelectuales, pensadores clásicos y modernos, coinciden en que es el objetivo máximo del hombre, con la diferencia de Kant que se atreve a contradecir lo anterior, al expresar su filosofía de vivir sufriendo, cuando dice que tiempo de vivir es tiempo de sufrir, con el fin de alcanzar la felicidad en otra vida (Kant, cp. Guisan, 2010).

Para Aristóteles, existen tres clases de vida: la que busca el placer, la que busca la vida política y la que busca la vida contemplativa. El término “placer” también tiene sus diferentes significados, pero el estagirita, se refiere a aquel que siente el hombre producto de su actuar bien; el placer es el producto de realizar una actividad en el ámbito del bien hacer.

Estas primeras concepciones de lo que significa bien estar, remiten a pensar también en beneficios tangibles que hacen que el hombre que habita en una sociedad, pueda satisfacer sus necesidades “básicas”. Una vez satisfechas estas, también considera otras que le dan el adjetivo en la segunda acepción, señalada al inicio de este desarrollo, de vivir “con holgura”.

Al analizar la primera acepción, donde se refiere al conjunto de cosas necesarias para vivir, pareciera que este concepto involucra, al menos, aquellos aspectos relativos a las necesidades físicas, como comida y

vestido, que en términos un poco más amplios, pudiera caer en el tema del hábitat.

Cuando se dice “conjunto de cosas para vivir”, además de los aspectos señalados anteriormente relativos a cubrir las necesidades consideradas básicas, también pudiera referirse a aquellas necesidades tanto psicológicas como de autorrealización, que aun cuando son inherentes al ser humano, no todos llegan a satisfacerlas completamente. Estas necesidades por lo general son contingentes, pero puede ocurrir que se desarrollen en términos paralelos junto con las necesidades básicas. En todo caso, estas necesidades superiores del hombre, dependen mucho de la educación y de haber cubierto las necesidades consideradas básicas.

En cuanto al segundo punto (2.m), “Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad”, se refiere específicamente a cosas llamadas a cubrir necesidades vegetativas, y a algunas cosas que permitan una vida holgada, y no a cubrir necesidades de otro tipo, ya sean psicológicas o de autorrealización.

El apartado siguiente (3.m), que dice “Estado de la persona en el que se le hace sensible el buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica”, implica, en principio, que este bienestar parece tocar además, otras esferas de necesidades que pudieran abarcar tanto aspectos psicológicos como de autorrealización.

En el desarrollo de la búsqueda de lo que significa la felicidad, también es llamada por el estagirita “el Bien Supremo” y considera que el hombre debe tener una función que cumplir así como el ojo, la mano y el pie. Resalta que “el bien y lo correcto residen en la función” (Aristóteles, p. 59, 2007). Por lo tanto, descarta en el ámbito de la búsqueda de la función del hombre la vida nutritiva y del crecimiento, por considerarla común con las plantas.

Asimismo descarta la vida sensitiva, por considerarla común con los animales, y en este sentido, nombra al buey y al caballo.

Parece aludir el estagirita a la función específica del hombre y que no es función de otra especie, es decir, ni de las plantas, ni del caballo, por ejemplo. Es así que se arguye como función del hombre aquella asociada a las necesidades del alma y que se canalizan a través de la razón y asocia estas acciones, a la del hombre virtuoso. Es decir, realizadas bien y perfectamente (Aristóteles, 2007).

Así, “el bien humano es una actividad del alma conforme a la virtud” y si estamos hablando de más de una virtud, entonces se refiere a la mejor y la más completa virtud.

Agrega después: “en una vida completa”. Así como una golondrina no hace verano, así tampoco se puede considerar a un hombre feliz porque sea feliz un día. A esto se refiere cuando habla de vida completa, es decir, de sostenibilidad de la felicidad en el tiempo. Lo virtuoso con carácter de permanencia (Aristóteles, p. 60, 2007).

Por virtud, se refiere a la división de esta en virtudes intelectuales y virtudes morales. En las intelectuales se encuentran, la sabiduría, la comprensión y la inteligencia y dentro de las morales se tienen: la generosidad y la templanza (Aristóteles, 2007).

Para el estagirita, el desarrollo de la virtud se asocia directamente con las acciones buenas, justas y templadas.

Las acciones reciben el nombre de justas y templadas cuando son tales como podría realizarlas el hombre justo o templado. Y es justo y templado no el que realiza tales acciones, sino también el que las realiza tal como las realizan los hombres justos y templados (Aristóteles, p. 81-82, 2007).

Considerando que lo que se origina en el alma es de tres clases: afecciones, capacidades y estados, una de estas cosas sería la virtud.

Afecciones tiene que ver con deseo, ira, audacia, envidia, alegría, amistad, odio, pasión, celo y piedad (todas relativas al placer y dolor). Luego se tienen las capacidades, las cuales son aquellas que permiten al hombre sentir cualquiera de las afecciones citadas anteriormente. Se puede no tener capacidad para experimentarlas. Finalmente están los estados, en los cuales se manifiestan las afecciones, es decir, aquellos en los cuales los hombres se sienten bien o mal debido a sus afecciones.

Aristóteles llega a la conclusión de que la virtud al no ser ni afección, ni capacidad, resulta ser un estado, término general que usa para definir la virtud (Aristóteles, 2007). Para el estagirita es propio de la virtud el término medio. Por tanto, la virtud es un estado electivo y la misma requiere del uso de la razón y la sensación.

Con relación al placer, Aristóteles lo considera un estado de satisfacción que se produce a partir de las actividades. Es decir, actividad y placer están íntimamente vinculados. Mientras que para algunos el placer es el bien, para otros es el mal. Para estos últimos, el categorizar el placer como un bien, pudiera incentivar a la mayoría a ser esclavos de sus pasiones. Por lo tanto, aun cuando no sea un mal, prefieren venderlo como tal (Aristóteles, 2007).

No es propio de las mayorías hacer distinciones y las teorías verdaderas, las cuales son necesarias para el saber y también para la vida, deben estar en concordancia con los sucesos (Aristóteles, 2007). Esta pudiera ser la razón por la cual algunos prefieran vender el placer como un

mal y no como un bien relativo al hombre de bien.

Se podría agregar que las teorías –en las que una persona crea– constituyen o pueden constituir, no sólo una guía en general, sino también un factor de contención a la hora de encontrarse con una situación en la cual no se está claro de cómo actuar.

Euxodo creía que el placer al que todos tienden, tanto racionales como irracionales, es el bien. Puesto que todos preferían lo bueno y también lo más preferible es lo mejor, consideraba que todos tendían a buscar el bien (como por ejemplo, el alimento). Consideraba que agregar placer a cualquier bien que se haga, como obrar con justicia y templanza, hacía más deseable dicho bien.

Platón, en cambio, aprovecha esta exposición para refutar que el placer sea el bien, ya que el bien no requiere agregarle nada más. Asimismo, hay pensadores que consideran que no es necesariamente bueno aquello a los que todos tienden (Aristóteles, 2007).

Para aquellos que señalan que también surgen algunos problemas con la definición de placer, debido a que admite placeres de todo tipo, tanto aquellos que provienen de orígenes honestos como los que proceden de orígenes vergonzosos,

...no es posible sentir el placer propio del hombre justo sin ser justo, ni el del hombre culto sin serlo –e igualmente en lo demás–(...) ni el placer es el Bien, ni todo placer es deseable (...), en toda sensación hay placer, e igualmente en el pensamiento y la contemplación, y el más placentero es el más perfecto (...), el placer hace perfecta la actividad” (Aristóteles, p. 291-294, 2007).

Por consiguiente, mientras el objeto del entendimiento o de la observación, del juicio o del pensamiento, sea como debe ser, el placer estará presente en su actividad y se encontrará entre las cosas totales y

completas (Aristóteles, 2007).

Volviendo al concepto de que la virtud es producto de una decisión racional, y sobre todo de una actuación (de una práctica), entonces, también pudiera serlo el estar consciente que el recibir de forma continua un placer producto de una práctica en particular, podría no producir el mismo grado de satisfacción que al principio si dejáramos de alimentar nuestras convicciones.

El estagirita invita, por decirlo de alguna manera, que es condición necesaria y suficiente mantener las convicciones y valorarlas, a efectos de continuar percibiendo placer, aun sobre las mismas actividades. Distingue también, entre las actividades de naturaleza moral mala o buena, y consecuentemente los placeres que están asociados a las respectivas actividades. Habría que rechazar aquellas actividades consideradas de naturaleza moral mala y tomar de las buenas aquellas que nos satisfacen. Así, se va construyendo la idea de que el hombre recto selecciona actividades de naturaleza moral buenas y consecuentemente placeres buenos. En este sentido, no es bueno tener placeres que avergüencen (Aristóteles, 2007).

Al profundizar en el término “felicidad”, encontramos que este constituye el objetivo de los seres humanos. La felicidad es deseable por sí misma y no como medio para alcanzar u obtener otra cosa, tampoco es una diversión y una vez alcanzada no se requiere de más nada sino mantenerla (Aristóteles, 2007).

Para Mill, la felicidad se entiende como el placer y la ausencia de dolor y por infelicidad la ausencia de placer y la presencia de dolor (Mill, 2010).

Otro aspecto importante señalado anteriormente en el concepto de

felicidad es su permanencia en el tiempo. No se refiere el estagirita a la felicidad solo por un momento, señala que una golondrina no hace verano, es decir, por ser feliz un día no significa que eres feliz, esta situación parece apuntar a un estado de permanencia, o como lo consideran Solón y Crespo en obras de Heródoto, durante una vida completa. La felicidad es autosuficiente y no necesita nada más. Las demás cosas que elegimos la elegimos como medio pero no así, la felicidad (Aristóteles, 2001).

Sobre una disquisición entre la seriedad y la diversión, señala que la vida feliz está asociada con la seriedad y no con la diversión. Coloca a la diversión en términos similares al descanso, es decir, descansamos para continuar con la actividad, por lo cual el descanso no es un fin sino un medio. Así la diversión se parece también al descanso. Llega a decir

que la vida feliz parece ser la conforme a virtud; y ésta acompaña a la seriedad y no está en la diversión. También decimos que las cosas serias son mejores que las graciosas y las divertidas, y que, cuanto mejor es una parte del hombre, o un hombre, tanto más seria es su actividad. Y, sin duda, la del mejor es superior, y, por ende, más causante de felicidad... Por tanto, la felicidad no reside en tales pasatiempos, sino en las actividades acordes con la virtud (Aristóteles, p. 300-301, 2001).

Dado que la felicidad está acorde a la virtud, ésta tiene que ser la mejor y más perfecta. En consecuencia, la mejor virtud se encuentra en el intelecto, así, el placer debe estar mezclado a la felicidad, por lo tanto, como la sabiduría parece la mejor de las virtudes, entonces la felicidad está asociada a ella.

Con relación a la autonomía, ésta se encontraría en la actividad contemplativa, lo que supone que previamente se han cubierto una serie de necesidades para vivir.

Compara al hombre justo con el contemplativo y demuestra como el justo requiere de otros hombres para hacer justicia, mientras que el hombre

contemplativo, si bien es cierto puede contemplar mejor en caso de tener quien lo ayude, no requiere de otros para la contemplación.

En cualquier caso, el hombre contemplativo es el más autosuficiente y en este sentido, “parece que la felicidad reside en el ocio: en efecto, nos privamos del ocio para tenerlo, igual que hacemos la guerra para tener paz” (Aristóteles, p. 302, 2001).

Para el hombre que practica la contemplación no es necesario tener muchos bienes, sólo necesitará –como hombre que es–, aquellos necesarios para la vida. De esta manera, “la felicidad perfecta es una cierta actividad contemplativa” (Aristóteles, p. 305, 2001).

La felicidad basada en la contemplación está sustentada en varias hipótesis asociadas a los dioses, una de ellas es que los dioses son bienaventurados y felices en grado máximo, que los animales no participan de la felicidad. Solón manifestó que teniendo posesiones moderadas es posible obrar como se debe y que el sabio es el hombre más feliz (Aristóteles, 2001).

Se puede concluir que son tres los más importantes modos de vida a resaltar, por medio de los cuales los seres humanos entienden el bien y la felicidad: la vida voluptuosa asociada al vulgo y que atiende al cuerpo y al placer, la vida política, donde están personas mejor dotadas y activas, que buscan honores y la virtud ética, y el modo contemplativo, asociado con la felicidad porque es perfecto y autosuficiente, pero necesita de los dos géneros de vida anteriores (Aristóteles cp. Gómez, 2001).

2.2.3. La cuestión social

El elemento básico de la política social es la coerción y no el altruismo, "el altruismo puede engrasar las ruedas de la política social

pero no sustituir una maquinaria de coerción" (Klein, 1980 cp. Ochando p. 34, 2009).

La "cuestión social" es una aporía fundamental donde una sociedad que ha vivido una difícil experiencia se plantea cómo resolver el problema de la no cohesión de la sociedad e intenta disminuir o eliminar, el riesgo de su fractura.

La "cuestión social" se planteó por primera vez en la década de 1830 y como consecuencia de una toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran actores y víctimas de la revolución industrial (Castel, 2001).

Para Castel, es importante que los investigadores de las ciencias sociales, vieran a la historia como un medio de conocimiento e investigación y considera el presente como resultado de un pasado que está empeñado en sobrevivir. Por lo tanto, hay que considerar aquellos elementos que se derivan de éste, como las reglas, las diferencias y semejanzas. Esto es la clave del conocimiento (Castel, R., 2001).

Hay dos vertientes que tratan de la cuestión social. La social-asistencial es la que menos depende de una historia, en particular, porque la misma se ha producido siempre en las distintas formaciones sociales. La otra se refiere al problema del pauperismo provocado esencialmente por la revolución industrial, la cual se desarrollaba en el ámbito de una sociedad liberal que de alguna manera veía amenazado su sistema jurídico-político. Ocurría así debido al funcionamiento del sistema económico, el cual estaba produciendo las exclusiones de una parte importante de personas.

En este sentido, se hacía un imperativo categórico la búsqueda de

una solución para el grave problema del pauperismo o, de otra manera, había que prepararse para una conmoción mundial. En otras palabras, lo “social” está referido a sistemas de regulación que no son los del mercado y que intentan llenar la brecha, y que la formaban aquellos sectores de trabajadores que se encontraban más desocializadas (Castel, R., 2001).

Con relación a la fecha de inicio de lo social en términos formales, esta expresión ya existía mucho antes de que se manifestaran, entre otras, las relaciones que se instrumentaban entre los excluidos en general y las distintas organizaciones que se fueron creando para mitigar la necesidad que estos grupos que sufrían. En general, y de una manera muy simplificada, los vagabundos que existían antes de la revolución industrial, junto a los miserables del siglo XIX y los excluidos de hoy, se inscriben en una dinámica social global.

Castel plantea que la cuestión social se desarrolla fundamentalmente en los márgenes de la vida social y esta situación pone en cuestión al conjunto de la sociedad. Además, las siguientes preguntas, fundamentales y direccionales:

1. Si el modelo económico “social” deja fuera de juego a un porcentaje de 10, 20, 30 por ciento o más de la población, entonces, ¿se puede seguir hablando de pertenencia a un mismo grupo social?
2. Con relación al papel que juega el tiempo en estos procesos de “exclusión”, ¿cuánto tiempo hay que esperar para determinar si el modelo de una sociedad funciona o no? ¿Se está hablando de 6 meses, un año, dos años, o de cuantos? (Castel, R., 2001).

Ahora bien, distinguiendo entre lo “social-asistencial” de otras

categorías como lo “social”, Castel se refiere a que lo social-asistencial, son aquellas poblaciones exentas de trabajar. Podemos señalar como ejemplos a ancianos, indigentes, niños sin padre, lisiados, ciegos y muchos otros cuya relación con el trabajo es casi nula y, en general, no pueden sufragar los gastos asociados a sus necesidades básicas. Lo “social” “será una configuración específica de prácticas que no se encuentran en todas las colectividades humanas” (Castel, p. 34, 2001).

Lo social está asociado con el trato entre el conjunto de las personas que participan y/o que están integradas en la organización de la sociedad y aquellas personas que no tienen sus necesidades esenciales cubiertas, a pesar de que la sociedad sabe que viven en el mismo territorio. Esta no es cualquier tipo de relación, si no aquella que tienen entre sí los ciudadanos a través de los organismos creados para tal fin. Es en este espectro donde se “justifican” y se definen las políticas de carácter social.

Cuando se habla de lo social se resalta esa relación que se establece en una sociedad, entre la gente que de alguna manera está incluida en la organización social –gracias a organismos desarrollados por la sociedad para tal fin–, distinta a las personas que están en la organización social-asistencial.

De pronto lo social tiene que ver con aquellas personas que no tienen o no pueden cubrir sus necesidades básicas y la sociedad encuentra o debe encontrar formas estructuradas de abordar sistemáticamente esta situación.

Para Castel, “Lo social” está referido, a aquellas personas que están al margen del modelo general de la sociedad moderna. Es así como otro término muy vinculado con lo “social” aparece, y éste no es otro que el término “solidaridad” y el conocimiento de las leyes de esta era, fundamentalmente, la toma de conciencia acerca de la interdependencia de

las partes en su relación con el todo. Esto era la ley natural de los seres vivos y la ley social para la humanidad. “Los hombres están ubicados y retenidos entre ellos en lazos de dependencia recíproca, lo mismo que todos los seres y todos los cuerpos, en todos los puntos del espacio y del tiempo” (León, B., cp. Castel, R., p. 278, 2001).

El alcance de lo “social” no se quedaba solamente allí, donde no hay ocupación, sino que también abordaba a aquellos salaridos o asalariados cuyos ingresos les mantenían en la pobreza. De alguna manera, esta condición de pobreza podía converger o estaba bastante cerca de la miseria.

2.2.4. Cohesión Social

La cohesión social representa para el Estado, y en particular para un Estado democrático, un aspecto fundamental para la estabilidad del sistema. En la mayoría de los casos, la búsqueda del bienestar general a través del otorgamiento de determinados beneficios sociales que garantiza el Estado, persigue en el fondo o tiene como fin último, la cohesión social.

Entonces, la búsqueda del bienestar se convierte en un pivote de la cohesión. Tal como se ha comentado anteriormente, hay autores que consideran que el fin de la instrumentación de la seguridad social, es precisamente la cohesión social.

“¿Cómo se puede combinar el grado de iniciativa individual necesario para el progreso, con el grado de cohesión social indispensable para sobrevivir?” (Russell, B., p. 9, 1967). Esta pregunta representa el problema fundamental que se planteó Russell en su ensayo *Autoridad e individuo*.

Dentro de esta interrogante se plantea el permanente desafío de un Estado democrático. Asimismo, fortalecer el ejercicio de la libertad económica individual, a sabiendas que este ejercicio de la libertad genera

desarrollo para muchas familias, en general para aquellas que están ocupadas en dicho desarrollo y al mismo tiempo produce desafiliación o no inclusión de muchas otras, nos lleva directamente al menos a dos consecuencias inmediatas:

1. El tema de la exclusión
2. El tema de la cohesión

La cohesión social es abordada por Russell a partir del conocimiento de las pasiones humanas que permiten la cooperación entre los ciudadanos. Revisa las relaciones entre los integrantes de las comunidades primitivas, para luego avanzar sobre las relaciones entre los integrantes de comunidades más civilizadas.

Los primeros hombres vivieron en pequeños grupos, en comunidades de entre 50 y 100 personas. En estos grupos existía un alto grado de cooperación, pero no así entre las comunidades con quienes se mostraban hostiles. En este sentido, el hecho de mostrarse cooperadores con los de su grupo se debía al conocimiento entre ellos y la no cooperación estaba con los otros grupos asociada por complementariedad al poco o ningún conocimiento entre ellos. Este poco contacto con el resto de la comunidad, no despertaba simpatías entre sus miembros, de hecho, este factor era el que determinaba la hostilidad, es decir, la no relación, el poco o ningún conocimiento y por lo tanto, la no cooperación. Estos grupos se manejaban bajo el doble mecanismo instintivo de amistad hacia los suyos y de enemistad hacia los demás grupos (Russell, 1967).

Desde el punto de vista biológico, la transición de la familia a la pequeña tribu probablemente estuvo relacionada con el hecho de que la caza resultaba más eficaz si se hacía en forma cooperativa y, sin duda, desde tiempos muy remotos, la cohesión de la tribu aumentó y se desarrolló gracias a los conflictos con otras tribus (Russell, p.12, 1967).

Es por ello que en Estados no totalmente democráticos, una forma de lograr cohesión en un momento determinado, en especial en momentos de crisis, es la búsqueda del conflicto con terceros.

La cohesión social es producto de varios procesos. En primer lugar, del conocimiento entre los integrantes del grupo, la lealtad con el grupo, y paralelamente, el temor a los otros grupos. Ante cualquier amenaza externa a la comunidad, las distintas comunidades sienten la necesidad de unirse a efectos de fortalecerse y también por procesos naturales de intercambio, por lo tanto, otro tema de fondo que está presente es el tema del conocimiento y de los valores del grupo.

Otro elemento de peso en el proceso de unión de los distintos grupos, además de los mencionados anteriormente, es el conocimiento y lealtad al jefe. También se dio el caso de la cohesión forzada, la cual ocurría con la anexión de los grupos derrotados que, en lugar de ser exterminados como era costumbre hasta cierto momento, eran anexados y dirigidos a través del miedo o del terror (Russell, 1967).

En la Antigüedad se elogiaba a Esparta por su admirable cohesión social, pero en esa cohesión nunca se tuvo el propósito de abarcar a toda la población excepto en lo que se refería a la lealtad externa, inspirada por el terror (Russell, 1967).

A estos mecanismos de cohesión se unieron otros como la vecindad, en términos regionales, y la identidad de credo como un elemento importante que ha ido creciendo cada vez más.

En términos históricos la fuerza del credo ha quedado demostrada, lo señala Russell en el caso del Islam con las conquistas realizadas en los siglos VII y VIII, así como en el siglo XVI. Estas afinidades teológicas coadyuvan en general a las fuerzas de la nacionalidad. En el caso de las potencias de Estados Unidos y Rusia, están asimiladas a dos credos

distintos y de alguna manera cada una encuentra países afines por este hecho (Russell, 1967).

Con relación al vínculo entre los integrantes de las distintas comunidades y su líder, se quiere resaltar, que en no pocos casos al desaparecer los líderes (muerte), muchos de sus imperios desaparecen rápidamente, por ejemplo, el de Alejandro Magno y Atila.

Es de hacer notar que el vínculo del líder jugaba un papel importante y se podría decir que en los casos señalados fueron determinantes. Es bueno resaltar que los mecanismos de control de dichas comunidades no eran fáciles, debido al tiempo que se demoraba en trasladarse de un lugar a otro. De hecho, Inglaterra, España y Portugal son ejemplos de países que perdieron sus posesiones en Occidente, debido a la poca movilidad de sus tropas. La importancia de la cohesión era más importante entre los grupos de dirigentes que entre los integrantes de las familias o grupos sociales. En este sentido, se convertía en un objetivo político y/o de control más que en un objetivo social en sí mismo.

El surgimiento de elementos como el vapor y el telégrafo, han contribuido con el proceso de gobernar a distancia, así como la educación universal. Hoy en día el tema de las comunicaciones tiene una dinámica bastante distinta y el tema del tiempo requerido para comunicarse con otras regiones, dejó de ser un obstáculo.

La civilización iniciada por los fenicios denominada Ciudad-Estado, se basaba en el comercio y en el poder naval. Estas civilizaciones otorgaban cierto grado de libertad a sus miembros. Dichos grados variaban dependiendo de cada Ciudad-Estado. Este tipo de estructura, era muy susceptible de caer en manos de tiranos, debido a que se hacía muy difícil mantener satisfechos a todos los ciudadanos y no resultaban tan difíciles las

conspiraciones, las cuales, en muchos casos, lograban sus objetivos. En general, había incentivos para hacer crecer las ciudades-estado, entre otras razones, debido a que los procesos de producción eran mejores, al mismo tiempo que se hacían más fuertes frente a terceros, por mencionar dos ventajas. El tema de que los griegos tuviesen bastante libertad en términos de opiniones, fue un factor que dificultó, según Russell, la unidad de los griegos. Es así como Grecia cae en manos de los macedonios y luego de Roma (Russell, 1967).

Durante el Imperio Romano hubo bastante autonomía de las provincias y libertad de los ciudadanos. No obstante, a partir del gobierno de Augusto, el gobierno inició un proceso de dominio de las provincias a las cuales fue presionando a través de los impuestos, para finalmente converger al derrumbe del Imperio romano. En los últimos siglos del Imperio Romano, el desánimo de la población hizo más difícil el sostenimiento del régimen. Es en este momento donde el cristianismo hace su aparición con su mensaje de salvación más allá de este mundo. Esta situación produjo el desmembramiento del Imperio y las consecuentes luchas por pequeños espacios se multiplicaron. Sin embargo, durante este período de la cristiandad desapareció la esclavitud, que dio paso a la servidumbre. En definitiva, la edad media fue un verdadero desorden, en donde los hombres de buen criterio como señala muy bien Russell, se mantuvieron en defensa de la Ley, y a partir de este momento se da paso a una nueva civilización. Esta nueva civilización está asociada al surgimiento del Estado moderno que parece surgir a partir del siglo XIV y que desde entonces, el Estado no ha dejado de asumir más poderes frente a los ciudadanos (Russell, 1967).

Durante el período de más anarquía los hombres de mejores criterios siempre trabajaron o impulsaron el concepto de la ley. Durante el período de mayor poder del Estado, que se manifiesta entre los siglos XVIII y XIX, el

hombre también con mejores criterios reclama más libertad y luego, en el período siguiente o actual, el hombre reclama más igualdad. Dicha voz de igualdad se refiere, posiblemente también, a las luchas por mejores condiciones de vida. En este sentido, se ha transitado desde una igualdad de derechos a una igualdad más amplia, al menos en el discurso. En el Estado moderno, un factor determinante de la cohesión social en la antigüedad, como ha sido el temor a los enemigos externos, cada vez tiene menor importancia psicológica en los ciudadanos. Es decir, mantener la cohesión en la modernidad requiere de nuevos incentivos, es así como el Estado para Russell tiene una doble función, una negativa y otra positiva.

“La función negativa ha sido evitar la violencia de particulares, proteger la vida y la propiedad, establecer las leyes penales y ponerlas en vigor. Pero además de esto, han tenido un fin positivo, el de facilitar la realización de las aspiraciones que se estiman comunes a la gran mayoría de los ciudadanos” (Russell, p.36, 1967).

En la actualidad, enmarcado en este espíritu de obtener cada vez mayor poder, los Estados han ido sumando funciones positivas, como por ejemplo, la educación y las implicaciones políticas que ella conlleva.

En general, se puede resaltar que la fuerza de la cohesión se encuentra en un tercero. De hecho, según Russell, de existir un gobierno mundial, ya no habría contra quien pelear y habría que “buscarse en el interés particular y en la benevolencia sin los poderosos del odio y el temor” (Russell, p. 41, 1967).

2.2.2. Estado Social

Parece necesario incorporar algunas formas de entender la ciudadanía, así como algunos conceptos de inclusión, antes de introducir lo que se puede considerar un Estado social.

"La ciudadanía es un estatus otorgado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad" (Ochando, p. 42, 2009).

Para Marshall había tres tipos de derecho que significaban tres formas distintas de concebir la ciudadanía. En primer lugar, los derechos civiles, donde se tienen la libertad y la igualdad ante la ley, característicos del siglo XVIII. Luego se tienen los derechos políticos, donde se encuentra la participación de la ciudadanía en los procesos políticos, especialmente en la elección de autoridades, característicos del siglo XIX, En tercer lugar los derechos sociales, referidos a mínimos de bienestar económico y que se agregaban a los derechos anteriores, característicos del siglo XX. En este último caso, el autor inglés consideraba al Estado de Bienestar como la culminación de los derechos de ciudadanía al integrarse los tres derechos mencionados (Marshall, cp. Ochando, 2009).

"El concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad" (Luhmann, p. 47, 1994).

"Todo sistema funcional incorpora a toda la población pero solo en aquellos aspectos de su modo de vida que posean la respectiva relevancia funcional" (Luhmann, p. 49, 1994).

El Estado social que comienza a finales del siglo XIX con Bismarck, tiene una orientación conservadora ya que concibe a la política social como integración desde arriba a las clases trabajadoras, como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero organizado y, en parte como mecanismo de integración nacional (Rodríguez Cabrero cp. Ochando, p. 29, 2009).

El Estado Social, no democrático, se concibe como producto de las consecuencias de los procesos de industrialización. Allí se crean instituciones con el fin de compensar los costos que generó el crecimiento

del modelo capitalista de producción, por el interés de los grupos económicos dominantes, las presiones sociales; todo esto bajo la dirección del gobierno (Rodríguez Cabrero cp. Ochando, 2009).

El Estado Social es un Estado que reacciona con medidas de carácter social con el objeto de compensar lo que produce el proceso de industrialización (Luhmann, 1994).

De esta manera, el Estado Liberal inicia un tránsito hacia el Estado social de derecho a partir de finales del siglo XIX, en parte como consecuencia del proceso de desarrollo industrial. Estos cambios se fueron instrumentando gracias a las continuas disputas de los obreros por mejores condiciones de vida. El Estado Social, es un Estado que incorpora no sólo una concepción más amplia en las anteriores funciones del Estado civil, sino que garantiza –al menos jurídicamente– aquellos derechos sociales que se acuerdan.

A diferencia del Estado Liberal, el Estado Social incorpora la Sociedad como requisito indispensable de la acción estatal, y lo hace a través del doble expediente de la ampliación de la participación política (la doctrina democrática) y el control vertical de los órganos de poder (el pluralismo)⁵.

El Estado político, Estado civil, Estado liberal o Estado, a través de las distintas Constituciones, ha venido sufriendo el tránsito de las cuestiones económicas y sociales del ámbito privado, al ámbito público. Este aspecto, representa un cambio sustantivo en la concepción del Estado moderno o liberal puesto que incorpora, algunos derechos, relativos a lo social.

El Estado Social se presenta como una manera de “avanzar” en las

⁵ http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm para la Biblioteca Católica Digital

funciones originarias del Estado liberal, hacia estamentos políticos, denominados por Marshall, como superiores, al entender que el liberalismo no era suficiente para hacer frente a la construcción de una sociedad integrada. En este sentido, el desarrollo de esta concepción amplia de la sociedad, que comienza con Bismarck y su modelo securista, avanza hasta cubrir un conjunto de necesidades sociales, a través de una institucionalidad creada para este fin, así como de políticas convenientes en este sentido.

Las constituciones de Querétaro de 1917 así como como la de Weimar en 1933, constituyen muestras de este nuevo Estado⁶.

Se entiende por Estado Social de Derecho, el entrecruzamiento, interacción o simbiosis entre Estado y sociedad. El Estado social queda determinado mediante la conjunción de las siguientes notas:

- a) Con relación a la economía, el Estado decide las áreas de su competencia y las del sector privado, luego decide el nivel de inversión.
- b) Con relación a la nota social, el Estado cubre las necesidades vitales básicas distribuyendo bienes y servicios y trabaja en la integración de la sociedad.
- c) La nota política refiere a la necesidad de que el sistema político sea democrático y el ciudadano pueda ejercer el principio de igualdad, la cual debería ir más allá de la igualdad ante la ley.
- d) La nota jurídica que se refiere a que el Estado social, constituye en sí mismo, un Estado de derecho material, no formal y que está

⁶ Ídem.

basado en dos principios, justicia y dignidad. Es decir, “en el Estado social de derecho, el sistema normativo además de estar inspirado en el desarrollo de los principios constitucionales de libertad y justicia, debe ser un derecho material, es decir, que se lleve a la práctica” (Combellas, R., p. 794-797, 1979).

Para Combellas, hay dos valores rectores de la política social del Estado Venezolano sobre los cuales se sustenta el Estado Social de Derecho: La justicia social y la dignidad humana. Ambos son los referentes del legislador a efectos de diseñar leyes que permitan la materialización de dichos principios.

Con relación a los antecedentes de la concepción del Estado Social en la constitución, se puede señalar que la constitución venezolana de 1936 recoge el nuevo derecho social, ya prescribía al legislador,

Proteger los intereses del campesino y del obrero...El uso de la propiedad puede ser restringido y hasta la expropiación es admitida por razones sociales. El Estado puede intervenir en la libertad de industrias y establecer medidas de orden económico, intervención que, la tímida reforma de 1945, se limita a circunstancias extraordinarias. La protección del trabajador en lo que respecta al mejoramiento de su situación está espacialmente encomendada al legislador y la Constitución le ordena prescribir el reposo semanal y las vacaciones anuales remuneradas, p. 84, T. II (Wolf, E., cp. Combellas, R., p. 798, 1979).

La constitución de 1947, al mismo tiempo que recoge elementos sustantivos de la Constitución de 1936, la cual, por motivos de violencia política produjo una terminación del gobierno y poco desarrollo en términos sociales, contiene la base del desarrollo social que luego es ampliada en la Constitución de 1961. La constitución de 1947 es considerada por Biscaretti (1975) como la primera constitución “democrático-social” de Venezuela. Asimismo Mariñas Otero la califica como un texto revolucionario, tanto por su origen como por su estructura y contenido. Las características principales de

esta Constitución son dos:

- 1) Su carácter democrático, al permitir el sufragio directo y secreto para elegir a sus gobernantes
- 2) La regulación de los problemas sociales a través del desarrollo de los derechos económicos y sociales (Combellas, R., 1979).

En la constitución de 1961 no aparece definido de manera explícita el Estado como democrático y social, sin embargo, un estudio sistematizado de la Constitución permite, a través de la hilvanación de los valores económicos y sociales, llegar a la conclusión de que se está en presencia de un Estado social de derecho. En este sentido, la constitución basada en el principio de justicia social prescribe al Estado. Por ejemplo: la misión de la educación gratuita y dirigida a toda la población, la protección de la familia y maternidad, así como promover el sistema sanitario público, la proclamación a que todos los venezolanos gocen de un trabajo y al desarrollo progresivo de un sistema de seguridad social, con la intervención del Estado (Combellas, R., 1979).

Hay que resaltar que no es suficiente que un conjunto de leyes sociales estén plasmadas en la constitución ni que estén en la legislación para que se denomine al Estado como Estado Social de Derecho. Esto debido a que el Estado social es un Estado material y no formal, a diferencia del Estado Liberal. Su determinación queda establecida a través de la práctica. No sería adecuado catalogar a un Estado como social por el sólo hecho de garantizar en su constitución, por ejemplo, la educación general y gratuita, y la salud, si en la praxis real esto no ocurre. Lo que determina y define a un Estado como social es la práctica de los valores que conforman dicho Estado, el cual se realiza fundamentalmente a través de la legislación y la administración. (Combellas, R., 1979).

Con relación a la administración en Venezuela, se tiene que

...frente al reto de la consolidación de un Estado Democrático y Social de derecho, en el esquema formal del estado de Bienestar de Derecho, debe incorporarse un proceso de democratización del control judicial de la administración, de manera que la sumisión de ella a la legalidad sea efectiva y pueda exigirse su responsabilidad por todas las actuaciones que lesionen ilegítimamente los derechos económicos y sociales” (Brewer-Carías, cp. Combellas, p. 800, 1979).

2.2.3. Estado de Bienestar - Definición

"Política de Bienestar Social (PBS), Estado de Bienestar Social o WS en sentido restringido, Estado providencia, Estado protector, etc." (Ochando, p. 52, 2009).

El Estado de Bienestar es una manera de organización de la sociedad, basado fundamentalmente en el concepto de la compensación a cada ciudadano por las desventajas que experimenta a través de su participación en la vida social. Así, por ejemplo, está el habitar en ciudades contaminadas, las variaciones constantes de los precios, entre otros (Luhmann, 1994).

El Estado de Bienestar es el resultado de un acuerdo socio-político entre sindicatos, empresarios y Estado, dirigido a apuntalar el desarrollo económico con bienestar social, especialmente, a partir del momento en que los partidos socialdemócratas alcanzan el poder (Ochando, 2009).

El Estado de Bienestar consiste “en la obligación explícita que asuma el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil” (Offe, 1994).

"El Estado de Bienestar constituye en la actualidad un fenómeno estructural y universal que caracteriza todas las sociedades modernas y, en particular, a los países de la Europa Occidental" (Ochando, p. 47, 2009).

Entre las características del estado interventor se pueden señalar: que constituye un pacto social-liberal, que hay compromiso del poder público con la provisión de bienestar a través del pleno empleo, y una política distributiva de rentas que garantice las necesidades básicas, la institucionalización del salario social, entre otros (Monereo, 1995 cp. Ochando, 2009).

Es importante, por varios motivos, resaltar tres dominios experienciales que obligan a no reducir el Concepto de Estado de Bienestar, al de Estado Social.

1.- El rápido crecimiento de las transformaciones en el entorno de las sociedades industriales y que sólo es posible controlarlo recurriendo a medios políticos.

2.- Costos permanentemente crecientes del Estado de Bienestar, los cuales ponen en riesgo la diferenciación entre los sistemas político y económico.

3.- Se produce una transformación a través de la industria, de las garantías políticas que giran alrededor del bienestar, independizando estas políticas de la gratitud y de la lealtad política (Luhmann, 1994).

"Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política", donde la inclusión es el tránsito al Estado de Bienestar. Esto no significa solamente una garantía de las condiciones mínimas de unas determinadas condiciones de vida" (Luhmann, p. 49, 1994).

...el Estado de Bienestar, no es un Estado de servicio sociales (...) para abolir la miseria (...), sino una de las grandes

uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos: 1) garantizar a los individuos y las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio, 2) reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a difíciles coyunturas (enfermedad, vejez, paro, etc.) y 3) garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios (Brigs, A., cp. Pico, p. 133, 2009) y (Briggs cp. Ochando, p. 54, 2009) y (Briggs, A., cp. Gómez, M., p. 319, 2001).

El Estado de Bienestar viene a ser "una respuesta a demandas crecientes para la igualdad socioeconómica o como la institucionalización de derechos sociales relativos al desarrollo de derechos políticos y civiles" (Flora y Heidenheimer cp. Ochando, p. 33, 2009).

"El Estado de Bienestar constituía una atractiva y efectiva vía intermedia entre el capitalismo liberal y el socialismo burocrático de Estado" (Mishra cp. Ochando p. 43, 2009).

El Estado de Bienestar es la sanción pública de una serie de valores de las sociedades modernas como la necesidad de seguridad social, la igualdad de oportunidades, la garantía mínima de las posibilidades de vida o el rechazo generalizado de ciertas formas de desigualdad (Flora cp. Ochando, p. 53, 2009).

"Lo que caracteriza en esencia al Estado de Bienestar es la institucionalización de determinados valores sociales" (Klein, R., cp. Ochando, p. 53, 2009).

Para Luhmann, que comparte junto a Flora y Klein la concepción de la institucionalización de determinados valores, el Estado de Bienestar es el ejercicio del principio de compensación (Ochando, 2009).

Estado de Bienestar es "aquel conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia

entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos" (Muñoz de Bustillo cp. Ochando, p. 56, 2009).

"El Estado de Bienestar es el resultado de las luchas sociales y políticas del movimiento obrero organizado, tanto a nivel político como sindical" (Ochando, p. 106, 2009).

El Estado de Bienestar es una manera para las economías avanzadas, de, al mismo tiempo que cubren las necesidades básicas, garantizar un crecimiento económico estable y la garantía de la economía de mercado (Ruiz-Huerta, J., y Martínez, R., cp. Ochando, 2009).

Los Estados de Bienestar consisten en instituciones estatales y acuerdos estatales para la reproducción humana ampliada y simple de una población estatal dada. Estas instituciones y acuerdos ocasionan provisiones para la procreación, subsistencia, educación, vivienda, salud, cuidado, garantías de renta, mantenimiento de renta, servicios sociales (Therborn cp. Ochando, p. 38, 2009).

"La extensión de los derechos sociales se convertiría, en la condición material para consolidar un tipo de democracia política que previamente había conquistado los derechos civiles y políticos" (Ochando, p. 43, 2009).

En todos los casos, "los Estados de Bienestar combinan la provisión pública y/o los servicios de financiación con una economía de mercado, pero el equilibrio cambia con el tiempo y difiere de un país a otro" (Johnson cp. Ochando, p. 46, 2009).

De los varios elementos que caracterizan a las economías industriales avanzadas de Europa, encontramos que la política social se diseña para todos los sectores de la población. Las mismas no están restringidas a la menesterosidad económica, sino que va a muchos otros aspectos como, cultura, esparcimiento, educación, entre otros. Así mismo, dicha política es producto de situaciones límites, sino de un plan bien estructurado. (García

Pelayo, cp. Ochando, 2009).

El Estado de Bienestar consiste en la intervención del Estado en la sociedad con el fin de corregir, los desajustes económicos y la desigualdad social, producto del proceso de producción capitalista, a través de un conjunto de medidas que van desde el perfeccionamiento de la seguridad social, la tributación progresiva, la asunción de políticas monetarias y fiscales, hasta superar los efectos del desempleo (Combellas, R., 1979).

El *New Deal* norteamericano (1933-1938) fue el primer ensayo de Estado de bienestar, basado principalmente en la obra de Keynes *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936). Es a partir de este momento que la política de servicios sociales, la intervención estatal en distintos sectores de la economía, el aumento de gasto público, la modificación de las cantidades de dinero en la calle y el control de las tasas de interés, etc., conforman un conjunto de medidas que permiten que el *New Deal* se ponga en marcha (Combellas, R., 1979).

El Informe Beveridge presentado en Inglaterra en 1942, junto con las políticas Keynesianas, establece un plan de reforma de la seguridad social, el cual garantizaba el pleno empleo, se convirtió para los países más industrializados de Europa en el modelo por excelencia del *Welfare State* (Combellas, R., 1979).

.Para Combellas (1979), las diferencias conceptuales entre el *Welfare State* y el Estado Social son fundamentalmente las siguientes:

- a) Desde el punto de vista de amplitud del concepto, el *Welfare State* es un concepto definido como política económica y social, delimitado por notas económico-sociales. Al contrario el Estado Social es un concepto más amplio, al integrar en su seno otras facetas: política,

ideológica, jurídica. En este sentido, se puede afirmar aquello que García-Pelayo dice "...la idea y el concepto del Estado Social se extiende a aspectos más generales que hacen de él una forma política concreta sucesora del Estado liberal-democrático, aunque no en contradicción irresoluble con él".

b) El concepto del *Welfare State* surgió como una denominación que responde a la idea de un Estado enfrentado a una situación de crisis. A diferencia del *Welfare State*, el Estado Social precedido de una idea de rica tradición histórica. Es un concepto elaborado: conscientemente, pues persigue dar una dirección racional al proceso histórico. Es programático, al implicar un programa de acción; y proyectivo, en la medida que intenta guiar el Estado, anteponiéndose y moldeando los acontecimientos, en atención a una estrategia construida en función de la realización de valores.

c) También,

Otro criterio de diferenciación, de connotaciones fuertemente polémicas, es aquel que distingue el *Welfare State* como una primera etapa de desarrollo de la historia del Estado Social,..., segunda etapa de profundización de los contenidos del Estado Social, en el cual se lograría la conciliación de socialismo y democracia, una vez superada la etapa capitalista del *Welfare State* (Combellas, R., p. 793-794, 1979).

2.2.4. Antecedentes del Estado de Bienestar

El liberalismo social es una corriente de pensamiento anglosajón, que va de Thomas Paine, pasando por Bentham, Stuart Mill, y otros. A esta vía denominada progresista en Gran Bretaña, se le llamará liberalismo moderno o *new liberalism* y en EEUU se le conocerá, en términos despectivos, como "liberal".

Mientras tanto, Thomas Paine (1737-1809), quien es de alguna manera pionero en el pensamiento crítico del Liberalismo clásico, crea una doctrina basada en el sentido común (*common sense*). Consideraba la guerra como uno de los grandes males de la humanidad y la pobreza como el otro gran mal, atribuyéndola a los malos gobiernos. Paine consideraba que una forma de abordar la solución a estos problemas era a través de los llamados impuestos progresivos y que la instrumentación de un sistema de seguridad social así como una educación gratuita, eran elementos constitutivos del programa a desarrollar. Fue el primero en introducir la idea de la renta mínima garantizada (Burgaya, J., 2013).

El primer precedente del Estado de Bienestar en Gran Bretaña se remonta a inicios del siglo XVII, cuando el Estado emitió leyes con el objeto de ayudar a los pobres. Isabel I Tudor, instrumentó en 1601, la llamada Ley de pobres, a través de la cual se aspiraba otorgar ayuda monetaria y/o de alojamiento a los indigentes inválidos y niños en estado de abandono, así como un trabajo para aquellos que lo pudieran realizar.

Ya para 1795, el parlamento de Speenhamland (Inglaterra) aprobó la asignación de una renta mínima de subsistencia, como derecho de todo hombre. Todas estas leyes sufrirían modificaciones en el tiempo para superar aquellas observaciones que se venían haciendo a los diferentes modelos de ayuda de la época. Es importante resaltar que en estos tiempos se consideraba que aquél que no trabajaba lo hacía porque no quería y la pobreza, de alguna manera, le era asignada a cada quien, al no haber prácticamente desempleo. En 1834 se aprobaba la *Poor Law Amendment*, la cual convertía el sistema en uno más riguroso y más centralizado. Esto

permitió la formación de un mercado de trabajo competitivo y la aparición de un proletario móvil, lo cual derivaría hasta bien entrado el siglo XX, en un cambio sustancial del modelo, al pasar de las subvenciones a cargo del Estado, a un modelo de

contribuciones obligatorias (Gómez, M., p. 244-245, 2001).

Esta reforma de las leyes de pobres fue determinante en “el surgimiento del capitalismo de mercado”, al permitir que una masa de clase baja de la sociedad se integrara al trabajo, a través del concepto de mano de obra para el sistema de trabajo. Se suponía también que el mercado se convertiría en el principal mecanismo de la cohesión social (Malloy, J., p. 35, 1986).

En 1863, con Alemania atravesando circunstancias difíciles, de constricción económica, pobreza, con los trabajadores molestos, con presiones de la nobleza, de la iglesia y de los intelectuales de cátedra (específicamente los socialistas), el canciller Bismark, consideró conveniente nombrar una comisión que elaborara un informe sobre la problemática laboral. También conminó al gobierno a crear ayudas para los trabajadores ancianos. Ante las posibles críticas a su propensión de ayudar a los trabajadores, éste se defendió aludiendo además de una emergencia en Prusia, y considerando razonables las peticiones de los trabajadores (Gómez, 2001).

Para 1920, la constitución de Weimar superaba su primera dura prueba: una confabulación que fracasaba gracias a una huelga general proclamada por los sindicatos y por el apoyo de los funcionarios. Como una de las consecuencias de esta rebelión, en Baviera el gobierno socialista fue sustituido por un gobierno de orden. La instrumentación de Weimar y, posteriormente, el acuerdo alcanzado entre el representante de los trabajadores y de los industriales “constitución social de la república” donde se acordaba un nivel de salario no muy alejado del de antes de la Guerra y el control del desempleo en niveles aceptables, fue posible gracias al importante crecimiento económico que había tenido Alemania antes de la Guerra (Procassi, 2001).

En general, durante el siglo XIX, con el avance del desarrollo industrial, se observaba que el volumen de pobres crecía cada vez más. Dickens mostraba el contraste de estas diferencias entre pobres y ricos en sus novelas. También se ampliaban las ancestrales leyes de pobres.

Para la época, el pensamiento liberal consideraba que dichas leyes no estimulaban al trabajo sino a la pereza. De hecho, David Ricardo, el economista, fue un duro crítico de las políticas del Estado que iban en esta dirección; era partidario de vender el ideal de independencia y competencia económica y, por supuesto, de eliminar las leyes de pobres (Burgaya, J., 2013).

Mientras esto acontecía en Gran Bretaña, en el ámbito de la ilustración francesa se escuchaban las primeras ideas sobre la necesidad de que el Estado se ocupara de que los ciudadanos alcanzaran la felicidad y el bienestar. "No fue una preocupación de los grandes nombres de la ilustración (Montesquieu, Voltaire, Rousseau) (...), sino, más bien, (...) de la gente de Diderot y del Barón de Holbach." (Burgaya, J., p. 20, 2013).

Para el demógrafo Malthus Thomas, el tema de las leyes de pobres era un aspecto que repercutía de una manera importante e irresponsable en el crecimiento de la población y, por lo tanto, en la demanda de bienes que trascendía el techo alimentario de la población.

Entrados ya en la segunda mitad del siglo XIX, los procesos productivos dominaban la escena social. Mientras tanto, el número de parados y de miseria aumentaba de una manera preocupante. Ya muchos ciudadanos veían en esta situación el origen de una explosión social. En el último tercio del siglo XIX, el pensamiento colonialista se hacía presente, y para Inglaterra este marco podía ser una forma de resolver su problema social. De hecho, para 1880, el explorador Cecil Rhodes entendía que el tema de los ociosos

parados se podía convertir fácilmente en una rebelión de masas (Burgaya, J., 2013).

El siglo XIX en Francia fue de una continuada preocupación por los temas sociales, los cuales se habían puesto de manifiesto durante la revolución democrática y romántica de 1848. En este sentido, los obreros eran los continuos demandantes de trabajo y de talleres de trabajo, por una parte, y por otra también demandaban mejores condiciones. Eran tiempos de planteamientos teóricos, donde se hacían evidentes los contrastes entre la burguesía y la miseria de los obreros.

Para 1791, durante el segundo imperio, los republicanos habían derogado la ley *Le Chapelier* en la cual se prohibía las asociaciones y hacían esfuerzos por el surgimiento de un Estado social. Fueron años de muchos planteamientos anticapitalistas, que iban de un reformismo ingenuo liderado por Saint Simón, pasando por sociedades alternativas de Fourier o Cabet, de autoritarismos y vías insurreccionales, del manifiesto de Marx y Engels al anarquismo de Bakunin. Fueron movimientos que buscaban dar respuesta al malestar de las clases más desposeídas, las cuales configurarían un movimiento obrero, que intentaría su aventura revolucionaria fallida a través de la denominada *Comune* de Paris en 1871. Con el republicanismo en el poder, para 1881, Jules Ferry, instrumentaba la educación gratuita, obligatoria y laica. (Burgaya, J., 2013).

Ferry era partidario del Imperialismo colonial Francés y de su expansión como parte de una misión de Francia hacia el mundo. Sostuvo que las razas superiores tenían un derecho y un deber para con las razas inferiores, en el

sentido de civilizarlas⁷.

Mientras, en la conservadora Alemania unida del segundo imperio, el Canciller Bismark, conocido como el hombre de hierro en la unificación de Alemania, llevaba una iniciativa social que combinaba el autoritarismo y el paternalismo referido a la clase obrera. Sus temores de las ideas socialistas le hicieron diseñar lo que vendría a ser el precedente más representativo, pero incompleto, del futuro Estado de Bienestar, dígase el Seguro Social.

Al mismo tiempo que reprimía a los socialistas, les brindaba a los trabajadores algunas leyes sociales. Estas medidas provenían de una teoría generada por una corriente de pensamiento que consideraba que el Estado tenía que intervenir en los procesos económicos de la sociedad, a efectos de construir un Estado corporativo. Estos eran los “socialistas de cátedra”, y su máxima figura era Gustav Friedrich von Schmoller.

Este Estado debía procurar la convivencia armónica entre las distintas clases sociales. Este planteamiento era apoyado por el primer partido católico alemán, creado en 1871, denominado Zentrum. Es así como en 1883, 1884 y 1889, se crean las leyes securistas que cubrirían los riesgos de los trabajadores asociados a la salud, seguros de accidente y seguros de pensiones respectivamente (Burgaya, J., 2013).

La teoría liberal-demócrata o pluralista, que tiene su origen en las doctrinas liberales del Estado, considera que el papel que juega el Estado a través de instituciones y de su aparato legal -en el cual pone gran interés-, es neutral frente a las distintas fuerzas políticas y sociales que conviven. Su inicio se remonta al final del siglo XIX con las políticas securistas de Bismark,

⁷ es.wikipedia.org/wiki/Jules_Ferry

específicamente 1883, cuando este Canciller de Alemania, promulgó la primera ley de carácter social que cubría, al menos en teoría, el riesgo de enfermedad. Iba dirigida a los artesanos y a los trabajadores de la industria (Pico, J., 1999).

En 1884, con la promulgación de una segunda ley que tenía como finalidad cubrir el riesgo de invalidez (la cual otorgaba pensión a los inválidos, a las viudas y a los huérfanos), y en 1889, cuando surge una tercera ley que (la de pensiones por vejez, donde la edad de jubilación era de 70 años), quedan estructuradas las primeras leyes sociales securistas en Alemania (Gómez, 2001).

Gómez De Pedro, ubica el inicio de estas ideas un siglo antes, donde la influencia de la ocurrencia de revoluciones como la Francesa a finales del siglo XVIII, y la revolución industrial en el siglo XVIII y XIX, produjeron en los pensadores políticos de entonces cambios significativos en la política. Incorporaron beneficios sociales a los ya adquiridos derechos políticos. La primera y segunda guerra mundial ocurridas en 1914-1918 y 1942-1945, también tuvieron su impacto en el fortalecimiento de la búsqueda de más equilibrio social.

Las medidas introducidas por Bismack, se consideran intervencionistas y no bienestaristas, de hecho allí radica, según visión de Gómez De Pedro, la diferencia entre las medidas del Estado moderno y el Estado de Bienestar. Estas políticas supusieron un retroceso en el ámbito político. Es así como en Prusia ya habían algunas leyes securistas para 1839, relativas al trabajo de jóvenes y niños, para 1840 se agregaron otras relativas a los trabajadores, y para 1865, se liberaba a los mineros del pago de impuestos, del servicio militar y se limitaba su trabajo a ocho horas diarias. Jurgen Tampke, señala en un artículo de la época que en Alemania ya existían leyes sociales antes

de 1883, sin embargo, no eran de carácter securista (Gómez, M., 2001).

Estos inicios de leyes aprobadas en la Alemania de finales del siglo XIX, no se pueden considerar como el origen del Estado de Bienestar, sino más bien como una especie de prehistoria. Esto debido a que no se buscó el bien estar sino se utilizó la circunstancia desde el punto de vista utilitarista a efecto de aplacar la situación de tensión política. Había un malestar de los trabajadores, el cual fue paliado por leyes que, en realidad, no se llevarían a la práctica sino bastante tiempo después. Bismark había sido, tiempo atrás, un empresario –dueño de una fábrica–, y a esto se atribuye su permisividad o pasividad en el tema de no hacer cumplir las leyes a sus amigos (Gómez, M., 2001).

El hecho de que había sido empresario y conocía lo que ello implicaba, en cuanto a tener que ser competitivos con el resto de las empresas, no sólo de Alemania sino de otros países. Elementos que se conjugaron en esta permisividad también fueron: su pensamiento sobre la necesidad por parte de las empresas de actuar libremente y considerar que ése espacio de alguna manera les pertenecía a sus dueños. El tener que pagar por riesgos que en otros países las empresas no pagaban, lo que hacía era aumentar su estructura de costos y por lo tanto, la aplicación de las mismas requería de una reingeniería de los costos que pasaba por hacer ajustes en otros rubros de la estructura, a efectos de poder mantener precios competitivos.

Un aspecto importante que tiene lugar a través de estos procesos de lucha social se manifiesta en el levantamiento de las restricciones para la existencia de sindicatos. Ellos, una vez en acción, trabajaron por mejoras en los ingresos de los trabajadores. Este aspecto repercute de manera sustantiva en el crecimiento de la demanda y de la producción. Así que a estos aumentos de salarios, se sumaban los beneficios en seguros sociales;

a su vez estos contribuían a un mejor poder adquisitivo de los trabajadores.

La introducción de las reformas sociales fue una buena manera de esquivar las ideas socialistas que reinaban en el ambiente, aunado a que ya la clase obrera había demostrado su capacidad de lucha, tanto en la revolución de 1848, como con la experiencia de *La Comune* en 1871 (Burgaya, J., 2013).

Las primeras leyes sociales aprobadas se llevaron a efecto en la década de 1880, luego éstas fueron retocadas en varios sentidos, entre ellos la incorporación de nuevos grupos de trabajadores (1890, 1903 y 1908). En 1897 se aprobó en el parlamento, en un gobierno formado por liberales y conservadores, la Ley de los Accidentes de Trabajo, la cual se ampliaría (1900) al campo agrícola y otros ámbitos (1906).

A todas estas, seguían funcionando las leyes de pobres junto con algunos seguros privados ofrecidos por sindicatos y por sociedades privadas. La década que va de 1905 a 1914, gobernada por los liberales fue el marco de las nuevas leyes sociales. La influencia en las medidas sociales entre Alemania y Gran Bretaña, constituye un elemento que ha sido resaltado por muchos autores. Gran parte de las reformas Británicas siguieron el modelo de asistencia comunal que se había instrumentado luego de la mitad de siglo, en un conjunto de ciudades industriales situadas al oeste de Alemania (Gómez. 2001).

En 1909, Beatrice y Sidney Webb publican el *Minority Report*, donde promulgaban una doctrina de obligación mutua entre el individuo y la comunidad. También de prevención, donde la crítica a los principios liberales era central. De hecho, consideraban que la garantía de un mínimo nivel de vida debía ser un objetivo de toda sociedad indisoluble. Los conceptos asociados a la solidaridad y a un mínimo de vida comienzan a formar parte

del discurso político en Gran Bretaña y fue algunos años después, cuando Beveridge pudo asumir las líneas maestras de esta concepción política de la sociedad (Gómez, 2001).

Una vez que Lloyd George visitó Alemania en la primera década del siglo XX para observar la puesta en marcha de las leyes sociales, se aprobó en Gran Bretaña, la Ley de 1911. Ella era una manera de seguir los pasos en materia social. Asimismo, en 1908, se aprobó una ley de pensiones que iba dirigida a otorgar rentas semanales a aquellas personas mayores de setenta (70) años, que si bien no eran de carácter contributivo, sí obligaba a realizar el examen de indigencia (Gómez, M., 2001).

Esta ley de 1911 es aprobada por la Cámara de los Lores como el *National Insurance Act* (Plan Nacional de Seguridad), que vino a constituir toda una novedad en Gran Bretaña y es conocido como la prehistoria del Estado de Bienestar en dicho país.

La novedad consistió en los conceptos de un doble seguro, uno contributivo voluntario donde patronos y empleados hacían su contribución y uno estatal no contributivo. El objetivo era cubrir dos riesgos fundamentales: mala salud y desempleo. Esto a través de un Plan Nacional de Seguros (enfermedad, incapacidad y maternidad) y un plan para cubrir el desempleo. Estas coberturas estaban dirigidas a los trabajadores.

En 1912 comenzó su aplicación, y en 1934 se dicta una nueva ley contra el desempleo, producto de lo crítico de la situación laboral entre guerras. Las consecuencias de la Ley de 1911 supusieron la creación del ministerio del trabajo (1916) y de sanidad (1918). Para 1925 se amplía la ley de jubilaciones para viudas y huérfanos (Gómez, 2001).

Hacia 1911, siguiendo el modelo de Bismark, se instrumentaban en

Inglaterra las dos primeras leyes sociales, el seguro de enfermedad y el seguro de desempleo. En ese momento a Beveridge, que trabajaba en una casa de trabajo, no le pareció bien la estructuración de este último por considerar que se presuponía que el Estado contaba con recursos infinitos.

A finales del siglo XIX, surgió la denominada época del capitalismo monopolista. El crecimiento industrial fue espectacular, puesto que se basaba en mano de obra barata, proveniente del campo a las ciudades. Continuó mostrando sus debilidades al observar sus creadores que la oferta producida requería de consumidores, los cuales con los míseros salarios no podían hacerle frente al consumo. Esta situación ocasionó una inmensa pugna por los mercados externos lo cual desencadenó en la Primera Guerra Mundial. A raíz de la gran depresión de los años treinta, Keynes viendo la necesidad de salvar al capitalismo de sí mismo, donde la polarización de los niveles de renta hacía inviable el sistema, introduce una forma de mejorar la demanda de bienes a través de la inversión pública, es decir, estimula la demanda a través de la emisión de dinero por parte del Estado (Burgaya, J., 2013).

Para 1864 se creaba la Asociación Internacional del Trabajo (AIT). El movimiento obrero ya no solo luchaba por mejores condiciones de trabajo y mejores salarios, sino que ya planteaba una nueva forma de organizar a la sociedad, donde la justicia social, los aspectos económicos y políticos jugaran un nuevo papel y donde se pudiera resolver el tema de las desigualdades.

En 1867 Marx publicó *Der Kapital*, y en Alemania, en 1885, se creó el partido socialdemócrata (SPD), el mismo año que un joven Jean Jaurés se convertía en el primer diputado socialista en Francia. En España el PSOE de Pablo Iglesias vio la luz en 1879 y el sindicato UGT en 1888 (Burgaya, J., p. 24, 2013).

Para finales del siglo XIX, el papa León XIII, a través de la encíclica

Rerum Novarum de 1891, plasma la doctrina social de la iglesia ante el avance de las ideas socialistas y el progresivo distanciamiento de la iglesia de los trabajadores. En ella se plantea la necesidad de intervención del Estado en la búsqueda de más justicia social. Estos elementos, crean un marco para el nacimiento de los primeros partidos demócratacristianos. Estos planteamientos fueron renovados y profundizados en encíclicas posteriores, en particular la de 1931 liderada por Pio XI (Burgaya, J., 2013).

“Más allá de la situación contingente, la constitución de Weimar queda como la primera que recoge los principios que constituirían la base del *Welfare State*” (Procassi, G., p. 90, 2001).

La filosofía política que sirvió de tránsito del liberalismo clásico, cuyo centro de atención es el individualismo, “que hace de la propiedad privada, del talento y del esfuerzo el motor de la sociedad y atribuye a la responsabilidad individual las desigualdades sociales y la pobreza, se desarrollará una corriente liberal de signo progresista, llamada liberalismo radical.” El liberalismo radical está asociado con las raíces y no con por ejemplo el neoliberalismo, con el cual tiene poco en común. La filosofía de este pensamiento, considera que la igualdad no solo debe ser jurídica sino también de oportunidades, y en este sentido considera que el Estado debe abogar por garantizar esta igualdad (Burgaya, J., p. 26, 2013).

El utilitarismo de Benthan, con su "mayor felicidad para el mayor número de personas" evolucionó al liberalismo radical de Jhon Stuart Mill, que consideraba al estado como agente redistribuidor y a la igualdad en términos de oportunidades y por lo tanto, el estado, debía intervenir a través de una política de redistribución en la eliminación de los males de la sociedad.

En esta misma dirección del liberalismo social, se encontraba el inglés

Thomas Hill Green (1836-1882) con su liberalismo organicista, el cual se había expresado en 'Los principios de la organización política', y donde se mostraba partidario de la asociación del individuo con un Estado activo. Consideraba que el estado debía abolir la riqueza y proteger a los incapacitados para trabajar, así como eliminar los monopolios. Mientras en Gran Bretaña aparece el new liberalism, con una serie de cambios a lo interno del partido liberal, liderado por Lloyd George. Para el sociólogo y político, Leonard Trelawny Hobhouse (1864-1929), la libertad no existe sino la garantiza el Estado, y ello implica una garantía de condiciones económicas mínimas para los ciudadanos (Burgaya, J., 2013).

El economista Jhon A. Hobson (1858-1940) introdujo en 1898 la teoría del subconsumo, donde consideraba que el "exceso" de oferta no era absorbido por la población debido a la desigual distribución de la riqueza, a los bajos salarios que mantenían a las personas en estados de miseria, lo que generaba un exceso de ahorro. Considera que esta es la causa de la expansión del proceso imperialista en Gran Bretaña, que busca otros mercados a efecto de colocar sus productos y hacer nuevas inversiones. (Burgaya, J., 2013).

La propagación de las democracias por la mayoría de los países europeos al inicio del siglo XX y la implementación del sufragio universal entre 1900 y 1930, fueron factores que propiciaron el desarrollo de la legislación social (García Cotarelo, cp. Ochando, 2009).

Dos son las condiciones históricas que hicieron posible el Estado de Bienestar, a) la necesidad de resolver los problemas sociales irresolubles dentro del Estado Liberal y b) las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial (García Pelayo cp. Ochando, p. 30, 2009).

Beveridge estuvo ideando y pensando en formas de convivencia social para después de culminada la Segunda Guerra Mundial, poder

instrumentarlas. En este sentido, este nuevo Estado parece estar mejor estructurado al considerar aspectos asociados al comportamiento de la demanda y el consumo a través de políticas de gasto fiscal, promovidas por el inglés Keynes quien a partir de la gran depresión de 1929, decidió abordar el tema de la demanda y el consumo, a través de una política fiscal expansiva.

Keynes aborda el tema de la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales con un planteamiento central, hay que determinar, lo que el Estado debe asumir en los asuntos públicos y lo que el Estado debe dejar en manos de los individuos, que había sido una propuesta de Bentham y que parecen ser de aquellas preguntas que no pierden vigencia.

El traslado del conflicto de clases al Estado, convirtió a este en un Estado corporativo, donde las decisiones de política son tomadas por los partidos políticos, influenciados por los grupos de interés (asociaciones o corporaciones) que son la vía a través de las cuales, los individuos defienden sus intereses. (García Pelayo, M., 1981, cp. Ochando, 2009).

Las distintas crisis por las que atravesó el sistema capitalista (entre ellas la del 29 y la gran depresión) no hacían más que confirmar la no sostenibilidad del modelo de producción capitalista, lo que originó por parte de la mayoría de los países de los gobiernos desarrollados, un fuerte compromiso político por el pleno empleo y la reforma social (García Cotarelo cp. Ochando, 2009).

Dalton asume una posición más ecléctica y señala que además de los factores antes señalados de las guerras y depresión, otros muchos factores tuvieron su influencia, dentro de los cuales se pueden citar, la industrialización, y la urbanización que también contribuyeron y sus asociados productos como el automóvil y las computadoras. La ciencia y la

tecnología aplicada a los procesos a la producción, y la mayor movilidad social que estos cambios generaron. Este grupo de acontecimientos, y otros tantos más han influido en la primera elaboración sistemática de las bases de un sistema completo de seguridad social, las cuales se plasmaron en el *Social Insurance service report* realizado por Sir William Beveridge o informe Beveridge de 1942 (Dalton cp. Ochando, 2009).

La conexión de la concepción del liberalismo con contenido social, es realizada por el sociólogo Thomas Marshall (1893-1981) a partir de 1945 con el desarrollo del Estado de Bienestar. Marshall era un hombre que estudiaba la ciudadanía y consideraba, al menos en Gran Bretaña, que los derechos civiles y políticos se habían alcanzado y era un desafío alcanzar los derechos sociales. Estos últimos se sumarían a los dos primeros a efecto de alcanzar la categoría de ciudadanos para los habitantes del país. También era una oportunidad de alcanzar un plano más, en el escenario civilizador. Para la época estos derechos eran universales, y en este sentido, no dependían de la clase social, ni de la situación de necesidad, por lo cual algunos desarrollos del Estado de Bienestar asumirán estas premisas y otros no (Burgaya, J., 2013).

En EEUU, el filósofo y pedagogo John Dewey, asesor del Presidente Roosevelt en el diseño e instrumentación del *New Deal*, continuando en la dirección de Paine del liberalismo progresista, consideraba que el Estado debía garantizar la educación, y que el liberalismo debía socializarse, de esta misma manera continuó John Rawls (1921-2002) filósofo y profesor de Harvard, asesor de Bill Clinton, quien plasmó en su obra, la teoría de la justicia (1971), que pueden andar juntos la libertad y la igualdad, siempre que se entienda la justicia como equidad. "El ejercicio de la libertad requiere de un complemento igualitario que solo el Estado puede asegurar" (Burgaya, J., p. 29, 2013).

En el origen del Estado de Bienestar confluyen muchos elementos, cada uno de los cuales tiene su circunstancia y hacen su aporte en el proceso de construcción del Estado de Bienestar. La socialdemocracia, que algunos la consideran más que una ideología, una circunstancia, es decir, esta corriente política que devino en socialdemocracia producto de una filosofía revolucionaria socialista, Tanto es así, que quizá por ello, Tony Judt la considera como un espacio de búsqueda continua de sus bases teóricas, aparentemente perdidas.

Para 1848 es publicado el manifiesto comunista de Marx y Engels, donde se consideraban todos los ámbitos de la vida nacional, es decir, económico, político, social, filosófico, científico, entre otros; también se mostraba un método de análisis de la realidad y del proceso histórico que la precedió. Este manifiesto contribuyó a la construcción de un discurso rico en argumentaciones y donde se explicaban las formas en que se producía la desigualdad y por lo tanto, se mostraba lo catastrófico del capitalismo, con la idea de mostrar en el horizonte una nueva sociedad socialista. En 1867, Marx publica su gran obra *Der Kapital*, donde ahondaba en el funcionamiento del liberalismo y de sus consecuencias tanto en términos de distribución de rentas como en la polarización que se creaba entre clases. Aun cuando el libro fue leído por muy pocos, Marx pasa a ser considerado el gran revolucionario que tenía respuestas para todo, y la doctrina era Marx. (Burgaya, J., 2013).

Entre el comienzo de la crisis en los países industriales en 1873 y hasta 1896, a pesar de la opinión contraria de Marx sobre el fracaso y colapso de los países industriales, estos demuestran que pueden superar las dificultades y salir adelante. Esta situación genera una gran decepción en muchos de los seguidores de Marx, y al mismo tiempo hace considerar a muchos de los pensadores de izquierda, llamados revisionistas, que se

puede buscar un centro donde se vaya de un capitalismo liberal a formas de mayor igualdad, siempre en el marco de un sistema democrático. Entre estos pensadores se encontraba Eduard Bernstein quienes terminan por formular un socialismo reformado tanto en Alemania, Francia e Inglaterra. Este es el centro del pensamiento de donde surge la socialdemocracia en Europa.

En este marco se consideraba que los trabajadores podían lograr mejores condiciones de vida en la lucha progresiva por el logro de sus derechos a través del voto universal y secreto en el marco de un sistema democrático más que a través de revoluciones. Para Bernstein, la democracia era un medio y además un fin en sí mismo. Sin embargo, sus tesis no fueron admitidas en el partido socialdemócrata alemán (SPD), debido a que el partido se definía como marxista y contaba con trabajadores liderados por Lasalle que habían apoyado a Bismarck y sus planes en el proceso de la unificación de Alemania relativa a la hegemonía prusiana (Burgaya, J., 2013).

La Sociedad Fabiana constituida en 1884, estaba integrada por intelectuales de la clase media con influencias tanto de Comte y de Spencer (positivistas) así como por los utilitaristas Bentham y Stuart Mill. Esta sociedad creía en cambios de la sociedad paulatinos y sin violencia. Su ímpetu por el rescate de valores morales en la sociedad le hizo transitar del liberalismo progresista al socialismo democrático. Dentro de sus integrantes se encontraba Bernard Shaw. Este grupo de los fabianos definía el socialismo como el aspecto central de la economía. (Burgaya, J., 2013).

La revolución industrial no sólo es revolución por los cambios tecnológicos que produce en los procesos de producción, sino por aquellas transformaciones que produce en la sociedad, donde los trabajadores del campo se vienen a las ciudades en condiciones tan precarias que las

mismas no les sirven más que para un mal vivir. Lo que se manifestó en la realidad fue la gran diferencia de renta entre dos sectores de la sociedad y de alguna manera el fortalecimiento de valores como el egoísmo, el cual se consideró como un elemento propiciador de desarrollo. Estas diferencias signaban el conflicto entre dos sectores, el uno representante del capital y otro de los trabajadores, los cuales encontrarían bajo estas circunstancias elementos comunes para luchar por mejores condiciones de trabajo y de vida. En este sentido, se lucha por reducir las jornadas de trabajo, por mejorar las condiciones de riesgo en las fábricas de manera de reducir la siniestralidad y por supuesto, se lucha por una mejora de los salarios.

Es importante señalar que uno de los acompañantes de este proceso fue la llamada "revolución burguesa" que dejaba atrás al antiguo régimen y de alguna manera el nuevo abanderado del modelo político lo iba a constituir el liberalismo político, el cual tendría como base económica, el capitalismo. En este nuevo modelo, se exaltaba la propiedad privada, la riqueza material y el egoísmo eran valores que contribuían a una mejor dinámica social. En este modelo, la igualdad solo era concebida en términos jurídicos, es decir, igualdad ante la ley. Las distintas situaciones de penuria que vivían los obreros y sus familias, fueron las causas, más que un aspecto ideológico, lo que motivó a los trabajadores a luchar desde el derecho a reunirse por el derecho a asociarse, a formar mutuales y modelos de cooperación. (Burgaya, J., 2013).

Francia es un país con una amplia tradición revolucionaria, en este sentido, el movimiento sindicalista y el socialista tendrá dos características que lo distinguen de otros, en particular de Gran Bretaña. Por una parte, los socialistas están bastante divididos y enfrentados, y por otra, el movimiento obrero está bastante alejado de la política, por razones de radicalidad frente al régimen más que por moderación como ocurriría en el caso Inglés. De

hecho, el inicio del siglo XX francés fue convulsionado por una huelga general que tenía como fin último, acabar con el capitalismo. Esta huelga fue producto de la forma en que se instrumentó el industrialismo en Francia el cual se basó en el desarrollo de talleres pequeños. En el socialismo francés también prevaleció desde finales del siglo XIX e inicios del XX el pensamiento marxista y su tradición de protestas. Estas circunstancias hacen que la unión del movimiento socialista francés lograra su unión hacia 1905, treinta años después que su par en Alemania. El proceso de unificación francés que se llevaría a cabo en 1905, gracias a la fuerza ejercida por la internacional socialista sobre los grupos socialistas, los marxistas y revolucionarios, y sobre Jaurés que había fundado el *Parti Socialiste François*. Jaurés fue uno de los políticos más influyentes en el ámbito teórico, al estudiar y establecer una relación entre el socialismo y la democracia. También fundó el diario *L' Humanité*, donde escribía acerca de su visión del socialismo, y fue asesinado en 1914, en el preámbulo de la Primera Guerra, a la cual siempre se opuso (Burgaya, J., 2013).

"Toda esta tradición y corriente de pensamiento liberal de signo social, esencialmente anglosajona, se convertirá en fundamental para construir el consenso político y doctrinario del Estado de Bienestar cuando acabe la Segunda Guerra Mundial". Sin este aporte teórico previo y sin las circunstancias de la Guerra, difícilmente se habría llegado a un acuerdo político, salvo los socialdemócratas que tenían esta visión, y por lo tanto, sin acuerdo político, difícilmente se habría puesto en marcha el Estado de Bienestar. "...no es anecdótico que en Gran Bretaña el arquitecto fundamental de la construcción del Estado de Bienestar fuera un liberal como William Beveridge" (Johnson cp. Ochando, p. 32, 2009).

En un marco algo más amplio, y dada la inclinación que se tiene por el riesgo así como de la seguridad de parte de los seres humanos, y

considerando la influencia del liberalismo y como decía Durant, el siglo XIX fue el siglo del riesgo y el XX el tiempo de la seguridad.

2.2.5. Origen del Estado de Bienestar

Desde los inicios del Estado moderno, la arbitrariedad de parte del Estado, ha sido una situación que no ha podido resolver, ni los condicionantes morales sobre lo bueno y lo malo, ni los derechos de resistencia contemplados en la Ley. La única manera de hacerle frente a esta situación ha sido a través de la democracia y del Estado Constitucional en términos conjuntos. El otro elemento que contribuyó a frenar la arbitrariedad del ejercicio del poder lo constituyó, tanto la elección democrática, como la limitación en el ejercicio del poder del parlamento y del gobernante. Estos logros fueron alcanzados. Estos avances teóricos que se generan desde el siglo XVI, y que logran finalmente materializarse a partir del siglo XIX, constituyen para Luhmann, “el punto de partida sobre el que se apoya el desarrollo hacia el Estado de Bienestar” (Luhmann, p. 36-37, 1994). Coincidiendo con Luhmann, (Rosanvallón, P., cp. Gómez, M. p. 99, 2001), señala dos cosas:

- El “Estado providencia o Estado de Bienestar, es una prolongación y radicalización del Estado protector moderno y
- El origen del Estado Providencia debe buscarse en los inicios del Estado moderno”

“El siglo XIX ofrece una imagen bastante inabarcable, material y regionalmente fragmentada y, por tanto, compleja” (Masquard, O., cp. Luhmann, p. 37, 1994). El siglo XX en cambio presenta una situación más comprensible y aquellas intenciones se comienzan a convertir en leyes, es así como se observa un salto cualitativo en el ámbito social que va de la idea

de asistencia, que muchas veces se hacía como una estrategia política de control, al derecho en sí mismo (Luhmann, 1994).

Ubicar al Estado de Bienestar en un inicio específico, puede convertirse en un ejercicio nada sencillo. El gobierno laborista que se había instalado en 1945, ya para 1948 instrumentaba la mayoría de las leyes sociales que siguieron las pautas económicas universalistas de Beveridge.

"El Estado del Bienestar no fue el producto de un acto de creación espontáneo en 1948, sino el último estadio de un proceso dinámico de ajuste entre el individuo y la sociedad. El Estado del Bienestar británico no nació, se desarrolló." (Johnson, N., cp. Gómez, M., p. 272, 2001).

Los acontecimientos que influyeron decisivamente sobre el establecimiento del Estado de Bienestar, luego de 1945, además de las secuelas de la Segunda Guerra, fueron el desempleo masivo que hubo antes de la Segunda Guerra, la huida a todo lo que tenía que ver con el comunismo y con el fascismo, que tanto daño le habían hecho a Europa, y la necesidad y deseo de una mejor convivencia social se unieron al modelo económico promovido por Keynes que permitía un crecimiento sostenido de la economía (Burgaya, J., 2013).

No sino a partir de 1945, cuando la mayoría de los países desarrollados hacen suya la doctrina elaborada y diseñada por William Beveridge, la cual se había presentado en 1942 bajo la figura del *Repor Beveridge*, la cual estaba estructurada en el marco de un plan que incluía una política económica, en particular la teoría keynesiana, cuando este nuevo modelo de Estado se hiciera realidad (Pico, J., 1999).

La Segunda Guerra Mundial constituyó un referente para lo que se consideró como el nacimiento del Estado benefactor. La guerra y la revolución rusa fueron el centro de atención de occidente, y de alguna manera, los graves problemas sociales crearon las bases para la

presentación de propuestas basadas en la necesidad de buscar soluciones. Estos problemas se generaban principalmente a partir del desarrollo de los procesos de acumulación de capital, y como una consecuencia inmediata estaba el desempleo haciendo que gran número de familias no pudieran cubrir sus necesidades esenciales. A esta situación de calamidad en las cuales se encontraba gran parte de la población, fue lo que se denominó, “la cuestión social” (Malloy, J., 1986)⁸.

“El Report Beveridge (1942) trataba de afrontar las circunstancias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales”, igualmente, “la teoría Keynesiana intentaba paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda a través del Estado” (Beveridge, cp. Pico, p. 2, 1999).

Para la corriente de pensamiento liberal-demócrata, el Estado de bienestar nace, producto del advenimiento del desarrollo industrial, de la complejidad de los distintos procesos y finalmente de la modernidad. (Pico, 1999).

El inicio del Estado de Bienestar, que se ha convenido de acuerdo a un criterio bastante generalizado, se ubica inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, es decir, 1945, cuando se instrumentaron planes más estructurados sobre las coberturas de necesidades sociales en un ámbito de universalidad (Pico, J., 1999 y Gómez, 2001).

⁸ La cuestión social tiene la misma acepción que le diera ente otros Robert Castel

...el moderno Estado social nace de un compromiso auténtico entre los principios del mercado y las exigencias de justicia social preconizadas por el movimiento obrero y debe ser considerado como la institucionalización de una auténtica revolución cultural, es decir, de un profundo cambio en las actitudes y orientaciones ético-políticas de la opinión pública europea (Pellicani, L., cp. Pico, p. 134, 2009).

Lo que justifica al Estado de Bienestar se basa en una lógica de la compensación. Consiste en la compensación de unas desventajas sobre las que parte cada cual relativas a las consecuencias de un determinado modelo de vida (Luhmann, 1994).

Para la corriente de pensamiento liberal-demócrata, que nace a partir de las doctrinas liberales, y que aborda en principio el tema legal e institucional del Estado, observa que la industrialización, el tema de la modernidad y sus dificultades de armonización de una serie de valores y formas de vida llevados hasta entonces son elementos que determinan el nacimiento de un nuevo Estado, denominado Estado de Bienestar. (Pico, 1999)

El origen del Estado de Bienestar como una formación histórica específica tiene límites definidos en el tiempo que van desde la II Guerra Mundial hasta principios de los años 80, llevado a cabo por los países desarrollados del norte de Europa, excluidos España, Portugal, Grecia y Suiza (Bilbao, J., cp. Ochando, 1990).

El Estado del Bienestar es un "sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas como Gran Bretaña, después de la II Guerra Mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta" (Mishra, cp. Ochando, p. 27, 2009).

Con relación al origen del Estado de Bienestar, si bien no hay unanimidad, la mayoría de los especialistas coinciden en que es un

fenómeno que aparece en las economías capitalistas una vez terminada la II Guerra Mundial (Ochando, 2009).

“El origen del Estado de Bienestar se remonta a la legislación inglesa sobre los pobres de 1601” (García Cotarelo cp. Ochando, p. 28, 2009).

Galbraith, junto a otros muchos expertos en el área, ubican el origen del Estado de Bienestar, en la legislación social alemana en el período de gobierno del canciller Otto Von Bismarck, hacia 1883, "cuando se aprueba la primera legislación social alemana". Allí resaltan la Ley del seguro de enfermedad y maternidad (1883), la Ley de accidentes de trabajo (1884) y la Ley de jubilación y defunción (1889) (Galbraith, J., cp. Ochando, p. 28, 2009).

“En la transformación de cada país han estado presentes una serie de factores políticos específicos con un grado considerable de independencia”. (Ashford cp. Ocando, p. 47, 2009). Esto deja como moraleja, que el tránsito del Estado Liberal al Estado de Bienestar, depende en cada país, de los desarrollos de los distintos procesos que acompañan este tránsito, dentro de los cuales se pueden citar el aspecto político, el institucional, el desarrollo económico y el social.

De lo anteriormente señalado, “se infiere la dificultad de defender interpretaciones unidireccionales y universalistas del origen de los Estados del Bienestar en las democracias europeas”, por lo tanto, no se pueden considerar totalmente ciertas las explicaciones relativas al origen del estado de Bienestar que lo atribuyen a la lucha de clases, a las acciones del movimiento obrero, y tampoco a la lógica del modelo de producción capitalista, es decir, no se debe necesariamente, ni a las necesidades de acumulación de capital, ni necesariamente a las consideraciones de carácter político (Ochando, 2009).

Un hito importante en el origen del Estado de Bienestar lo determinan los informes Beveridge, donde el tema de la seguridad social es tratado en términos universales, es decir, considerando a toda la población (Gómez, 2001).

"El Informe Beveridge de 1942 se convierte en el manifiesto teórico programático del *Welfare State*" (Beveridge, W., cp. Gómez, M., p. 272, 2001).

Aun cuando ya en muchos países habían leyes sociales y de seguros, estas requerían completarse para constituirse en un modelo de carácter universal, a esta completitud es que Ashford llama la institucionalización del bienestar, es decir, la institucionalización no fue

producto de las fuerzas del mercado, que eran una realidad superpuesta a las democracias liberales del siglo XIX, ... sino que parece más bien el resultado de una búsqueda institucionalizada, de la experimentación y de la acumulación de acontecimientos en el marco democrático de cada uno de los países (Ashford, cp. Gómez, M., p. 272, 2001).

Para el final de la Segunda Guerra Mundial, están dadas las condiciones políticas para abordar lo que se conocerá como el Estado de Bienestar y que se sostendrá por los próximos cuarenta años. Es así como la socialdemocracia con su aporte ideológico, los liberal-conservadores, los liberales-progresistas y la iglesia con su doctrina social llegan a un consenso pragmático. (Burgaya J., 2013).

Las condiciones que se daban luego de la segunda Gran Guerra, con sus 50 millones de muertos y el holocausto, aunado a un coqueteo si se quiere de los países del este de Europa con el modelo soviético, que no tenía niveles de paro importantes, ni había sufrido con la crisis del 29, ni eran conocidos los desafueros del régimen comunista de Stalin, se confabulaban para presionar externamente en términos positivos, los nuevos acuerdos de

convivencia social. En definitiva, era necesaria la confluencia tanto de las distintas corrientes políticas e ideológicas, como el apoyo de las distintas clases sociales, sobre todo la de los obreros y la clase media. Además, era un elemento fundamental la base de sustentación del modelo, en el cual Keynes fue un factor determinante con una política de inversión pública que iba a requerir luego de una fiscalidad mayor de parte de los contribuyentes. (Burgaya, J., 2013).

En este contexto, los socialistas se aprovechan y hacen sus propuestas por una sociedad que privilegiara los intereses colectivos frente a los individuales y que el término igualdad garantizado en los derechos civiles se ampliara al ámbito económico, influyendo en los aspectos sociales. Estas corrientes de pensamiento tenían en común algunos valores como el racionalismo, la tradición ilustrada, el progreso y no tenían como valores comunes por ejemplo, el egoísmo que fungía como eje vertebrador de una sociedad más dinámica, sino que consideraba al hombre propenso a la colaboración y a la cooperación. Consideraban que no era posible ejercer la libertad individual si no se daban unas condiciones económicas mínimas para todos. (Burgaya, J., 2013).

"Muchos estudiosos han demostrado que los fundadores del Estado de Bienestar eran conscientes del sentido conservador y estabilizador de las reformas planeadas y de sus consecuencias políticas". Por lo tanto, no parece ser casualidad que los líderes de la reforma social pertenecieran a las filas de los partidos liberales y conservadores y no de los partidos socialistas o socialdemócratas (Ashford, D. cp. Ochando, p. 44, 2009).

El comienzo real del moderno Estado del Bienestar, sin embargo, tuvo que esperar la transformación del Estado absolutista en democracia de masas en el último tercio del siglo XIX, después de un período intermedio de democracia liberal con sufragio restringido (Flora y Heidenheimer cp. Ochando, p.33, 2009).

En un estudio realizado en 1981 por Helco, sobre los períodos por los que atraviesa el Estado de Bienestar, se obtuvo un primer período de experimentación que va aproximadamente de 1870 a los años veinte del siglo XX, un segundo período de consolidación que va desde 1930 a 1940 y un tercero de expansión que va de 1940 a 1960 (Helco 1981 cp. Ochando 2009).

El Estado de Bienestar es la confluencia de varios procesos históricos, el nacimiento y consolidación del capitalismo y la revolución industrial, la construcción y consolidación de los Estados-nación europeos y sus democracias de masas, un sistema internacional estable, las consecuencias de la Segunda Guerra, y la expansión de los derechos civiles y políticos a todos los ciudadanos (Therborn, G; De Flice, F. cp. Ochando, 2009).

Un elemento que contribuyó a ampliar los horizontes morales de la gente fue la Guerra. "Los períodos de profunda y amplia incertidumbre contribuyen a establecer las bases motivacionales del comportamiento moral que fundamenta el Estado de Bienestar" (Dryzek y Goodin cp. Ochando, p. 34, 2009).

2.2.6. Objetivos del Estado de Bienestar

Para 1881, Guillermo I señalaba, que las soluciones a los problemas sociales, no debían tratarse a través del uso de la fuerza de los socialdemócratas, sino a través de la vía más correcta, que era la promoción del bienestar de los trabajadores. Esto lo consideramos un deber imperial y esperamos que un día pudiéramos dejar a la patria que Dios ha bendecido, una verdadera garantía de paz y una mayor seguridad a los más necesitados, a lo cual tienen derecho (Guillermo I, cp. Gómez, 2001).

En la Carta del Atlántico, Beveridge dice, que su objetivo es convertir la seguridad social en una realidad. Para ello espera que ninguna persona que esté dispuesta a trabajar, carezca de recursos para hacer frente a todas las necesidades de él y de su familia en todas las etapas de su vida⁹.

El plan de seguridad estaba constituido por tres partes, una parte referida a un programa de prestaciones en dinero cubierto por el seguro social, otra parte, referida a un programa general de subsidios infantiles, ya sea que el padre gane dinero como no y un plan general para cubrir las necesidades médicas de todas las clases y a toda la población¹⁰.

Para Beveridge, el objetivo último de Gran Bretaña en materia de lo social, era la eliminación de la pobreza, que era una parte, de los cinco grandes males del Estado y contra los cuales, la democracia debía luchar. Dígase, la indigencia física, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad constituían elementos determinantes de la pobreza. “El Plan de seguridad social está elaborado para atender a esta necesidad; atender un mínimo nacional, por encima del cual, pueda desarrollarse la prosperidad, aboliendo la indigencia” (Beveridge, cp. Gómez, M., p. 256, 2001).

En el primer informe Beveridge, hay dos aspectos que determinan la pobreza:

- 1.- La pérdida o interrupción de la capacidad de ganar un sueldo
- 2.- El nivel de renta que permita satisfacer o cubrir las necesidades básicas

⁹ Google, Beveridge, W. Las Bases de la Seguridad Social. México, P.238, 1987.

¹⁰ Ídem.

de la familia.

Frente a todos los riesgos sociales como la enfermedad, los accidentes de trabajo, la invalidez ya sea parcial o permanente, el fallecimiento, la vejez, sobrevivencia, y desempleo entre otros, el Estado es responsable de liberar al hombre de los estados de necesidad (Gómez, M., 2001).

En complemento a lo anterior, ese asegurarse contra las necesidades se concreta en la garantía por parte del Estado de un mínimo de ingresos en los casos en que se necesiten. El tema consiste en que estas necesidades que debe garantizar el Estado, no se refieren necesariamente a un mínimo de subsistencia, sino más bien, a un mínimo de nivel de vida básico necesario y que de hecho, por encima de dicho nivel, el individuo debe a través de su iniciativa buscar mejores alternativas que le permitan avanzar más allá de dichas necesidades (Gómez, M., 2001). Parece importante resaltar, que no se trata como objetivo del plan de seguridad, paliar la pobreza, sino, en el caso de Inglaterra, de eliminarla.

La expansión de los programas de Bienestar actuados desde arriba se justificaba en Europa no solo con el fin de acudir a las necesidades más primarias de la población, sino también como política para regular el mercado y reavivar el consumo. (Pico, p. 2, 1999).

Una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, el objetivo del Estado de Bienestar, es fungir como fórmula pacificadora de las democracias capitalistas. Esta consiste en un apoyo económico o de otro tipo, de parte del Estado a todos aquellos ciudadanos que pasan por necesidades, producto del desarrollo de producción mercantil. También está basado este objetivo, sobre el reconocer a las organizaciones sindicales en la formulación de políticas y en las negociaciones colectivas. Es decir, el objetivo, está centrado en mantener, las contradicciones políticas del Estado liberal. Estos componentes estructurales del Estado de Bienestar, contribuyen a mitigar

los conflictos de clases y traen equilibrio a las asimétricas relaciones entre el capital, el poder y el trabajo. Así, el Estado de Bienestar, aporta soluciones políticas a contradicciones sociales (Offe, 1994).

Dotar de "extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado" constituía para Luhmann, un objetivo del Estado de Bienestar (Luhmann, p. 47, 1994).

"Desde el punto de vista de la seguridad social el plan ideal es un servicio de salud que proporcione un tratamiento preventivo y curativo total, de todo tipo y para todos los ciudadanos sin excepciones, sin límite de remuneración y sin una barrera económica en ningún punto que retrase el recurrir al mismo" (Beveridge, W., cp. Gómez, M., p. 257, 2001).

"Las pretensiones del Estado de Bienestar consiste en honrar las promesas de libertad, igualdad y seguridad" (Luhmann, p. 134, 1994).

"El Plan de Seguridad Social está elaborado para atender a esta necesidad; establecer un mínimo nacional por encima del cual pueda desarrollarse la prosperidad, aboliendo la indigencia" (Beveridge, W., cp. Gómez M., p. 258, 2001).

El término Seguridad Social, tal como se utiliza en este Informe, significa asegurar unos determinados ingresos. El Plan expuesto es para lograr vencer la miseria manteniendo los ingresos. Pero la suficiencia de los ingresos no es suficiente por sí misma. La liberación de la indigencia es sólo una de las libertades esenciales de la humanidad" (Beveridge, cp. Gómez, M., p. 260, 2001).

Teniendo como objetivo la felicidad por encima de cualquier otro deseo, y en el marco de las pensiones por vejez, Beveridge considera que la edad de jubilación no debe forzarse, y esta se debe dejarse a la elección del beneficiario (Beveridge, W., cp. Gómez, M., 2001).

La seguridad en el ingreso que es garantizado por el seguro social, no es suficiente para la felicidad humana, por lo tanto, este debería ser complementado y garantizado con un monto que permita la reconstrucción y cubrir las necesidades básicas. Esta garantía debería otorgarla el Estado hasta los límites necesarios para los objetivos planteados (Beveridge, cp. Gómez M., 2001).

El pleno empleo, es un objetivo fundamental del Estado de Bienestar, y el desempleo a gran escala constituye un problema internacional, mientras que el de menor escala es un problema nacional. Para mantener el pleno empleo se requiere aumentar el gasto público y privado y asegurar la movilidad organizada de la mano de obra (Beveridge, W., cp. Gómez M., 2001)

Los objetivos del Estado de Bienestar se suman a los derechos en el Estado liberal proporcionando seguridad social. Dígase, vejez, paro, enfermedad y desempleo (Ojeda cp. Ochando, 2009).

los objetivos del Estado de Bienestar eran: a) Crecimiento económico (mantenimiento de una situación de pleno empleo), b) la consecución de una mayor igualdad en la distribución de la renta y de las oportunidades vitales (a través de un sistema impositivo y mayor provisión de servicios sociales) y c) la garantía de un mínimo vital que eliminara las situaciones de extrema pobreza, a través de la ampliación de formas de trabajo indirecto (provisión de bienes, servicio y prestaciones a los receptores de rentas bajas para satisfacer sus necesidades básicas), (Ochando, p. 37, 2009).

El objetivo principal y el determinante del Estado de Bienestar lo constituye el 'pleno empleo', de hecho considera que sin esta condición, no puede hablarse de Estado de Bienestar (Sotelo, cp. Ochando, 2009).

El compromiso socialdemócrata es que el movimiento obrero no pone en discusión las relaciones de producción mercantilista, es decir, no se discute la propiedad privada, ni el control del proceso de acumulación de

capital, a cambio el Estado se compromete a intervenir en el proceso redistributivo a efectos de asegurar condiciones de vida más igualitarias, garantizando para ello, el pleno empleo (Barcellona y Cantaro cp. Ochando, 2009).

El Estado de Bienestar no tiene sus mayores logros en el ámbito de la regulación económica ni en la redistribución de la renta, sino en el plano de la integración social y política. La mayor victoria del W.S. es de carácter institucional (González y Torres cp. Ochando, 2009). Es tan así, que aún en la crisis de los 80 y con niveles de desempleo bastante significativo, se ha podido mantener la estabilidad política del sistema.

El Estado de Bienestar puede ser considerado como una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anti cíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social (Estruch cp. Ochando p. 51, 2009).

Tres de los objetivos del Estado de Bienestar son, la intervención en la economía para el mantenimiento del pleno empleo, la provisión de parte del estado de una serie de servicios universales y la garantía de un nivel mínimo de vida, como derecho social y no como caridad pública para una minoría (Mishra y Ojeda cp. Ochando, 2009).

El Estado de Bienestar se caracteriza por tres tipos de elementos:

1) La introducción y ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la seguridad social, el servicio de salud, los servicios de educación, vivienda y empleo, y los de asistencia a los ancianos y a los minusválidos, así como a los niños necesitados; 2) el mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial; 3) un programa de nacionalización (Johnson cp. Ochando p. 51, 2009).

"El Estado de Bienestar tiene dos funciones básicas: 1) La función reguladora de la actividad económica y 2) el bienestar social (función de

legitimación por medio de políticas distributivas y redistributivas)” (González y Torres cp. Ochando, p. 52, 2009).

“Los Objetivos del EB se pueden agrupar en tres bloques: la seguridad económica (y social), la reducción de la desigualdad y las políticas anti-pobreza”. (Bandres cp. Ochando p. 53, 2009).

El primer objetivo del Estado de Bienestar -y para muchos analistas el más importante- es el mantenimiento de un estándar de vida. Este objetivo se concreta a su vez en varios objetivos: la garantía de una renta mínima, la reducción de la inseguridad económica y social, la protección del estándar de vida normal, una oferta amplia de servicios sociales públicos y la reasignación del consumo sobre todo el ciclo vital de los individuos (...) a través fundamentalmente de las prestaciones económicas de la seguridad social que permiten la garantía de recursos económicos (prestaciones por desempleo, pensiones, incapacidad temporal, ayudas familiares, etc.). También la prestación pública de los llamados bienes preferentes (educación, sanidad, vivienda, bienestar comunitario y cultura), (Ochando, p. 54, 2009).

Una vez definido como objetivo, la seguridad económica y social, “un grupo de autores han destacado que el Estado del Bienestar tiene como finalidad última proteger y garantizar unos estándares mínimos de renta o de condiciones de vida” (Ochando, p. 55, 2009).

Wilensky, en una concepción asistencialista del Estado, señala que “la esencia del Estado de Bienestar es la garantía por parte del gobierno de estándares mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda y educación, atribuidos a cada ciudadano no como gesto caritativo sino como un derecho político” (Wilensky cp. Ochando, p. 55-56, 2009).

“el primer objetivo de la política social, y quizás el más básico, es el logro de unos ciertos estándares mínimos en las áreas de vida cubiertas por los servicios sociales” (George cp. Ochando p. 56, 2009).

Varios autores

se han preguntado si la igualdad económica y social ha sido un objetivo explícito del Estado de Bienestar y llegan a la conclusión que no ha sido este el principal objetivo del Estado de Bienestar, tanto intencionada como no intencionadamente (Padieu cp. Ochando p. 59-60, 2009).

Para Ochando, numerosos autores se han centrado en la discusión sobre cuál es el objetivo prioritario del Estado de Bienestar, tal y como han sido plasmados en la praxis política y han concluido que desde sus orígenes hasta la actualidad, el Estado de Bienestar se ha sustentado más en el objetivo de la seguridad económica y social y/o reducción de la pobreza que en el de redistribución y/o igualdad.

"El Estado de Bienestar no es de manera amplia primariamente interpretado como una respuesta a la demanda para la igualdad socioeconómica, sino a la demanda para la seguridad socioeconómica" (Flora y Heidenheimer cp. Ochando, p.60, 2009).

El objetivo del Welfare State no era alcanzar una mayor igualdad, sino ampliar la seguridad,(...) los objetivos no fueron más, que proveer un mínimo de seguridad... Ellos no se propusieron intentar crear una sociedad más igual, sino establecer un fondo de protección para los de abajo (Abel-Smith cp. Ochando, p. 60, 2009).

"El Estado de Bienestar, en su plasmación política, ha estado más orientado hacia el objetivo de seguridad económica y social, que al de igualdad, aunque este se mantuviera en términos programáticos" (Ochando, p. 60, 2009).

Al inicio de los programas de bienestar social estaban dirigidos a los pobres, sin embargo, esta situación fue cambiando con el tiempo, y dichos programas fueron invadidos por grupos sociales no pobres, con lo cual terminaban desviándose de sus objetivos redistributivos. Es así como las clases medias con mejores recursos políticos logran mejorar los programas que les favorecen, en desmedro de los programas para los pobres (Goodin y

Le Grand cp. Ochando, 2009).

"Un Objetivo decisivo de los Estados de bienestar europeos ha sido permitir la integración social de los excluidos", todo esto a través de prestaciones no contributivas, el salario mínimo de inserción, la atención social de los marginados, el subsidio al desempleo, las políticas de vivienda de promoción pública, etc. (Ochando, p. 65, 2009).

Una característica fundamental de los Estados de Bienestar consiste en asumir de una manera explícita la responsabilidad por todos los ciudadanos, por instituir los derechos sociales como parte de los derechos de ciudadanía, por procurar la igualdad a través de una mejor redistribución de la renta, y por la consecución del pleno empleo (Kaufman, cp. Ochando, 2009).

Es importante señalar que los objetivos del Estado de Bienestar son bastante difíciles tanto de definir, como de medir. Así mismo, la evaluación de los mismos (Ochando, 2009).

En el marco de las teorías marxistas, "toda política pública constituye un esfuerzo para crear las condiciones necesarias para la supervivencia del capitalismo" (Przeworski (1990), cp. Ochando, p. 128-129, 2009). En este caso, el objetivo del Estado de Bienestar es ser medio para la supervivencia del capitalismo.

En esta misma línea de pensamiento, (Piven, F. y Cloward, R., 1971, cp. Ochando p. 134, 2009), "han enfatizado en el papel de control social que juegan los gastos de bienestar, ideados para regular y explotar a la clase más baja".

El Plan de Seguridad Social está planteado como parte de un programa general de política social. Es sólo una parte de un ataque contra cinco males gigantescos: contra la Indigencia física,

sobre la que está directamente interesado, contra la Enfermedad que frecuentemente causa la Indigencia y que conlleva otras muchas perturbaciones, contra la Ignorancia que ninguna democracia puede permitir entre sus ciudadanos, contra la Miseria y el hacinamiento, que básicamente surgen de la caótica distribución de la industria y de la población, y contra la Ociosidad que destruye la riqueza y corrompe a los hombres, ya estén bien alimentados o no, cuando están ociosos (Beveridge, W., cp. Gómez, M., p. 255, 2001).

“El Plan de Seguridad Social está elaborado para atender a esta necesidad; establecer un mínimo nacional por encima del cual pueda desarrollarse la prosperidad, aboliendo la indigencia.” (Beveridge, W., cp. Gómez, M., p. 256, 2001). Esta necesidad de la indigencia física, se ha colocado como objetivo central de dicho plan. Doble es la causa de la pobreza, "por interrupción o pérdida de la capacidad de ganar un sueldo o por el desajuste de las rentas en relación con las necesidades familiares". (Gómez, M., p. 255, 2001).

"El Estado representa y se hace portavoz del interés común que tienen todos los ciudadanos de prevenir la miseria y de disminuir y de aliviar las enfermedades" (Gómez, p. 259, 2001).

“El restablecimiento de una persona enferma es un deber del Estado y de la persona enferma, con prioridad sobre cualquier otra consideración" (Beveridge, cp. Gómez, M., p. 259, 2001).

"Son (estas propuestas) un signo de la creencia de que el objeto del Gobierno, en la paz y en la guerra, no es la gloria de los gobernantes o de las razas, sino la felicidad del hombre común" (Beveridge, W., cp. Gómez, M., p. 259, 2001)".

Es así como el nuevo Estado se encarga

(...) de optimizar la capacidad de la gente para trabajar, para encontrar trabajo e incluso para contar con un buen empleo con una buena paga y un buen entorno del trabajo. El objetivo es

permitir a las personas que armonicen el trabajo con la familia, resolver los problemas de tener hijos y trabajar y combinar la actividad productiva con un tiempo libre gratificante y con sentido (Esping-Andersen cp. Gómez, M., p. 322, 2001).

Dentro de los objetivos últimos del Estado de Bienestar, se encuentra la erradicación de la pobreza, donde la indigencia física es uno de sus factores determinantes. En este aspecto, hay que distinguir entre la pobreza donde se abordan temas centrales principalmente minimalistas como la vivienda, el sueldo base y los subsidios familiares, los cuales van acompañados de servicios universales, y otra como dice Gómez, más amplia.

El primer aspecto a resolver de la pobreza está referido a aquellas personas que no tienen ningún ingreso y viven en estado de mucha necesidad. En los años cincuenta del siglo pasado este aspecto copó el debate político, y se abordaba generalmente, con la asignación de un mínimo nacional de ingreso para las personas pobres y otras subvenciones estatales, salvo algunos países de tradición liberal bastante acentuada. El otro aspecto relacionado pero distinto tanto en forma como en el tratamiento, se refiere al tema de la desigualdad social –punto central de muchas discusiones políticas de la época- el cual es abordado a través de la redistribución de la renta, donde el centro de los recursos provenía de la recaudación de impuestos, los cuales se destinaban a garantizar una educación gratuita, a vivienda y servicios de salud entre otros.

Estas iniciativas de proveer educación gratuita se basaba en la necesidad como ya lo señalara Beveridge, de evitar la ignorancia de la población considerada entre aquellos males que una sociedad democrática no se puede permitir. Hay otros dos elementos centrales como objetivos del Estado de Bienestar, uno es el empleo y otro es la sanidad. (Gómez, M., 2001).

El objetivo primario del desarrollo del Welfare State no fue la nacionalización de la producción o la colectivización del consumo, sino intervenir públicamente en la distribución y estabilización de las oportunidades iguales de vida sobre la base de los derechos humanos (...). El Welfare State se basa sobre el excedente económico producido por la economía capitalista de mercado (Pico, p. 134, 2009).

El Estado de Bienestar tenía como objetivo dotar de iguales oportunidades a las personas, es decir, la igualdad toma un salto cualitativo con relación a la igualdad frente a la ley que garantizaba el Estado liberal. El modelo de financiamiento por excelencia de este tipo de objetivos es a través de la recaudación de impuestos sobre la renta, donde se produce la redistribución.

El Estado de Bienestar es producto de acuerdos jurídicos y pacíficamente regulados entre los patronos y trabajadores, donde se acuerda la creación de riqueza, pero promoviendo, la justicia social y que resultaría bastante difícil su disolución. (Salgado, A., cp. Pico, 2009).

El Estado de Bienestar “concibe la política social como expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos. El Estado de Bienestar implica, la reforma social pactada, explícita o implícitamente, para integrar a las clases trabajadoras en el sistema capitalista” (Ochando, p. 29, 2009). En este caso, el objetivo es político.

Los primeros defensores reformistas del Estado de Bienestar estaban motivados por dos tipos de consideraciones políticas: a) el mantenimiento de la estabilidad del orden político existente y b) la preocupación (desde sus posiciones liberales y conservadoras) por la ascensión de los partidos de izquierda en Europa...La inestabilidad política de Europa hubiera sido mayor durante todo el siglo XX sino hubiera sido por la expansión del Estado de Bienestar...parece razonable pensar que la provisión social ha contribuido a hacer más estables políticamente los países capitalistas avanzados (King cp. Ochando, p. 44-45, 2009).

Nuevamente, la motivación, o el fin último es político, el mantenimiento de la estabilidad del orden existente.

(...) los principales objetivos del Estado de Bienestar son: a) el aseguramiento de los ciudadanos contra los riesgos como la enfermedad o el desempleo, b) la redistribución de los recursos contra los riesgos como la enfermedad o el desempleo, c) la adecuación del nivel de renta de los ciudadanos a lo largo de su ciclo vital y d) la intervención subsidiaria, cuando las redes de protección tradicionales -como la familia- faltan, por ejemplo en el caso de los individuos que viven en soledad (Ruiz-Huerta y Martínez cp. Ochando, C. p. 55, 2009).

Todos los objetivos del Estado de Bienestar, se pueden resumir en términos amplios en uno solo, la seguridad. Es decir, el antiguo Estado garantizador de las personas y de sus bienes, amplía la seguridad con una serie de garantías sociales, como el caso de la salud y el caso de la pobreza (Gómez, 2001).

Otorgar una renta mínima con el objeto de garantizar la subsistencia a los más necesitados, fue en principio el objetivo de muchas políticas sociales. Sin embargo, el ampliar los beneficios a toda la población tenía implícito, un objetivo mayor, asociado este, a necesidades de segundo orden, dígame la igualdad social. Universalizando los beneficios es la única forma de reducir las desigualdades entre las distintas clases de la sociedad (Gómez, 2001).

“El Plan de Seguridad Social está elaborado para atender a esta necesidad; establecer un mínimo nacional por encima del cual pueda desarrollarse la prosperidad, aboliendo la indigencia” (Beveridge, cp. Gómez p. 256, 2001).

La ampliación de los servicios públicos, es lo que permitió el tránsito del Estado social o asistencial a Estado de Bienestar o Estado Providencia. De esta manera el Estado además de la asistencia y solidaridad, se ocupaba

de elevar la calidad de vida de todos sus miembros (Gómez, M., p. 321-322, 2001).

El hacer extensivo a las clases medias de los programas sociales genera un grave problema en el marco de la redistribución, por lo cual hay que diseñar programas que mejoren el poder redistributivo de los programas de bienestar (Le Grand, cp. Ochando, 2009).

La lucha por los derechos sociales como elemento "desmercantilizador" de la sociedad es la característica esencial del modelo socialdemócrata del Estado de Bienestar (Ochando, p. 108, 2009).

...El Estado de Bienestar socialdemócrata proyecta llegar a incorporar dos objetivos adicionales. Uno es la promesa de distribución de una mayor igualdad de renta, como diferente a la igualdad de estatus; el otro es la pretensión de una política de bienestar como un recurso para una mayor eficiencia económica (Esping-Andersen cp. Ochando, p. 108, 2009).

"Las motivaciones que estaban detrás de la aprobación de la legislación social en los países europeos son complejas y, en ningún caso, unidireccionales. Sin duda, había una motivación claramente política: la implantación de un sistema protector reducía considerablemente los peligros revolucionarios en los países de la Europa capitalista, aunque este no fuese claramente el caso Inglés" (Ochando, p. 34, 2009).

"La complementariedad entre los objetivos de crecimiento económico y redistribución de la renta permitió el establecimiento del pacto o consenso político social-liberal entre las nuevas fuerzas políticas y sociales en el que descansó el llamado Estado de Bienestar" (García Cotarelo y Rubio, M. cp. Ochando, p. 40, 2009).

El concepto de la compensación de todas las desventajas, que es la base de las pretensiones de intervención del Estado de Bienestar, se constituye de alguna manera, en un elemento que no permite dejar nada afuera y se convierte en su propio enemigo al no dejar de presentarse

situaciones en las que hay que compensar (Luhmann, 1994).

A través del *Social Insurance and allies services* se proponían políticas de protección social a los sectores más desfavorecidos de manera de poder suplir los desequilibrios que generaba el *laissez faire*, contribuyendo estos aspectos a la estabilidad social, es así, donde el Estado de Bienestar funge como un instrumento de política dirigido a la cohesión y por lo tanto, a la estabilidad política (Pico, 1999).

2.2.7. Desarrollo del Estado de Bienestar

El desarrollo del Estado de Bienestar constituye quizá, el elemento práctico y determinante del Estado de Bienestar. De hecho, allí confluyen toda una serie de teorizaciones que quedan de manifiesto en este proceso. No parece casualidad que para Johnson, N., el Estado de Bienestar no nació sino que se desarrolló.

Entre los elementos constitutivos del Estado de Bienestar se encuentra la inclusión de toda la población en el proyecto de bienestar, la cual es una necesidad funcional del mismo (Luhmann, 1994). Esta inclusión es una condición necesaria para la cohesión social, y a su vez una condición necesaria para el crecimiento de la sociedad (Pico, cp. Ochando, 2009).

Las distintas transformaciones que se ocurren en las sociedades como consecuencia del desarrollo industrial, generaron un espacio para que diferentes grupos sociales reclamaran derechos, una legislación proteccionista, libertades y otros. Es aquí donde el estado interviene a fin de solventar estas manifestaciones con programas de compensación. Estas intervenciones entran a solventar crisis de crecimiento y el Estado de Bienestar se convierte en un instrumento de política social en función de una serie de valores humanos, sin poner nunca en discusión las estructuras

fundamentales de la organización social (Pico, 1999)

El desarrollo del Estado de Bienestar se ha llevado a cabo en los países desarrollados de Europa (Luhmann, 1994).

Durante 25 años, pasó por un período de progreso sin precedentes en la historia de los países desarrollados de Europa. En este período la población accedió a mejores niveles vida, al tener derecho y acceso a los servicios de salud, jubilación, empleo, vivienda, entre otros. A su vez estos procesos asociados al desarrollo del Estado de Bienestar, tuvieron un impacto positivo sobre el mercado al mejorar la demanda y con ello, los niveles de producción, propiciando niveles de convivencia adecuado en sociedades democráticas (Pico, 1999).

Entre los acontecimientos que explican la consolidación del Estado de Bienestar tras la II Guerra Mundial, se pueden citar al menos dos: las políticas desarrolladas por los fascistas antes de la Segunda Guerra Mundial, y las recientes consecuencias de la guerra, las cuales fueron abordadas principalmente con el llamado Plan Marshall. Asimismo, la mejora en la demanda del mercado interno, contribuyó a aumentar los niveles de producción, con las consecuencias de estabilidad y convivencia en un marco democrático.

Hay autores que se han dedicado a revisar teorías que permiten entender y explicar los factores determinantes en el crecimiento del gasto estatal en bienestar social. En términos amplios, el desarrollo y/o expansión del Estado de Bienestar se puede explicar a través de dos teorías: las teorías centradas en la demanda y las teorías centradas en la oferta. Ambas se han centrado en las características estructurales del gasto social por parte del Estado. (Pampel y Williamson cp. Ochando, 2009).

Teorías explicativas por el lado de la demanda

Dentro de las teorías centradas por el lado de demanda, siguiendo la clasificación que hace Ochando, se tienen las siguientes:

- 1.1) Teoría del Industrialismo
- 1.2) Teoría socialdemócrata o “hipótesis de los recursos de poder”
- 1.3) Teoría neo marxista
- 1.4) Teoría política corporatista o de los grupos de interés

Teoría del Industrialismo: Los teóricos de esta corriente de pensamiento, consideran que los determinantes del Estado de Bienestar se encuentran en el desarrollo industrial. En este sentido, el crecimiento de la economía y las causas que genera este desarrollo, tanto en términos demográficos y burocráticos constituyen la causa última del desarrollo del Estado de Bienestar. Es así como, ante las consecuencias en términos de movimiento migratorio de una región a otra de importantes grupos de personas que buscan mejores condiciones de vida, y las evidentes carencias de estas, el Estado se ve en la obligación de intervenir a objeto de paliar y/o resolver, el problema creado producto de la industrialización.

Dentro de los límites de esta teoría en términos de su capacidad explicativa se pueden considerar dos elementos principales:

- 1) No explica en su totalidad el crecimiento del gasto público, como para que esto implique lo determinante en la construcción del Estado de Bienestar.
- 2) Le otorga poca relevancia al papel que juegan los políticos e instituciones que influyen o han influido en el desarrollo del Estado de Bienestar.

Esta teoría de la industrialización se basa en primer lugar en la ley de la actividad creciente del Estado formulada por Adolf Wagner en 1883, en la

cual la demanda del gasto público de parte de los ciudadanos tienen una alta elasticidad renta, y se incrementan con el crecimiento económico, que está acompañado del proceso de industrialización (Ochando, 2009).¹¹

Autores como Wilensky y Lebeaux, defendían la hipótesis de que todas las naciones desarrolladas entraban en la "lógica del industrialismo", donde la modernidad y esta nueva familia pasan de un estado de autoprotección, a uno de protección colectiva. (Wilensky, Lebeaux (1965), Jackman, R., cp. Ochando, 2009).

Teoría socialdemócrata o hipótesis de los recursos de poder:

La teoría socialdemócrata o de los recursos de poder, pone su énfasis explicativo en la lucha por los derechos sociales, y resalta la importancia que tiene el juego político en el diseño de políticas que vayan en la búsqueda de las mencionadas políticas de bienestar. En este sentido, le otorga bastante peso al partido de gobierno.

En aquellos países donde la lucha de clases es canalizada y sacada a colación en los debates políticos, así como cuando el ejercicio de gobierno está en manos de socialcristianos, el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar avanza a mejores destinos, sobre todo, cuando los sindicatos reformistas, no revolucionarios, luchan por dichas reivindicaciones.

El argumento esencial de esta perspectiva sobre el Estado de Bienestar es que el crecimiento de los sindicatos y partidos reformistas que reflejan la división de clase de la sociedad capitalista, y en particular la ascensión de los partidos del trabajo al poder ejecutivo, han sido las fuerzas preeminentes en el inicio y desarrollo de las políticas públicas para fomentar la igualdad entre

¹¹ Esta teoría respalda el pensamiento entre otros autores de Bator, señalado anteriormente.

las clases (Shalev, cp. Ochando, p. 106, 2009).

Para Esping-Andersen, G. y Korpi, W., todos aquellos aspectos que se consideren elementos que fortalecen el discurso político en la lucha por el poder, como la lucha de clases, el control de los medios de producción, etc., son factores que impactan positivamente el desarrollo del Estado de Bienestar. Al mismo tiempo que promueve la desmercantilización de los asalariados y del consumismo, aboga por el pleno empleo, en su lucha por la igualdad social a través de la lucha de los sindicatos y el movimiento obrero. Esping-Andersen llega a decir, que “un nivel avanzado de desmercantilización significa que los individuos puedan mantener estándares normales de vida sin la obligación de trabajar” (Esping-Andersen, cp. Ochando, p. 108, 2009).

Para Korpi, una influencia fuerte en el gobierno de parte de la clase trabajadora, facilita la consecución de los objetivos distributivos en la sociedad y frena la fuerza de las clases históricamente dominantes. Para esta teoría, al contrario que la industrialista, el peso del Producto Nacional Bruto (PNB), no es tan significativo como la combinación de sindicatos reformistas y partidos socialdemócratas en el poder.

Para Furniss, N. y Tilton, T., la explicación sobre alcanzar un Estado de Bienestar acorde con principios de igualdad social, está en la ascensión al poder de los partidos socialdemócratas.

Estudios empíricos llevados por Castles en relación al desarrollo de los Estados de Bienestar, están asociados a la naturaleza de los partidos que están en el poder, ya sean de izquierda o de derecha. Cuando los partidos de derecha gobiernan, retrasan el bienestar, en contrario a los avances que presentan aquellos países gobernados por partidos de izquierda. Para Castles, la ideología representa un factor importante así

como la apertura económica, en el desarrollo del Estado de Bienestar.

Esta diferenciación también se da en el caso de la distribución de los partidos en el sistema electoral, es decir, cuando el número de partidos de izquierda tiene un peso relativamente superior a los partidos de derecha, estas diferencias a favor del nivel de crecimiento de los Estados de Bienestar se ponen también de manifiesto. Estos resultados también fueron avalados por trabajos posteriores de muchos otros autores, dentro de los que se encuentran, tanto Castles, como McKinlay, Borg, Hicks, Swank y Ambuhl (Castles, cp. Ochando, 2009).

Así como hay autores que explican el crecimiento del Estado de Bienestar a través de la teoría socialdemócrata, hay autores que consideran que esta no ha sido determinística en dicho crecimiento, y que

el poder legislativo de los partidos de la izquierda no comunista no tiene impacto sobre la distribución de los bienes materiales. Países con partidos socialistas más fuertes no es probable que tengan un grado mayor de igualdad que aquellos sin tales partidos (Jackman, R., cp. Ochando, p. 120, 2009).

Entre los elementos que no considera directamente esta teoría y que se considera como parte de sus limitaciones en la explicación del desarrollo del estado de Bienestar, se encuentra el obviar la influencia que han tenido otros grupos sociales como los religiosos, sexo, lenguaje, etnia, etc., distinto al conflicto de clase y de otros factores políticos que también han influido.

Los sindicatos reformistas, así como los partidos socialdemócratas han sido los que han conseguido las reformas sustanciales del sistema capitalista y que el Estado de Bienestar es un componente esencial en el compromiso de la clase dominante con el movimiento laboral. La variable determinística sería el rol del gobierno y el parlamentario jugado por los partidos socialdemócratas a lo largo de la historia. (Korpi, W., 1978; Korpi,

W., 1983; Esping-Andersen, G., 1985; Himmelstrand, U., Ahrne, G., Lundberg, L., 1981, Furniss, N. y Tilton, T., (1977) cp. Ochando, 2009).

El desarrollo económico y la democracia política constituyen condiciones necesarias para el crecimiento del Estado de Bienestar, de esta manera, tanto los sindicatos como los partidos socialdemócratas bajo el marco democrático, alcanzan bienestar para la población trabajadora (Ochando, 2009).

"Las comparaciones entre naciones indican que el equilibrio del poder político está estrechamente relacionado con la amplitud con la que han sido ampliados los límites de la ciudadanía social" (Esping-Andersen y Korpi, cp. Ochando p. 112, 2009).

Un estudio de 18 países en el área de la salud defiende la validez del enfoque de los recursos de poder, así como la participación de la izquierda en la expansión y desarrollo del Estado de Bienestar (Korsi, 1989 cp. Ochando, p.115, 2009).

Autores como Esping-Andersen y Korpi consideran que el aspecto político, lucha de trabajadores, trabajo parlamentario entre otros, tienen y han tenido mucha más importancia que los aspectos económicos, en los últimos cincuenta años. (Esping-Andersen y Korpi, cp. Ochando, 2009).

Otros autores demuestran en un trabajo sobre determinantes de la expansión, realizado a dieciocho democracias avanzadas en el período (1960-1971), que los sindicatos juegan un papel importante en muchos de los programas sociales, dirigidos a mejorar los niveles vida de la clase trabajadora. Entre estos la transferencia de renta se convierte en un instrumento bastante utilizado. Señalan también que los partidos de corte derechista tienden a frenar los gastos en bienestar, mientras que los partidos

de izquierda y socialdemócratas suelen propiciar la expansión del gasto en bienestar (Hicks y Swank (1984) cp. Ochando, 2009).

Para (Hewitt (1977), Weede (1982) y Scase (1977), cp. Ochando, 2009), los países dirigidos por gobiernos de izquierda muestran una mayor propensión a apoyar medidas de distribución de renta, en particular los gobiernos liderados por socialdemócratas. Para Scase, Suecia es un modelo que presenta pocas diferencias en la renta, se redistribuye la renta en términos importantes, y por lo tanto, hay una intromisión importante en la economía capitalista.

Teoría neo marxista

Para los marxistas, las crisis por las que ha atravesado y atraviesa el Estado de Bienestar, constituye un hecho previsible, ya que el *Welfare State*, al ser una forma de continuidad del Estado Liberal, no ha hecho más que llegar a un final previsible, al considerar estos que la concepción liberal del Estado es insostenible (Pico, 1999).

Para los marxistas el funcionalismo del Estado que está basado en la relación que existe entre la clase dominante y sus servidores por así decirlo, no hacen al Estado imparcial, sino por el contrario totalmente parcial hacia el mencionado grupo dominante, donde existe una lucha de clases. Para estos pensadores de izquierda, el Estado de Bienestar no es más que una fase más del Estado liberal.

Para autores como (Fine, B., Harris, L., y Yaffe, A., cp. Ochando, 2009), estos elementos antes citados no tienen contradicciones. Sin embargo, para autores que Paramio denomina funcionalistas sofisticados, el Estado es funcional desde la perspectiva de la reproducción capitalista, pero no funciona desde la lógica interna del modelo, el conducirá a una crisis de

legitimación. En definitiva, parecería que a los promotores del modelo capitalista de Estado no les queda otra alternativa, que promover el Estado de Bienestar como una manera de mantener el modelo de reproducción del capital.

La organización social de la producción determina la naturaleza y forma de los programas de ayuda. Si las leyes de pobres son un producto de las sociedades agrarias feudales que requieren una fuerza de trabajo inmovilizada, entonces los sistemas de bienestar nacional emergen por los conflictos generados por la mercantilización del trabajo bajo el capitalismo industrial y la necesidad de una fuerza de trabajo móvil” (Quadagno, cp. Ochando, p. 127-128, 2009).

Desde el punto de vista empírico, existen pocos trabajos que respalden la teoría marxista, entre ellos destaca el realizado en EEUU luego de la II Guerra Mundial por (Griffin, L., Devine, J., y Wallace cp. Ochando, 2009), que parece darle la razón a O’Connor en su tesis de que el Estado utiliza el esfuerzo de gasto social sólo cuando ve amenazado el proceso de producción capitalista ya sea por huelgas, protestas u otras actividades.

La teoría marxista, a la hora de explicar el Estado de Bienestar, además de no contar con suficientes aportes empíricos, no parece considerar factores de orden político que no sean el Estado y el mercado y que intervienen en el proceso. Ella prefiere seguir en su tesis de la lucha de clases.

Así como los diferentes niveles de institucionalidad que existen en cada país. Así mismo, la teoría marxista no ha sido capaz de explicar por qué en los períodos de posguerra, el gasto social en los países socialistas como en los países con sistemas capitalistas, ha sido parecido, si la lógica de la expansión del Estado de Bienestar, está basada en la lógica del desarrollo capitalista. Ignora la importancia que tiene la competencia política y las diferentes ideologías, así como los acuerdos de bienestar entre los

partidos políticos en el poder y los grupos de oposición (Ochando, 2009).

Un estudio efectuado después de la II Guerra Mundial, parece confirmar la teoría marxista sobre la expansión del Estado de Bienestar: "la estructura económica (empleo, capital, condiciones salariales) afecta el esfuerzo público de bienestar" (O'Connor cp. Ochando p. 133, 2009).

Teoría política corporatista o de los grupos de interés:

El corporatismo consiste en un sistema representativo conformado por grupos de interés organizados en distintas categorías no competitivas entre si y funcionalmente diferenciadas a quienes el Estado le ha concedido un monopolio de la representación del grupo, a cambio de control político del grupo, en la selección de sus líderes y en las reivindicaciones (Schmitter, cp. Pico, 1999).

El corporatismo también se concibe como una manera de hacer política en términos institucionales, donde además de los partidos políticos surgen estos nuevos protagonistas en el marco de la política, donde poco a poco se van ganando su legitimidad (Lehmbruch, G., cp. Pico, 1999).

Para Panitch, el corporatismo es una nueva estructura política dentro del capitalismo avanzado conformada por grupos productivos y socioeconómicamente organizados con intercambio cooperativo entre ellos, tanto a nivel de liderazgo como de movilidad. En términos de Estado es una forma de contener todos los requerimientos de la clase obrera, también lo ve como un instrumento del capital, que permite reforzar la legitimidad del estado y su política económica (Panitch, cp. Pico, 1999).

En semejanza con la teoría socialdemócrata, la teoría corporatista o de los grupos de interés le otorga un peso importante a las movilizaciones políticas de los grupos de interés. Esto tampoco constituye ni la única, ni la

variable más determinante en la explicación del desarrollo del Estado de Bienestar y, en este sentido, se encuentra en parte con la teoría industrialista.

Considera que el Estado de Bienestar responde a las demandas de la sociedad en general y/o a estratos especializados particulares, que van más allá de una clase en particular y no necesariamente a las luchas de clases en general.

Con relación a la distribución de la renta, considera esta teoría que el Estado de Bienestar no es buen redistribuidor de la renta, e incluso puede que aumente la desigualdad. La explicación que da a este hecho es que el gasto público lo aprovechan mucho más aquellos grupos mejor organizados y estos se encuentran tanto en las clases altas como medias.

También considera esta teoría que el grupo constituido por los ancianos, tiene un peso importante en la explicación del gasto social. Esta teoría al igual que la marxista adolece de contrastación y pruebas empíricas, por lo cual es bastante difícil conocer los mecanismos que utilizan estos grupos a efecto de lograr la tan mencionada presión que afecta el crecimiento del gasto público en bienestar (Ochando, 2009).

Más allá de las teorías que expliquen el desarrollo de los Estados de Bienestar, los rasgos que dan estructura al nuevo Estado intervencionista, giran entorno a un aumento de la intervención del Estado en la economía, con el objeto de resolver el tema del ciclo económico negativo y mantener los niveles de demanda en aumento y un crecimiento del sector público. Ocurre debido a dos aspectos importantes, el primero, el aumento en el gasto social y el aumento de la burocracia estatal. El otro aspecto se encuentra en su componente estructural y tiene que ver con las formas concertadas de resolución de los conflictos económicos. (Ferreiro, J., 1991;

Bilbao, J., 1990, cp. Ochando, 2009).

Tres son los factores que consolidaron el Estado de Bienestar: un crecimiento económico sostenido, que permitió asumir los costes sociales y la redistribución de la renta, el pleno empleo con la institucionalización de la negociación colectiva y el fortalecimiento de los sindicatos y, finalmente, una cultura política favorable a la oferta de servicios sociales del Estado, en el marco de las democracias parlamentarias de (Rodríguez Cabrero cp. Ochando, 2009).

Las bases del Estado de Bienestar Keynesiano fue el fuerte crecimiento del gasto público y en concreto del gasto social. Sus principales áreas de intervención fueron la política social y la seguridad social, la regulación del mercado de trabajo y la política de pleno empleo y la intervención en la economía y en el ciclo económico (Cachón, cp. Ochando, p. 37, 2009).

Un factor de peso en el crecimiento económico en la era de esplendor del Estado de Bienestar fue el importante crecimiento y sostenimiento del comercio internacional. Desde el punto de vista político y de sistema, el Estado de Bienestar contó también con un modelo basado en la democracia representativa la cual es una condición necesaria para su desarrollo y expansión (Ochando, 2009).

La política económica Keynesiana se venía aplicando sólo en los casos de gasto en defensa y obras públicas, sin embargo, la necesidad de instrumentar una política social acorde al desarrollo del Estado moderno, sirvió como una puerta más a la política de Keynes de generación de la demanda, que además es tremendamente funcional, con las economías de mercado (Muñoz de Bustillo, 1989, cp. Ochando, 2009).

Para Isuani,

la lógica de desarrollo del Estado de Bienestar obedece a dos determinantes: a) el mantenimiento del orden social y b)

la necesidad de legitimación política como consecuencia de la extensión del sufragio y la competencia política(...). En definitiva, conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinan el origen y desarrollo del Estado de Bienestar. Difícilmente puede sostenerse el argumento de que las razones de naturaleza económica, aquellas directamente relacionadas con el proceso de producción, jugaron un papel relevante en el desarrollo del Estado de Bienestar (Isuani cp. Ochando, p.45, 2009).

Varios autores, entre ellos Bator, F., consideran que la causa del desarrollo del Estado de Bienestar se encuentra en el crecimiento económico. Es decir, en la medida en que aumenta el crecimiento industrial y tecnológico, se genera un cambio demográfico de movilidad de la masa laboral, lo que a su vez hace que el Estado intervenga para resolver los problemas sociales y esta es una situación que hace crecer el gasto público en términos continuos. La teoría que concibe la intervención del Estado en los asuntos económicos para resolver problemas de carácter social, que en mayor medida se han generado gracias al desarrollo industrial, ven el papel del Estado como neutral en relación a las distintas clases sociales. (Ochando, 2009).

En el caso de otros autores como (Mishra (1973), Kohl (1981), Kahn y Kammerman (1976) cp. Ochando, 2009), haciendo referencia a estudios empíricos de 20 y 14 países respectivamente, comentan que los países desarrollados además de aumentar en términos importantes el nivel de gasto social, este también se manifiesta en una correlación positiva con el nivel educativo.

(Pampel y Stryker (1990) cp. Ochando, 2009) señalan el impacto en el gasto social que tienen aquellos países con una población de edad avanzada. En este sentido, la distribución de la edad de la población, tiene un impacto mayor o menor dependiendo de la distribución de necesidades y su peso específico.

Para (Wilensky, Lurbbert, Hahn, Jamieson, Willianson y Weiss cp. Ochando, 2009) hay un conjunto de variables que determinan el gasto en bienestar social, entre ellas, además de las señaladas anteriormente como la edad de la población y principalmente su número de ancianos, el desarrollo económico, y también la ideología es una variable explicativa del gasto en bienestar social, pero nunca como las variables económicas. Es decir, para estos autores, los aspectos económicos tienen mayor impacto en el gasto público social que los factores de carácter ideológico.

Para (Cameron (1978) y Blais (1986), cp. Ochando, 2009) el factor más determinante en el aumento del gasto público se encuentra en la apertura de la economía.

La organización obrera desplaza la lucha de clases desde el ámbito industrial a la arena política, donde el Estado democrático funge como el instrumento (al margen del mercado) precursor de distribuir la renta y riqueza desde los grupos de mayor poder adquisitivo a los menos privilegiados, siendo el poder político de esta clase social, el factor más importante en el desarrollo del Estado de Bienestar (Ochando, 2009).

En un estudio, en términos amplios Stephens, considera “que el gasto social es una consecuencia de la organización, movilización y actividad política de la clase trabajadora y que, por tanto, el grado de organización del movimiento obrero (grado de sindicalización, nivel de centralización sindical, fuerza de los partidos de la clase trabajadora, etc.), está fuertemente asociado con el nivel del gasto social y con el esfuerzo redistributivo del Estado” (Stephens (1979) cp. Ochando, p. 115).

Para (Esping-Andersen, Hiks, Swank y Ambuhl, cp. Ochando, 2009), la política juega un factor determinante en el crecimiento de los Estados de Bienestar, más que el industrialismo o el funcionalismo, si bien estas tienen su peso en el desarrollo de los mismos.

En par de trabajos, Hibbs señala la importancia de los sindicatos en las

políticas sobre expansión del gasto en bienestar del sector público. Los gobiernos funcionan de acuerdos a objetivos económicos específicos, pero también lo hacen para satisfacer la demanda de aquellos grupos de mayor fuerza electoral. Demuestra que la opción macroeconómica "alta inflación/bajo desempleo" es preferible por los grupos de renta más baja y está asociada con políticas de gobiernos de izquierda, mientras que la opción "baja inflación/mayor desempleo", es preferida por los grupos de renta más alta y la apoyan mayormente gobiernos de centro derecha. (Hibbs, 1977 y 1978, cp. Ochando, 2009).

Cameron (1978) (cp. Ochando, 2009), aunque reconoce que en general los gobiernos de izquierda tienden a expandir más el gasto público en bienestar, no considera que sea una condición necesaria para esto, ya que existen países como Canadá, Holanda, Bélgica e Irlanda que, a pesar de la ausencia de una izquierda fuerte en el gobierno, tienen a tener un gasto público fuerte en bienestar. Resalta un factor común en estas economías y es que son relativamente abiertas.

Se ha mostrado hasta el momento, la importancia que ha tenido la lucha institucional en la expansión del gasto social a través de los políticos así como a través de los sindicatos, pero también hay autores que han resaltado la lucha no institucionalizada llevada a cabo por los grupos más pobres a través de las protestas como manifestaciones, huelgas, motines violentos y otros (Piven y Cloward cp. Ochando, 2009). En EEUU, se han realizado experimentos donde estas tesis se han demostrado (Hicks, A. y Swank, D., (1983-84), cp. Ochando, 2009).

En un estudio realizado por Boix, se demuestra que el partido en el poder, tiene una fuerte influencia en la determinación del volumen del gasto de capital público y que junto a los partidos socialistas en el gobierno y

sindicatos fuertes bien organizados tienen una fuerte influencia en el gasto en educación así como en el mercado de trabajo hacia 1985 (Boix, C., cp. Ochando, 2009).

La política presupuestaria relativa al gasto se considera como el resultado de un proceso politizado en el que influyen, a través de un proceso laborioso las distintas fuerzas organizadas de la sociedad, dígase las políticas, las económicas, las monopólicas y las fuerzas de tendencia secular. (Devine, J., 1985, Griffin, L. y Leicht, K., 1986, cp. Ochando, 2009).

"Así como la teoría socialdemócrata puede ser vista como una versión política de las teorías neo marxistas, la teoría política de los grupos de interés puede ser vista como la versión política de la teoría del industrialismo". La teoría presenta dos proposiciones centrales y predicciones empíricas, que se diferencian de las otras teorías, los cambios demográficos y económicos afectan las demandas del grupo y la existencia de instituciones democráticas facilita los grupos alcancen sus objetivos (Pampel y Williamson, 1989, cp. Ochando, p. 137, 2009).

... el gasto social crece con la actividad de los grupos de interés y la incorporación de grupos sociales excluidos en el proceso político. Los grupos de presión influyen en la expansión de una serie de programas públicos que solo les benefician a ellos, y no al conjunto de la sociedad (Ochando, p. 137-138, 2009).

Becker, G., agrega que mientras estos grupos se benefician privadamente de sus exigencias, los costes asociados son socializados. Para (Olson cp. Ochando, 2009), los beneficios así obtenidos, se convierten en un proceso exclusivamente político.

Dentro de la teoría política corporatista o de los grupos de interés, los ancianos constituyen un grupo de presión fuerte y en constante crecimiento debido a los múltiples factores que permiten aumentar la expectativa de vida.

En este sentido, su peso específico se manifiesta a través de los procesos eleccionarios. (Fox, G., 1981, cp. Ochando, 2009).

Para muchos autores el gasto en beneficios sociales más importante está constituido por el gasto en pensiones promovido por el grupo de personas de mayor edad, y le sigue el gasto en variables políticas pero no de clase como el desempleo, el PNB y los partidos políticos (Pampel y Williamson (1988), cp. Ochando, 2009).

Teorías explicativas por el lado de la oferta

En la teoría explicativa por el lado de la oferta resalta el "paradigma cibernético" donde la actuación del Estado con relación a las necesidades sociales de la población es posible sin la necesidad de la intervención de los grupos de interés. Consideran los partidarios de esta corriente que la actuación del Estado puede no estar en armonía con determinados intereses de grupos, siempre que el Estado esté conformado de una determinada manera que le permita actuar en términos relativamente independiente, siempre y cuando adicional a su estructura, conozca y sea sensible a las necesidades sociales de la población (Hage y Hanneman, 1980, cp. Ochando, 2009).

En la teoría de la oferta, el tema de las políticas sociales y la inversión en las mismas, encuentra su sentido en las luchas de clase, en los intereses de los políticos, en el interés del Estado y el interés de satisfacer las expectativas de la sociedad que tienen con relación a la actuación del Estado. En esta teoría, los procesos históricos cuentan y la propia dinámica social también, todo en el marco de un sistema democrático (Orloff y Sckocpol (1984), cp. Ochando, 2009).

La tensión que se produce entre los mercados y las autoridades

gubernamentales y políticas en general, explica el crecimiento del gasto público en bienestar (Wildavsky, A. 1985, cp. Ochando, 2009).

En un estudio de Heclo en relación a comparar diferentes estudios sociales, llega a la conclusión que el aumento de los programas sociales, y por tanto del gasto en bienestar social, es más una consecuencia, más de la burocracia y cultura estatal, que del crecimiento económico, es decir, que pudiera haber crecimiento económico, sin que este necesariamente impacte en forma diferencial, el gasto social. En este sentido, señala cuatro variables que explican el desarrollo del Estado de Bienestar, burocracia, la economía, los grupos de interés y la competencia electoral (Heclo cp. Ochando, 2009).

Muchos autores consideran, en la misma honda de Heclo, el tema de la burocracia –la cual se expande en función de las políticas y beneficios sociales y de los políticos en general–, y alega que esto sucede debido a que son beneficiados en lo personal, ya sea a través de beneficios que reciben a través de los programas o también a través de la propaganda por su lucha. La escuela de la Public Choice, ha sido la que mejor ha estudiado esta relación entre los grupos que se benefician de los programas y sus formas de ejercer presión. Es así como se encuentran al menos dos maneras en que crece el gasto público, uno a través de la burocracia y otro a través de los programas sociales de los que ellos mismos son beneficiarios. (Romer, T. y Rosenthal, H., 1979, Bush, W. y Denzau, A., 1977; Frey, B. y Pommerehne, W., 1982, cp. Ochando, 2009).

Aun cuando a primera vista pudiera parecer lo contrario, estos procesos asociados a la ‘Hipótesis de la burocracia estatal’, han sido factores que en los últimos treinta años, han tenido un impacto positivo en el desarrollo del Estado de Bienestar (King, A., 1987 cp. Ochando, 2009).

(King y Lockhart cp. Ochando, 2009) consideran de mucho mayor peso

en la explicación del desarrollo del Bienestar, la influencia de las ideas de los políticos que el papel que juega la burocracia estatal en busca de sus beneficios. Esta posición la justifican con el argumento de que las mayoría de las burocracias son bastante parecidas, y parece derivarse de ello, que no así el desarrollo de los Estados de Bienestar.

(Downs, A., 1957; Key, V., 1949, Schlesenger, J., 1984, cp. Ochando, 2009), se decantan por la teoría de la oferta, factores como la desigualdad de la renta, y la competencia política (por el voto de las mayorías) son variables que influyen o explican el crecimiento del gasto público, sin embargo, este crecimiento en el gasto afecta más que proporcional a las clases medias, antes que a las clases sociales bajas. Además este crecimiento es financiado principalmente por los extremos de las clases.

(Campiglio, cp. Ochando, 2009) considera que en la medida en que la renta de la mayoría de los ciudadanos este por debajo de la renta media de la población, los políticos tendrán un incentivo en la oferta de una mejor distribución de renta que tienda a la búsqueda de la igualdad. Esta situación, se convierte en el principal factor que incentive la lucha por la igualdad.

(Comiskey, cp. Ochando, 2009), parece concluir en sus estudios, que los procesos de lucha electoral, propician un crecimiento del gasto, que si bien es cierto perjudica a la economía en el largo plazo, dicho gasto impacta positivamente sobre el gasto y sobre la igualdad.

Para (Wilensky, H., 1976; Cameron, D., 1978, cp. Ochando, 2009), que se enmarcan en la teoría de la oferta, consideran que en la medida en que la toma de decisiones está más centralizada en el gobierno, en esta medida el gasto publico aumenta y en particular los gastos sociales.

El Estado es independiente en el diseño y construcción de la política

pública, y los factores que afectan el gasto social son, la burocracia estatal, el nivel de centralización del Estado y los impuestos indirectos (De Viney, 1983, cp. Ochando, 2009).

Para (Buchanan, J., 1967; Wagner, R., 1976; Goetz, C., cp. Ochando, 2009), que se enmarcan en la teoría de la oferta y más específicamente en la llamada ilusión fiscal, los gastos del sector público suelen aumentar cuando el ciudadano no conoce exactamente a dónde van los impuestos (sobre todo los impuestos indirectos) y tiene la sensación de recibir más beneficios sociales, así mismo, cuando los impuestos son de carácter directo, esto no suele ocurrir.

Los gastos en bienestar no son mayores cuando hay más impuestos indirectos. Es decir, cuando la estructura fiscal es más compleja –donde suele haber una ilusión fiscal (cuando las personas tienen la impresión que reciben en beneficios sociales más de lo que aportan) – que cuando los impuestos son más transparentes (impuestos directos como el impuesto sobre la renta y sobre los activos), (Cameron cp. Ochando, 2009).

Aun cuando en general se pudiera considerar que el Estado tiene una fuerte influencia en el gasto del Estado en bienestar social, si se profundiza un poco más, se puede determinar que dicho gasto más bien, es una función de la interacción entre los gobiernos y los distintos intermediarios. En este sentido, los gobiernos democráticos en términos de su ejercicio, prefieren que los mismos actores junto al Estado busquen y encuentren las soluciones a los planteamientos que se hacen. Es así como la reacción de los Estados a las necesidades sociales, depende en forma importante de la estructura o composición misma del Estado, adicionalmente a los efectos aditivos, deben ser considerados, aquellos elementos de carácter interactivo entre los distintos factores (Pampel, F., Williamson, J. 1989, cp. Ochando, 2009).

Cuando se consideran las limitaciones que tiene la teoría de la oferta en la explicación del gasto en bienestar social, se puede señalar que algunos autores minimizan el impacto de los conflictos de clase, así como la naturaleza de clase del Estado con relación a la política social del Estado. No tienen en cuenta o le dan muy poca importancia a la naturaleza de clases del Estado. (Ochando, 2009).

La teoría de la oferta, al igual que muchas otras teorías, carece de trabajos empíricos que la respalden. Es importante resaltar que muchos trabajos empíricos demuestran que la mayor parte del gasto social se va en pagar pensiones, con lo cual se prueba que este grupo de personas mayores, tiene un impacto importante en el gasto, desestimado por los teóricos de la oferta. No obstante, lo que sí parece influir en el gasto, una vez comenzado este, es la estructura burocrática del mismo (Ochando, 2009).

Una adecuada estructura del Estado puede contribuir no a determinar el gasto en sí mismo, sino a propiciar desde estas posiciones a que los diferentes grupos que constituyen o conforman la sociedad puedan encontrar fórmulas de acuerdo en la forma de distribuir el gasto social y en este sentido, este tipo de burocracia aumenta la capacidad de respuesta del Estado a sus ciudadanos (Pampel y Williamson (1989), cp. Ochando, 2009).

El Estado de Bienestar se puede ubicar en tres períodos en el tiempo. Un primer período que se ubica entre 1870 y 1920, que se ha denominado período de experimentación, en el cual se continuó el debate sobre las bases del Estado moderno, se ahondaba en el sistema democrático y los trabajadores lograban algunas reivindicaciones producto de sus luchas por mejorar sus condiciones de vida. En este período se introdujeron las primeras leyes asociadas al seguro social, al mismo tiempo que las leyes de

pobres se iban sustituyendo.

El segundo período que está entre las décadas que van de 1920 a 1940, puede considerarse como período de consolidación, donde la actividad relativa a lo social tomó cuerpo, y el seguro social comenzó a formar parte de un modelo que aspiraba a la inclusión de la población en general. Se aprobaron nuevas leyes sociales y se puso en manos del Estado mayores funciones tendientes a garantizar la igualdad y reducir la desigualdad (en el marco de un acuerdo ideológico importante).

La tercera etapa (décadas del 50 y 60 del siglo XX) fue de expansión del gasto público, basada principalmente en la teoría keynesiana que hacía del sostenimiento de la demanda agregada, su principal arma. (Gómez, M., 2001).

Hay dos factores fundamentales que permitieron la expansión y desarrollo del Estado de Bienestar, uno fue el crecimiento sostenido de la economía, basado principalmente en las políticas Keynesianas, y otro factor fue el relativo a la estabilidad política, basada principalmente en la preeminencia del partido socialdemócrata en la mayoría de los países del norte de Europa. (Gómez, M., 2001).

Una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, donde el triunfo de las fuerzas aliadas se impuso a las dictaduras de Alemania e Italia, nada más quedaba desde el punto de vista ideológico, la lucha contra el comunismo, el cual prevalecía en la Unión Soviética y algunos países aliados en Europa. A partir de este momento, el Estado liberal se ve apremiado a ofrecer algo más que seguridad de bienes y de la vida, agregando algunos beneficios sociales, dentro de los que estaban la salud, jubilación, vivienda, cobertura de desempleo y otros. Este salto cualitativo del Estado democrático liberal al Estado de Bienestar es considerado su etapa superior.

Es así como la igualdad en términos sociales pasa a formar parte del discurso político asociado al Estado democrático liberal y de allí al sistema de normas. La forma de hacer aterrizar estos beneficios estuvo basada en el pleno empleo, es decir, a través de los salarios y de la redistribución de la renta y del gasto del Estado tanto en Educación, salud y vivienda entre otros. (Gómez, M., 2001).

El caso de Suecia, basado en el acuerdo *Saltsjöbaden* en 1938, se cedió al Estado un importante espectro de decisiones individuales y colectivas. A cambio, el Estado se comprometía a garantizar un alto nivel de seguridad, donde el pleno empleo y el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos constituían elementos importantes en el acuerdo. Este acuerdo político y social, llevado a la práctica, hizo a Suecia el modelo de Estado de Bienestar más avanzado. Por lo tanto, según los socialdemócratas, es el mejor referente a seguir por el resto de los países de Europa, que no llegaron a acuerdos de este tipo (Gómez, M., 2001).

Existe una correlación positiva fuerte entre el PBN y el gasto social estatal y una relación positiva entre el nivel de industrialización y el gasto en bienestar. (Guy y Paukert, cp. Ochando, 2009).

“Con el reconocimiento asegurado del Estado de Bienestar se inicia ese proceso recursivo en el cual, el mismo Estado de Bienestar crea circunstancias y problemas frente a los que reacciona”, lo que de alguna manera representa un Estado de Bienestar dotado de un impulso propio. (Luhmann, P. 37, 1994).

Otros autores demuestran, que a pesar de la mejoría ligera de los grupos más pobres, la distribución de la renta ha experimentado una creciente desigualdad debido, no tanto a la eficacia en la actuación del Estado de Bienestar, sino a una mayor concentración de los ingresos ganados en el mercado y al acceso reducido a dicha renta por algunos grupos sociales (Ochando, p. 61, 2009).

Al principio de los Estados del Bienestar, los beneficios van dirigidos a los más pobres, pero cuando este se universaliza, los costos suelen ser mucho más altos y el tema del aumento de los impuestos hace que el impacto de la distribución de la rentas sea menor (Klein cp. Ochando, 2009).

"La universalización de la protección parece haber beneficiado en última instancia a las clases medias, y no tanto a las clases más marginales del sistema" (Ochando, p. 61, 2009).

El crecimiento del Estado moderno puede ser entendido como una respuesta a dos desarrollos fundamentales: la formación de los Estados nacionales y su transformación en democracias de masas después de la revolución francesa, y el crecimiento del capitalismo que llegó a ser el modo dominante de producción después de la revolución industrial (Flora y Heidenheimer cp. Ochando, p.33, 2009).

Hacia el futuro, se debe ser capaz de no segregar la visión de la seguridad social y considerar todo el proceso evolutivo de la Unión Europea y de Europa en general. Esta es una de las conclusiones generales a las que se llegó en la cumbre de Portugal llevada a cabo en el año 2000, y donde se consideró diseñar una estrategia para la modernización de la protección social. El modelo social estaría formado por un triángulo esencial, la protección social, las políticas macroeconómicas y las políticas de empleo (Vieira, 2001).

2.2.8. Legitimidad en el Estado de Bienestar

Según Max Weber, "la legitimidad se entiende como la base esencial e indispensable de la autoridad política" (Weber M., cp. Pico, p. 110, 1999).

El origen de la legitimidad del Estado tiene su base en el derecho positivo. Esta idea se mantiene en los espacios de poder, y en la medida en que un Estado actúa en sintonía con la ley, en esta misma medida su legitimidad se consolida. El cumplimiento de este sistema de normas es lo

que precisamente legitima al Estado. (Luhmann, cp. Pico, 1999).

Sin negar que la legitimidad pueda provenir tanto a través de la fuerza, como de la teoría, en la actualidad, para que el poder alcance a convertirse en autoridad, su origen debe provenir de un consenso democrático y desear el bien común o el interés público. Este consenso democrático debe generarse a partir de la participación política y de la distribución de los bienes producidos por la sociedad, donde la población tenga la apreciación de que estos procesos son justos (Pico, 2009).

Para Held, la legitimidad la juzga la gente a través del voto. En este sentido, el dilema en que siempre se encuentra el Estado ya interventor, es hasta qué punto intervengo. El asumir determinadas tareas que antes les era concedida a otros sectores, coloca precisamente al Estado en prueba sobre su capacidad o no, de hacer frente a sus responsabilidades, es aquí donde en caso de que los ciudadanos consideren positiva la gestión, esta se manifestará en las urnas, es decir, la pérdida o no de legitimidad se juega en los Estados interventores, en el resultado de su gestión (Held, cp. Pico, 1999).

La legitimidad se entiende como una valoración positiva y la aceptación voluntaria de un sistema de poder, donde ha venido prevaleciendo, la legitimidad legal racional (Pico, J., 1999).

En los países desarrollados de Europa, los principios que determinan la legitimidad son: la democracia, la garantía de un sistema de libertades individuales y determinadas prestaciones para cubrir las necesidades de existencia. Estos principios conforman un sistema donde cada uno se alimenta de los otros (García-Pelayo, M., 2008).

El Estado de Bienestar ha basado su sostenimiento sobre la estabilidad

de la economía, lo cual requiere:

1.- Un continuo crecimiento

2.- Un pleno empleo y nivel de salario

Las crisis económicas afectan directamente estos componentes fundamentales del Estado de Bienestar, por lo tanto, el sistema capitalista de producción, debido a elementos como el desempleo, tanto formal como informal, afectan la estructura misma del modelo. Es aquí donde el modelo de Bienestar puede fallar y por lo tanto, la legitimidad del sistema pudiera entrar en crisis.

Para Habermas, la causa subyacente de la crisis de legitimación, “es la contradicción entre los intereses de clase”. El Estado, al mismo tiempo que debe generar las políticas que favorezcan el proceso de producción capitalista, debe asegurarse la lealtad de la otra parte. (Habermas, cp. Pico, p. 114, 1999).

Para, Keane, quien ha ido más allá de Habermas,

el desbancamiento de los principios liberales clásicos de legitimación se debe en gran parte, al acelerado crecimiento de las formas burocráticas de organización en todas las esferas de la vida, desde la sociedad civil al Estado, pasando a través de la vida familiar. (Keane, J., cp. Pico, p.114-115, 1999)

Mientras que para Offe,

El Estado asistencial tardo capitalista fundó hoy su legitimación sobre: a) el postulado de la participación universal en el proceso de la formación de la voluntad política, y b) sobre la posibilidad -independientemente de la pertenencia a una clase determinada - de usufructuar las prestaciones del Estado y sus intervenciones reguladoras (Offe, C., cp. Pico, p. 118-119, 2009).

Estos elementos que legitiman al Estado asistencial, constituyen los elementos teóricos sobre los que descansa el Estado de Bienestar. Es decir, el Estado social de derecho que prevaleció hasta la II Guerra, incorpora

elementos que le permiten darle estructura al nuevo Estado, denominado Estado de Bienestar.

Este Estado de Bienestar tiene ahora sobre sus hombros una legitimidad seguramente avalada en principio, por los procesos electorales, pero al mismo tiempo, sobre los resultados en términos del cumplimiento de lo ofrecido, en términos de los principios antes señalados.

El nuevo Estado sustenta gran parte de su legitimidad sobre la usufructuación universal de los excedentes de la acumulación, así como en la ocupación y en el nivel de salario, por lo tanto, ante la crisis económica y su impacto en uno de los pilares del Estado de Bienestar, termina calibrando y ponderando el nivel de legitimidad del Estado de Bienestar.

El declive o desintegración de la legitimación que proporciona la elite, conduce a un declive de la legitimidad de la masa o transforma la falta de soporte popular en una oposición popular efectiva, y esto ocurre tanto en los países socialistas como en los democráticos"... "Existe cierta coincidencia en que las bases legitimadoras del Welfare State se encuentran hoy en:

- a) El consenso popular con determinados valores de bienestar;
- b) La eficacia con que el gobierno se apresta a gestarlos, y
- c) El grado de participación o acceso que tienen las masas a estos, medido por la integración de la élite y el voto popular (Pico, p. 120-121, 1999).

El desarrollo del Estado de Bienestar, ha puesto en tela de juicio las bases tradicionales legitimadoras del Estado liberal, el cual se basaba principalmente en el desarrollo de la economía de mercado y en la libertad individual en un ámbito de seguridad jurídica para todos. Sin embargo, en un momento donde la pobreza y la desigualdad pasaban de ser un problema moral, para convertirse en un problema político y cuya solución se convertía más que en una caridad en una exigencia socio-política, el Estado quedaba

facultado y por lo tanto legitimado, para intervenir a través de políticas sociales activas en los distintos procesos de distribución de renta y de bienestar social. La aparición del Estado de bienestar, se considera una etapa superior del Estado liberal, el cual dejaba al descubierto la incapacidad de las ideas liberales como soluciones políticas (Ashford, D., cp. Ochando, 2009).

La "intervención estatal en el conflicto distributivo, junto con la asunción por parte del Estado de crecientes costes sociales en la reproducción de la fuerza de trabajo (presente y futura), sentó las bases de este nuevo modelo de legitimación política" (Ochando, p. 41, 2009).

"Las elites políticas utilizan los gastos en bienestar social y las transferencias de rentas para asegurar el apoyo electoral y restaurar la legitimidad y estabilidad social" (Ochando, p. 119, 2009).

Una visión general entre varios autores hace destacar el permanente conflicto¹² entre el proceso de acumulación de capital, propio del modelo liberal, y la necesidad de legitimación de este proceso. En este sentido, esta tensión permanente, que para algunos autores es una contradicción, lleva al Estado a un problema estructural de legitimidad política en el liberalismo tardío (Habermas, J., 1975; Wolfe, A., 1987, Olivas, E., 1991).

El Estado de Bienestar ha roto así las bases tradicionales de legitimación de la sociedad liberal, fundamentalmente ancladas en la economía de mercado y la filosofía de la libertad individual, y trata de descargar este peso sobre su capacidad político administrativa de su formulación actual....La mano del Estado es

¹² Para (Block, F., cp. Ochando, p. 131, 2009) no existe conflicto entre el proceso de acumulación y las políticas sociales, la tensión que existe entre estos aspectos se encuentra en el plano político y no en otro.

más visible e inteligente que la mano invisible del capitalismo liberal (Pico, p. 113, 2009).

Los momentos de crisis en los Estados tradicionales, donde elementos como la planificación de la producción por medio del Estado, la crisis de la familia burguesa, y el impacto de la política en la sociedad civil, han sido factores que han contribuido a que la legitimidad tradicional se resquebraje. De manera que al asumir el Estado nuevas funciones, estas van generando una nueva perspectiva en los procesos esperados y por lo tanto, en la legitimación del mismo, donde a las funciones anteriores se le agregan las nuevas, referidas a ciertas garantías sociales.

“El poder se legitima en la medida en que se justifica en virtud de sus doctrinas y normas. Para Dahrendorf, esto supone que los gobiernos cumplen con ciertos principios fundamentales y están en línea con los valores culturales prevalecientes” (Dahrendorf, cp. Pico, p. 120, 1999).

Existe cierta coincidencia, en que las bases legitimadores del Estado de Bienestar en la actualidad son: consenso sobre determinados valores de bienestar,

a) el consenso popular con determinados valores de bienestar; b) la eficacia con que el gobierno se apresta a gestarlos, y c) el grado de participación o acceso que tienen las masas a estos, medido por la integración de la élite y el voto popular (Pico, p. 121, 2009).

Para un grupo de autores,

el estado tardo capitalista, no podrá fundar nunca su legitimidad: a) por el carácter contradictorio de sus presupuestos fundamentales (Wolfe); b) por las contradicciones que encierra la política de bienestar (Habermas, Offe), y c) porque independientemente de sus premisas filosóficas, su propia esencia es contradictoria al ser una institución, como todas, basada en el poder y no en la razón (Foucault), (Pico, p. 122-123, 2009).

Para Wolfe, las contradicciones en el Estado tardo capitalista se

encuentran tanto en la ideología liberal, que apoya al Estado en el proceso de acumulación de capital y en el sistema democrático que contradice al anterior y que se basa en el principio de participación e igualdad y que legitiman al Estado.

Para Habermas, la construcción de la participación de la ciudadanía en la voluntad política hace al final que el ciudadano esté aprobando que la plusvalía sea de carácter privado. En este sentido, los procedimientos utilizados hacen que el ciudadano no vaya al fondo de la discusión política. Así hace que muchas de las decisiones del gobierno de turno tengan una cierta legitimidad formal, pero que en el fondo pudieran no estar en sintonía con las motivaciones de los ciudadanos. En definitiva, para estos autores la legitimidad se convierte en una manera de consensuar la aprobación de un modelo, que tiene en sus raíces sus propias contradicciones y, por lo tanto, nunca llega a existir tal legitimidad, debido a que el modelo no es sostenible (Pico, 2009).

Llegado a este punto, y como el modelo de Estado de bienestar está plasmado sobre la base de un sistema democrático, se entiende que, al margen de las consideraciones filosóficas que puedan tener autores diversos sobre la ilegitimidad de los mismos, se podría alcanzar algo así como una legitimidad sino perfecta, posible.

...cuando la legitimidad no se puede obtener por razones convincentes, no quedan más que dos alternativas para disponer del consenso. ...Se trata de sustituir el reconocimiento del poder Estatal en base a la persuasión racional por un reconocimiento sobre la base de los beneficios privados que obtienen el ciudadano a través de las prestaciones del Estado o a través del empleo de la violencia represora (Offe, cp. Pico, p. 127, 2009).

"El Estado de Bienestar podría ser visto como 'conclusión' del Estado nacional, en la medida en que los derechos sociales individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía como la principal base

de la legitimidad política" (Flora cp. Ochando, p. 42, 2009).

Hasta ahora el proceso de transformación del Estado liberal al Estado de Bienestar, donde los ciudadanos participan de los beneficios privados que reciben, se ha convertido en el principal pilar de legitimidad del Estado moderno (Ochando, 2009).

Para los socialistas, la solución de necesidades requiere de una acción social, la cual es función de los valores morales como solidaridad e igualdad y que además requieren de actitudes altruistas y generosas. Podrían ubicarse dentro de los valores revolucionarios franceses de libertad, igualdad y fraternidad. Su fin es la igualación social, a través de métodos democráticos que fueron rechazados por el liberalismo clásico. Esta corriente de pensadores considera que el Estado de Bienestar es el medio para conseguir los tan anhelados objetivos de justicia social (Gómez, 2001).

En el período posterior a la post-guerra, una vez derrotados los totalitarismos fascistas, se tenía la impresión general de que las teorías extremistas estaban fuera de lugar. Había una idea generalizada de aprobación al modelo de Estado democrático que tiene, además de las funciones clásicas, garantizar el bienestar social. Esto significaría en la práctica y en la teoría, una legitimidad del Estado de Bienestar (Heller, H., cp. Gómez, M., 2001).

Offe arremete contra las críticas de los pensadores de izquierda que denuncian la función represiva y de control ideológico y político del Estado de Bienestar, porque no ofrecen una alternativa de sociedad convincente (Offe cp. Ochando p. 50, 2009).

La política en el Estado de Bienestar

cuando se enfrenta a cuanto pudiera ser desagradable,

prefiere esperar a que los hechos la constriñan. ...se espera a que las cajas estén completamente vacías, antes de poner limitaciones. Esta es la otra cara, casi inevitable, de la legitimación democrática (Luhmann, p. 149, 1994).

Para los liberales, el fracaso del *Welfare State* es evidente y entre los aspectos que señalan se encuentra el freno que ha significado para las inversiones y por lo tanto, para el crecimiento económico, así mismo, para los marxistas se trata también de una respuesta defensiva ante un modelo cuyas bases son contradictorias. Mientras los socialdemócratas lo defienden y lo consideran una conquista importante del movimiento obrero y una herramienta de cambio social. En todo caso, esta situación ha contribuido a abrir el debate en torno a elementos sustantivos inherentes tanto al concepto de Estado, su legitimidad, su origen, etc. (Pico, 1999).

La "autonomía" de la esfera económica, y la participación del Estado, en la distribución del producto social, ha producido un protagonismo del Estado que regula si se quiere la acción del mercado. Al Estado le quedan dos caminos, una, Imponer tasas restando a beneficios y renta, para evitar la crisis de crecimiento, o distribuir esas tasas de una manera que satisfagan las necesidades de legitimación. Cuando estos puntos no se logran, se produce una crisis de legitimación. (Pico, 1999).

Gracias al importante crecimiento económico en el mejor momento del Estado de Bienestar, se produjo una relación ganar-ganar entre la política económica desarrollada -la cual logró tanto el pleno empleo del capital como del trabajo- y la política social, creó nuevas condiciones de legitimación del Estado moderno (Ochando, 2009).

La premisa normativa del Estado Social moderno trasciende a la ancestral política paternalista de ayuda a los pobres, es la justicia distributiva en el sentido de igualdad, igualdad no en su concepto aristotélico, sino igualitario: no igualdad 'proporcional', esto es, tratar a todo el mundo de acuerdo con sus cualidades individuales y su situación cultural, social y económica, pero

igualdad 'sustantiva', que aspira a la igualación del status económico, cultural, etc. de todos los ciudadanos (Preuss, 1988, cp. Ochando, p. 41-42, 2009).

Por lo tanto, la legitimidad del Estado moderno, se ha ido trasladando, de un Estado que garantizaba la vida y la vida en paz en un marco democrático, a un Estado que debe sumar a las funciones anteriores, aquellas que interviniendo en los procesos económicos, permitan mejorar y alcanzar cada vez mejores niveles de vida para su población. Los niveles de bienestar de la población, que habían estado en manos del binomio asalariado- capital, pase a estar en manos del tridente asalariado-capital-bienestar social, nuevo elemento legitimador del Estado.

2.3. La Seguridad Social en América Latina

2.3.1. Seguro Social y Seguridad Social

Este aparte se comienza con lo que son todos los riesgos sociales, dígame la enfermedad, los accidentes de trabajo, fallecimiento, vejez, invalidez, maternidad y desempleo, y constituye una responsabilidad, en primer lugar, del Estado en ofrecer una seguridad social que libere al hombre de la necesidad (Gómez, M., 2001).

En América Latina, en muchos casos se utilizaron los términos seguro social y seguridad social como equivalentes, en la actualidad cada vez con menos frecuencia, pero se siguen utilizando. No obstante, el modelo del seguro social consiste en brindar cobertura a las personas que están formalmente ocupadas, cuyas bases conceptuales están sustentadas en la legislación que lideró de alguna manera el Canciller Bismarck, a partir de 1883.

El término “seguridad social” aparece por primera vez en términos normativos en un documento elaborado en los EEUU hacia 1935 en la Ley

de la seguridad social de los Estados Unidos, cuando Roosevelt apoyó la *Social Security Act.*, sin embargo, la seguridad social que tiene sus bases en lo que se denominó, el primer informe Beveridge, elaborado en la Inglaterra de 1942 se caracterizó por el carácter universalista de su concepción y se diferenció del seguro social, que se constituiría en el pilar o la columna vertebral, al menos en la teoría, de la seguridad social.

Si bien en 1935 no era la primera vez que se utilizaba el término, sí era la primera vez de manera normativa. La segunda vez que se utilizó fue en Nueva Zelanda en 1938, aun cuando para ese momento, en general, no se tenía claro la diferencia entre seguridad social y seguro social. Es así como el inicio de la seguridad social en rigor de los conceptos de universalidad, tal como se mencionó con anterioridad, tiene lugar en términos teóricos a partir del trabajo de William Beveridge, entregado al parlamento inglés en noviembre de 1942 y el cual se denominó 'El Seguro Social y sus servicios conexos' también denominado como *Primer Informe Beveridge* o *Report Beveridge*, al cual siguió un segundo informe complementario en 1944.

En términos prácticos, no es sino hasta 1945, luego de la culminación de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado Inglés inicia el proceso de instrumentación del modelo basado en la doctrina del *Report Beveridge*, en el cual, al mismo tiempo que se intentaba abordar los problemas que se habían generado durante la II Guerra mitigando las desigualdades sociales, se presentaba un plan para resolver entre otros, la indigencia física. Para ello se contaba con recursos que se destinarían por una parte a la redistribución de la renta y otras ayudas del Estado. Por otra parte, la manera práctica de acompañar estas medidas fue a través de la política macroeconómica de Keynes, que actuaba sobre la demanda y evitaba el momento de depresión económica (Pico, J., 1987).

Es así como la seguridad social surge y se desarrolla principalmente a partir de la llamada doctrina Beveridge, la cual fue liderada por William Beveridge, un Lord Inglés del partido liberal que había trabajado tanto en el parlamento como en la creación de las llamadas bolsas o casas de trabajo, en las primeras décadas del siglo XX. El gran concepto que está detrás de la seguridad social, está asociado en considerar a toda la población como una identidad total. En este sentido, amplía el universo con relación al seguro social –que cubría solamente a los trabajadores formales- alcanzando ahora a toda la población.

El Plan de Seguridad Social, tal como se utiliza en el informe Beveridge, significa asegurarse de que todos los ciudadanos tengan unos determinados ingresos mínimos. El Plan se propone, eliminar la pobreza de Inglaterra, donde la liberación de la indigencia física, es uno de sus grandes objetivos y de las libertades esenciales por las cuales la humanidad debe luchar (Beveridge, cp. Gómez, M., 2001).

Freeman haciendo un análisis crítico a Malloy, señala que “sabemos también que el significado del seguro social depende de su contexto cultural e histórico”. En este mismo espíritu dice:

Sabemos que en los Estados Unidos el término ‘seguridad social’ se refiere popularmente a los programas federales de seguro de vejez, de supervivencia, de incapacidad y de atención hospitalaria, y no a los seguros de desempleo, accidentes y atención a la salud, ni a la asistencia pública (Freeman, G., p. 71, 1986).

Es así como en mucha de la bibliografía asociada con América Latina en general y a Venezuela en particular, la distinción, al menos lingüísticamente, no se hacía por razones diversas. En Venezuela, Méndez aun cuando utiliza en algunos casos seguridad social y seguros sociales como sinónimos, hace la distinción entre lo universal y la seguridad social

como referida a los seguros sociales¹³.

Méndez define seguridad social referida a la sociedad venezolana como

el conjunto de instituciones, programas y servicios, contributivos directos y no contributivos directos, creado por la sociedad, para velar, fundamentalmente, por tres hechos causantes de estados de necesidad en las personas, a saber: la pérdida de la salud (...), la pérdida o reducción de los medios de vida (...) y la pérdida del empleo por causa no atribuibles al trabajador (Méndez, A., p. 17-18, 2006).

La seguridad social, puede definirse como la suma de “respuestas organizadas de la sociedad con el fin de hacer frente a estados de necesidad” (Baeza, S., cp. Sabino, p.19, 1991).

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” OIT, cp. Peña, p. 16, 2007).

“La seguridad social es un sistema de protección social, fundado

¹³ Méndez, A. La Seguridad Social en Venezuela, p. 20, dice que la seguridad social es un bien fundamental accesible a toda persona sin discriminación, refiriéndose a lo que establece la Constitución de Venezuela de 1961, señala los dos grandes componentes de la seguridad social, la asistencia social y seguridad social (seguros sociales). Aun cuando, en este caso utiliza los términos seguridad social y seguro social como sinónimos, la universalidad aparece con la asistencia social, la cual va dirigida a toda la población, pero principalmente a aquella que no está en el seguro social.

legalmente, orientado a garantizar a los habitantes de un país un mínimo de condiciones favorecedoras de una existencia humana y digna” (Méndez, cp. Peña, p.16, 2007).

El Seguro Social es un modelo, que cubre en primer lugar, distintos riesgos y al menos en teoría, a todos los trabajadores formales de un determinado país, previo el pago de una prima. Por lo cual, el resto de los ciudadanos que no cumplan con el requisito de estar formalmente empleados, no estarían cubiertos por el Seguro Social.

El seguro social, es una estructura diseñada para cubrir necesidades específicas y a las personas que están formalmente empleadas, siempre y cuando los ciudadanos cumplan con los aportes y tiempos exigidos en el plan. Es posible que haya diferencias en los distintos riesgos que cubre el seguro social en los distintos países, pero el concepto, en todos, es el mismo, el pago de una prima – que en general es aportada conjuntamente entre el trabajador, el empleador y en algunos casos, también por el Estado-, a cambio de una prestación, que se hará efectiva, en caso de ocurrir el evento asegurado. En algunos casos, el pago de la prima completa puede ir también a cargo del trabajador.

"El seguro social es una técnica que ayuda a alcanzar el objetivo más distante de la seguridad social" (Frank, B., p. 109, 1986).

Este modelo, también se le denomina modelo securista, es decir, un modelo que se basa en asegurar, a través del pago específico de una prima, una contraprestación en caso de ocurrir el evento en cuestión o la materialización del riesgo asegurado.

Mesa-Lago¹⁴, es uno de los que en principio, junto a Malloy, no hace distinción entre seguridad social y seguro social.

El término 'seguridad social' ('seguro social' en la mayoría de los países latinoamericanos) es empleado en este estudio en un sentido amplio, incluyendo pensiones (vejez, antigüedad, invalidez, sobrevivientes), asistencia médica y a la maternidad, compensación a los trabajadores, asignaciones familiares, subsidio por desempleo y tipos similares de protección. Los programas de vivienda y ahorro han sido excluidos. La proliferación de términos en Latinoamérica vuelve difícil la tarea de uniformarlos (Mesa-Lago, p. 13, 1977).

La seguridad social existe, todo el mundo la "conoce", es un derecho humano. La seguridad social en América Latina, es en la actualidad, uno de los servicios sociales más importantes (Mesa-Lago, 1977). Este autor, no se ocupa de definirla específicamente, parece estar sobreentendida, como concepto y como necesidad.

En Latinoamérica en general, con relación a las contribuciones al seguro social, estas son realizadas por el empleador, empleado y en algunos casos por el Estado. Cuando se utiliza seguro social y seguridad social como sinónimos, se pudiera entender, como conjunto de riesgos sociales cubiertos legalmente, sin más. No obstante, después de la Segunda Guerra Mundial – con el inicio de la era Beveridge- se gesta una nueva doctrina, que considera

¹⁴ En su obra *Modelos de seguridad en América Latina*, 1977, si bien no hace mención a la equivalencia entre los términos seguridad social y seguro social, se entiende que el término seguridad social, significa cualquier beneficio social formal- a través de Ley- que reciben trabajadores formales, generalmente del sector público-. En Mesa-Lago de 1983, parece desprenderse que seguridad social está vinculado a cobertura de riesgos como jubilación por vejez y asistencia médica, principalmente, sin embargo, no la presenta como un concepto de carácter universal.

que el espectro poblacional cubierto por el seguro social, debía aumentar, y pasar de brindar coberturas a los trabajadores formales –los cuales estaban cubiertos en determinados riesgos a través del seguro social–, a cubrir a toda la población, con relación a todas sus necesidades esenciales, durante toda su vida. Todo dentro del marco de una concepción de justicia y equilibrio de la sociedad. A esta totalidad de la población se le denomina el universo, de allí, el carácter universal de la seguridad social.

La seguridad social puede definirse “como el conjunto de programas destinados a asegurar a la población contra ciertos riesgos que son comunes a todos los seres humanos y que afectan notable y fuertemente sus condiciones de vida y existencia”. No obstante esta definición, más adelante en su desarrollo, Sabino señala “que los mismos se dirigen fundamentalmente hacia los trabajadores y sus familias, abarcando a veces también a los sectores de menores ingresos de la población que no integran la fuerza de trabajo” (Sabino, C., p. 19, 1991). Parece haber una contradicción en estas dos definiciones de Sabino, por una parte, al asegurar a toda la población se le da un carácter universalista y en la segunda definición cuando dice ‘abarcando a veces también a sectores de menores ingresos’ parece dejar fuera muchas veces a otros sectores, por lo cual el carácter no parece universal.

La seguridad social en Argentina, “es el conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles”¹⁵.

¹⁵ Martínez, M. Análisis de los Sistemas de Seguridad Social Venezolano y Argentino. www.gestipolis.com/recursos4/docs/eco/siseguri.htm/

En la definición anterior se observa la visión general del Estado con relación a la seguridad social, y esta se refiere a una política de asistencia de los más necesitados. Entendiendo que el resto de la población, está adscrita al seguro social, por lo cual, el carácter del sistema es universalista al menos en la teoría, al brindar protección, al menos en la teoría, a toda la población.

Autores como Mesa-Lago¹⁶, entre otros, han utilizado seguridad social para referirse a cualquier cobertura de riesgo formal dirigida al menos a algún grupo. De lo que parece deducirse que el término seguridad social es usado – al menos en Latinoamérica e históricamente y a los riesgos de pensiones y salud- para referirse al aseguramiento de algún grupo en particular.

Esto se desprende de los comentarios que hace de las diferentes coberturas en los distintos países, como Chile, Brasil, o Argentina, entre otros.

Aun cuando para Malloy, los términos seguridad social y seguro social son tratados en principio como equivalentes, en particular, en el caso de los militares y los empleados públicos, está distinguiendo entre seguro social y seguridad social, cuando considera que antes de iniciar el seguro social, ya había grupos que gozaban de ciertas coberturas garantizadas por el Estado. Se puede resaltar el hecho, sobre todo viéndolo en perspectiva, que aun cuando en términos formales el seguro social fue primero que la doctrina de la seguridad social, los riesgos cubiertos por los distintos Estados a

¹⁶ Al menos en el libro "Modelos de seguridad social en América Latina" 1977.

determinados grupos antes del inicio del seguro social, se consideran como beneficios asociados a la seguridad social, entendida esta como un sistema progresivo dirigido a toda la población y entendiendo que los citados riesgos cubiertos a un determinado grupo ha sido el inicio de un proceso de desarrollo de la seguridad social, es decir, algo así como el pistoletazo de salida.

Es importante señalar “que en los Estados Unidos, el término ‘seguridad social’ se refiere popularmente a los programas federales de seguro de vejez, de supervivencia, de incapacidad y de atención hospitalaria, y no a los seguros de desempleo, accidentes y atención a la salud, ni a la asistencia pública, como ya se ha formulado con anterioridad. Además la política de pensiones, el medicare y la asistencia pública son muy distintas. El modelo de seguro de aportaciones dominante en los Estados Unidos promueve un apego individualista al sistema que contrasta claramente con la retórica universalista del Informe Beveridge y con las afirmaciones francesas de la importancia de la “solidaridad” (Malloy, J., p. 71, 1986).

En Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social define a la seguridad social como:

El conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado, que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados mediante prestaciones en dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles (ANSES, 2010).

La Constitución de la Argentina señala en su artículo 14bis, lo siguiente:

...el Estado otorgara los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la

familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

2.3.2. Antecedentes de la Seguridad Social en América Latina

Desde la edad media, los gremios y grupos de artesanos habían tomado algunas medidas a objeto de amortiguar la pérdida de ingresos de las familias ante determinados riesgos como la salud, la incapacidad, la muerte y la vejez. Estas se referían a la creación de cajas, donde los afiliados hacían pequeños aportes creando un fondo para cubrir situaciones de apremio (Sabino, C., 1991).

A principios del siglo XIX donde apenas se estaban formando las repúblicas en América Latina, los gobiernos no eran tan fuertes, por lo que sus gobernantes se apoyaban bastante en las fuerzas militares y en este sentido, los gobiernos eran de corte patrimonial-oligárquico que tenían una gran influencia en el proceso de gobierno. Es así como la oligarquía participaba en el ejercicio del poder y estos gobiernos se acompañaban con un pequeño grupo para entonces de empleados públicos.

La cultura precolombina y los gobiernos españoles coloniales, dejaron su impronta, en lo que sería el desarrollo de la seguridad social en Latinoamérica.

Los primeros que se asignaron el primer beneficio de seguridad social fueron los militares, como una prolongación del montepío colonial, el cual hicieron extensivo a los empleados públicos. El beneficio de pensiones recibidas por determinados grupos, fue según Mesa-Lago y Malloy entre otros, el inicio de la seguridad social en América Latina, y estos beneficios se plasmaban en leyes o contratos colectivos, que se fueron instrumentando sin mucho ruido, como parte de los beneficios de los trabajadores de un determinado ente público. A los militares y servidores públicos, le siguen por

ejemplo en Argentina, los maestros. Este proceso se fue haciendo expansivo a otros ámbitos tanto de la administración pública, como de grupos asociados a distintos sectores de producción. La prioridad de los grupos dependía tanto de la organización, como del modelo que dejaban tras de sí los mencionados grupos o subgrupos que habían logrado beneficios similares. Mesa-Lago, y otros autores, comparten la idea de que el inicio de la seguridad social en América Latina, se debió a la presión que ejercían distintos grupos organizados sobre los gobiernos de turno, denominados estos, grupos de presión (Mesa-lago, 1977 y Malloy, 1986).

De la misma manera a como ocurrió en la América Latina, mucho antes de comenzar el seguro social, ya algunos grupos privilegiados en EEUU, gozaban de algunos beneficios asociados a la seguridad social, entre ellos, podemos citar a los militares y a los empleados públicos (Malloy, 1986).

Mientras, los Estados-nación en Europa se fueron estructurando desde el final de la época medieval siglos XIII-XIV, hasta los siglos XVIII-XIX y aun en el siglo XX continuaban algunos en este proceso. En América Latina, los procesos de construcción de los Estados-nación, que fueron siempre a la saga de Europa, apenas se gestaban desde el siglo XIX.¹⁷

Cuadro Nº 1

¹⁷ Nación: "Un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias". "Nación" y "Estado", son dos aspectos del orden social moderno, y cada uno es ininteligible sin el otro. Un estado debe poseer o crear una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a cierta forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar". (Crossman, p. 20, 1986).

Antigüedad de la primera legislación sobre pensiones, por grupos ocupacionales (1800-1973; décadas previas a 1980)

Grupos ocupacionales	Argentina	Chile	México	Perú	Uruguay
OBREROS					
Caja general	4 ^a	6	4	4	6
Ferrovianos ^b	7	7	5	4	7
Marítimos ^c	5	6	4	5	6
Petroleros ^d	4	6	5	4	–
Trabajos rurales	3	6	3	2	4
Servicio Doméstico	3	6	1	1	4
Empleados					
Caja general	4 ^a	6	4	4	6
Servicios públicos	6	6	4	4	7
Fuerzas armadas					
Militares	19	19	19	19	19
Policía	4	6	6	–	9
Indicador desigualdad ^e	5.6	3.1	6.0	6.4	4.7

- a) Incluye solamente industria y comercio. b) Salvo para el caso del Uruguay, en el que corresponde a todo el sector transporte. En la Argentina y en México el sistema ferroviario es de propiedad estatal y por lo tanto, los ferroviarios podrían incluirse con los empleados públicos. Este subgrupo abarca principalmente a obreros. c) Incluye trabajadores de la marina mercante y a estibadores. d) Incluye tanto a empleados como a obreros. e) Desviación estándar. Cuanto más alta la cifra, mayor la desigualdad.

Fuente: Mesa-Lago, p. 148

Cuadro Nº 2

Antigüedad de la primera legislación sobre asistencia médica, por grupos ocupacionales (1800-1973; décadas previas a 1980)

Grupos ocupacionales	Argentina	Chile	México	Perú	Uruguay
OBREROS					
Caja general	2 ^a	6	4	5	2 ^a
Ferrovianos ^b	4	6	5	5	2
Marítimos ^c	4	6	4	5	2
Petroleros ^d	2	6	5	5	—
Trabajos rurales	1	6	3	5	0
Servicio Doméstico	2	6	1	1	0

Empleados					
Caja general	2	5	4	4	2 ^a
Bancarios	3	5	4	4	2
Empleados públicos					
Caja general	3	6	3	4	1 ^e
Servicios públicos	3	6	4	4	1
Fuerzas armadas					
Militares	5	7	6	3	8 ^f
Policía	3	5	3	–	2
Indicador de desigualdad ^e	1.3	0.	1.3	1.6	0.9

a) Incluye solamente industria y comercio Y en el caso del Uruguay, sólo determinados grupos: del cuero, metalúrgicos, textiles, gráficos, trabajadores del vestido, de las bebidas, del vidrio, de restaurantes y clubes nocturnos. b) Salvo para el caso del Uruguay, en el que corresponde a todo el sector transporte. En la Argentina y en México el sistema ferroviario es de propiedad estatal y por lo tanto, los ferroviarios podrían incluirse con los empleados públicos. Este subgrupo abarca principalmente a obreros. c) Incluye trabajadores de la marina mercante y a estibadores. En el caso de la Argentina, abarca tanto a empleados como a obreros. d) Incluye tanto a empleados como a obreros. e) La cobertura alcanzó en la década del 40 (4) al personal del Congreso, bancos estatales e instituto de los combustibles. f) En la desviación estándar esta cifra fue tratada como excepción y dejada de

lado. g) Desviación estándar. Cuanto más alta la cifra, mayor la desigualdad.

Fuente: Mesa-Lago, p. 149

Nota: Mesa-Lago hace una serie de consideraciones sobre la estructuración de los grupos mencionados en los cuadros. En este caso, no se harán observaciones particulares, por considerar que la información dada en términos amplia es suficiente para el objetivo de los cuadros sobre este trabajo. No obstante, las siguientes hipótesis jugaron un papel importante en la organización. Cuando determinados grupos sólo están en dos o tres países, se han excluido de los cuadros. En otros casos y en aquellos grupos donde la información era poco uniforme, también se excluyeron. Este proceso de información, afectó a los indicadores y redujo la desigualdad real. Si el grupo recibió alguna cobertura sobre algún riesgo, si se refiere al cuadro de pensiones, el riesgo cubierto puede ser el fallecimiento y si se trata de asistencia médica, el mismo puede ser de medicina preventiva. En cualquier caso, se comienza a contar desde ese momento.

En los cuadros N° 1 y N° 2 anteriores, se encuentran los datos referidos al proceso histórico del surgimiento de los beneficios específicos de pensiones para cubrir el riesgo de vejez y el beneficio de asistencia médica a grupos específicos de trabajadores. Estos tiempos históricos están referidos sólo a la promulgación de la Ley y no necesariamente al cumplimiento de la misma, debido a que se disponen de cifras desde mediados del siglo XX. Las cifras del cuadro representan la antigüedad de la Legislación medida en décadas anteriores a la de 1980. Es decir, una Ley promulgada en 1970, le corresponde una antigüedad de 1, una Ley promulgada en la década de 1960, le corresponde el 2 y así sucesivamente. Por no existir información sobre la época colonial, el período cubierto en los cuadros anteriores abarca de 1800 a 1973. Cualquier Ley promulgada con anterioridad a esta fecha, recibe un puntaje de 19 (Mesa-Lago, 1977).

Se considera como los programas más importantes, el de pensiones y el de asistencia médica, y los más comunes entre los países considerados, de allí que la comparación se haga sobre estos beneficios. De hecho, cuando se refiere a la seguridad social, posiblemente se esté refiriendo en la mayoría de los casos a los mencionados beneficios de pensiones y asistencia médica, a los grupos específicos. El comienzo histórico de la Seguridad social sigue la evolución que siguen los diferentes grupos de presión (Mesa-Lago, 1977).

A manera de síntesis de los cuadros N° 1 y N° 2 anteriores, desde el punto de vista histórico en el caso del sistema de pensiones es el siguiente:

1. Los militares (mediados siglo XVIII a comienzos del XIX).
2. Empleados públicos (mediados del siglos XVIII a comienzos del XIX)
3. Maestros (que no aparecen en el cuadro de 1880 a 1930)
4. Policía (1890-1940)
5. La aristocracia obrera compuesta por trabajadores de servicios públicos, bancarios, petroleros y marítimos (1910 a la década del 40).
6. La mayoría de la fuerza de trabajo urbana compuesta de obreros y empleados (1920 a la década del 40).
7. Trabajadores rurales (1930 a la década del 50)
8. Servicio doméstico (1930 a la década de 1970)
9. Trabajadores independientes-no aparecen en el cuadro (1950 a la década del 70).

En el caso de la asistencia médica es la siguiente:

1. Los Militares (1900 a la década del 50).
2. La mayoría de los grupos y subgrupos la obtienen entre 1920 y la

década del 60.

3. Servicio doméstico y los independientes entre 1960-1970, o no la obtienen nunca.

Los indicadores de desigualdad se calcularon usando la desviación típica, la cual se basa en el promedio de cada país (también en estos cálculos hubo variantes como en el caso del Uruguay donde el puntaje de los militares se eliminó (Mesa-Lago, 1977)¹⁸

El seguro social era un concepto que estaba en el tapete continental, por decir lo menos, y este aspecto se constituye en uno de los elementos determinantes en la instrumentación del seguro social, sobre todo en Latinoamérica. El seguro social se desarrolla más por la influencia de los llamados tecnócratas que se habían ido diseminando a lo largo del continente con esta propuesta y con un esfuerzo humano de intelectuales que hizo que los países fueran adoptando el sistema del seguro social, que por un aspecto de construcción intelectual que considera que este modelo es el conveniente. Estos grupos tenían un objetivo de poder, basados en una visión de la seguridad social y de intereses personales. En términos generales, bajo un ambiente de exportaciones de materia prima e importadores de productos acabados, Latinoamérica se enrumba en un camino de seguridad social. Los problemas centrales continuaban siendo:

- a) El tema de la cohesión social,
- b) El tema de la integración en la base de la sociedad, y
- c) La estructuración de una dirigencia comprometida con estos objetivos.

¹⁸ Se puede encontrar una más extensa explicación de las formas de cálculo tanto de la desviación estándar como de otros elementos, sin embargo, se considera que para los objetivos de este trabajo, este aspecto no es relevante.

En estos países, a pesar de los conflictos de clase, que eran importantes, las demandas de los trabajadores no estaban dirigidas al seguro social y muchas veces este modelo de beneficio, fue rechazado por los sindicatos por considerar que los mismos, no eran más que la manifestación de parte del Estado de una actitud paternalista. Sin embargo, para el Estado, la acogida e instrumentación del modelo de seguro social resolvía, al menos, dos problemas, uno el apaciguamiento de determinados grupos que estaban en conflicto, y en segundo lugar, le resolvía un problema de fondos al Estado (Malloy, J., 1986).

2.3.3. Origen de la Seguridad Social en América Latina

El período republicano, ubica el inicio de la seguridad social en América Latina en Brasil, a partir del año 1920 (Mesa-Lago, 1977). Esta fecha (1920), es referida por Mesa-Lago, el mismo autor que ubica los orígenes de beneficios, como pensiones entre el siglo XVIII y comienzos del XIX y de salud entre 1900 a 1950 en el caso de los militares, mientras el inicio de la mayoría de los obreros y empleados a los citados beneficios de pensiones se ubica en 1920. Asimismo, el beneficio de salud en el caso de los militares se ubica entre 1900 a la década del 50 así como la mayoría de los grupos y subgrupos la obtiene entre 1920 y la década del 60.

"La larga historia de la seguridad social en Brasil comenzó en 1923 con la creación de rentas vitalicias y cajas de pensiones en las grandes empresas" (Tamburi, G., p. 93, 1986).

Muchos países Latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que por ejemplo, los Estados Unidos, y a menudo con niveles menores de ingreso per cápita y de otras medidas del "desarrollo". Esta experiencia de América Latina en seguridad social ha generado problemas fiscales similares a los de muchos de los países capitalistas avanzados

(Malloy, J., 1986).

El primer programa de seguro social importante se adoptó en 1883 en Alemania, un país que llegó relativamente tarde al desarrollo capitalista y la integración nacional. El seguro social, formó parte de la política de Bismarck de promoción de la unidad nacional y estimuló el desarrollo capitalista bajo la égida de un Estado fuerte que trataba de controlar a la clase trabajadora y de promover la paz social mediante políticas sociales “paternalistas”. No obstante, los Estados más liberales, siempre se opusieron a las políticas del *Statecraft* bismarquianas, sin embargo, la mayoría de los países tuvieron que adoptar variantes de la política bismarquiana en las primeras tres décadas del siglo XX, es así como Argentina, Chile y Uruguay se enrumban en esta ruta (Malloy, J., 1986).

Los países de América Latina así como Estados Unidos no se iniciaron en los programas de seguro social por el simple hecho de recibir presiones de los grupos de presión organizados, tal como lo señala Mesa-Lago (Malloy, 1986).

Así como la Primera Guerra Mundial representó un ícono en la sensibilidad moral de las personas y jugó un papel importante en el inicio del seguro social en América Latina durante las tres primeras décadas del siglo XX, donde Argentina, Chile y Uruguay llevaron la voz cantante, la Segunda Guerra Mundial, fue el elemento que propició el Estado benefactor, también conocido Como Estado de Bienestar (Malloy, J., 1986).

En México por ejemplo, hay autores que consideran que el inicio de la seguridad social podría ubicarse en términos efectivos hacia 1945, momento en el cual, el término seguridad social, si bien de alguna manera empírica era utilizado, realmente comienza a difundirse más ampliamente en términos de los contenidos introducidos por Beveridge, sobre todo, el referido a la

universalidad (Ruiz, M., 2011).

En la mayoría de los países de Latinoamérica, exceptuando México que terminó en revolución, las demandas sociales se resolvieron a través de elecciones y a través del diálogo entre el Estado y los distintos factores de poder. En otros países, como Costa Rica, vistas las circunstancias de los países de la región, la seguridad social fue más “iniciativa” del Gobierno de turno, a efectos de evitar alteraciones del orden social, que de otra cosa (Malloy, 1986).

En aquellos países en los cuales el poder político se halla sólidamente en manos de civiles, las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno se ubican en el extremo superior de la jerarquía de la seguridad social (o en segundo lugar, cuando los militares están en el poder), (Mesa-Lago, C., p. 35, 1977).

Existe una relación directa o una correlación positiva entre reformas políticas e instrumentación de modelos de seguridad social como políticas populistas. Los primeros programas de pensiones que surgieron en Argentina a mediados de la segunda década del siglo XX, vinieron acompañados de una serie de concesiones políticas como el derecho al voto a un sector de la población. En Brasil, se introdujeron las bases de un sistema de seguridad social entre 1931 y 1938. De hecho, ya para 1934 se produjo una reforma constitucional, la cual puso en marcha cuatro cajas de seguro.

"En América Latina los componentes del Statecraft moderno tales como la política del seguro social no han sido puramente imitativos ni producto de algún efecto de demostración. Más bien han sido generados por los mismos problemas básicos de cohesión, integración y legitimación que llevaron a la adopción de programas de seguro social en los países capitalistas centrales...Cuando surgió el seguro social en los dos primeros decenios de este siglo como un enfoque general a la reforma excluyente de la sociedad capitalista, muchos países latinoamericanos adoptaron rápidamente tal enfoque y lo adaptaron a las circunstancias locales" (Malloy, J., p. 40, 1986).

Los primeros países en asumir un modelo de seguridad social, fueron Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay, luego le siguieron Cuba, Ecuador y Perú que lo instrumentaron paralelamente con Estados Unidos, alrededor de 1935, y más tarde (años 50 y 60), le siguieron los restantes países, con la excepción de Venezuela que se inició en 1966¹⁹. Estos países diseñaron distintos fondos en función de las distintas contingencias a cubrir. Salvando pequeños matices de rigor, los procesos de iniciación en los Estados Unidos, fue muy similar al de Latinoamérica. Todo el proceso tecno burocrático que se instituyó en esta parte del Continente, no “tuvo” unos resultados satisfactorios, sino hasta después de las tres primeras décadas del siglo XX. Tuvieron que ocurrir los sucesos de la gran crisis del 29, para contribuir a la creación de un sistema de protección, basado en el seguro social (Malloy, J., 1986).

Una de las aportaciones más importantes de Malloy consiste en señalar que, dado que una Nación pertenece al sistema capitalista mundial (SCM), dependiendo del lugar que ocupa, determinará tanto el inicio de la seguridad social, así como su alcance. En este sentido, esta explicación deja de lado la tesis de Wilensky que señala que el inicio y desarrollo de la seguridad social, está en función del nivel de desarrollo del país y deja subyacente que la misma es una función del SCM. (Freeman, G., cp. Malloy, J., 1986).

“El desarrollo histórico de la seguridad social en América Latina, está bien documentado aunque no siempre correctamente entendido. La legislación adoptada entre 1924 y 1940”. En este caso, se está refiriendo el

¹⁹ Aun cuando Malloy coloca 1966, hay rescatar que el inicio del Seguro Social en Venezuela se inicia en términos formales en 1940.

autor al inicio del seguro social cuyo carácter es obligatorio y contributivo y donde entre los riesgos cubiertos estaban la jubilación, la incapacidad y muerte del asegurado. El inicio en Venezuela del seguro social en 1940, fue imitado por gran número de países en Latinoamérica en las siguientes dos décadas. La instrumentación del seguro social, permitió el desarrollo de los sistemas de salud en América Latina, al utilizar los fondos del seguro social para la creación de una infraestructura en salud al estilo latinoamericano. Mientras esto ocurría en Latinoamérica, surgía luego de la Segunda Guerra Mundial un nuevo concepto de seguridad social a partir del cual se integra el concepto del seguro social al nuevo modelo que iba dirigido a brindar cobertura a toda la población y “estaría dirigida a las prestaciones y a los servicios en los que la prevención, la compensación y la rehabilitación estuvieran combinadas armoniosamente dentro de todos los programas pertinentes de salud o de prestaciones económicas” (Tamburi, G., p. 77-79, 1986).

(Isuani. E., 1986) coincide con Mesa-Lago, en relación a la forma en que se ha desarrollado el sistema de seguridad social en América Latina, en el sentido de partir de los grupos mejor organizados y de mayor poder hacia los grupos menos fuertes, un desarrollo desde la demanda a la oferta. Es precisamente a partir de esta premisa, que considera que en América Latina es muy difícil llegar a abarcar a toda la población bajo esta forma de instrumentación del modelo.

La iniciativa de introducir la seguridad social en Estados Unidos, la tuvo el gobierno, producto de los distintos Lobbies de la OIT. En este modelo, principalmente de seguro social, en rigor, los beneficios de los trabajadores cubiertos, han gozado de unas coberturas homogéneas, muy diferente a lo ocurrido en la mayoría de los países de Latinoamérica (Musgrove, P., 1986).

Muchos países Latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que los Estados Unidos, y a menudo con niveles menores de ingreso per cápita y de otras medidas del “desarrollo”. Esta experiencia de América Latina en seguridad social ha generado problemas fiscales similares a los de muchos de los países capitalistas avanzados (Malloy, J., 1986).

La cronología de la adopción de programas de seguro social varió de acuerdo con diversos factores tales como, el grado y el tipo de desarrollo alcanzado por países específicos, la cronología de los impulsos de desarrollo en relación con otras sociedades capitalistas, la medida en que el desarrollo fue un proceso conscientemente dirigido y las orientaciones legales e ideológicas dominantes en países específicos. El origen del seguro social se inicia en la época de Bismark ya mencionado con antelación. En este sentido, la mayoría de los países tuvieron que adoptar variantes de la política bismarquiana en las primeras tres décadas del siglo XX, es así como Argentina, Chile y Uruguay se enrumban en esta ruta. La Primera Guerra Mundial fue un hecho importante que aportó reflexión al debate del tipo de sociedad y organización que se debía adoptar. El seguro social fue considerado como un mecanismo de mejora social y considerado necesario en la cohesión de la sociedad. (Malloy, J., 1986).

(Malloy, J., 1986) Para este autor, el desarrollo de la seguridad social, tanto en América Latina como en EEUU, se llevó a efecto a través de lo que llamó triángulos de políticas conformados por las élites políticas, los tecnoburócratas de la OIT y por las distintas organizaciones que se beneficiaban del proceso de la seguridad social. En otras palabras su desarrollo es determinado de arriba hacia abajo.

(Musgrove, P., 1986) con relación al origen de la seguridad social en América Latina, coincide con Mesa-Lago al considerar que los grupos de

presión fueron los responsables.

2.3.4. Objetivos de la Seguridad Social en América Latina

Las funciones inherentes a la mayoría de las definiciones son dos fundamentalmente, una asociada a cubrir el riesgo de pérdida del ingreso del asegurado activo en caso muerte, accidente, enfermedades comunes o profesionales, desempleo, vejez e invalidez y la otra función es aquella inherente a la cobertura de algunos riesgos sociales como la salud y maternidad. Estos se clasifican en riesgos sociales primarios y secundarios. Considera que la pérdida del ingreso por cualquiera de las situaciones antes planteadas estaría en los primarios y otras como la salud y la vivienda en los riesgos –de carácter secundario y no-exclusivos–, de la seguridad social. Un tema asociado a la seguridad social como es la universalidad debería ser un tema al menos de discusión, ya que la universalidad pudiera ser fundamental en algunos casos, mientras en otros, no. En este sentido, el tema de las prioridades en este ámbito de la universalidad, debería jugar un papel importante ya que los recursos no necesariamente alcanzan para todo, y por lo tanto, se debería priorizar y determinar lo universal y lo no universal, así como lo primario y lo secundario (León, F., 1986).

Dos objetivos de la seguridad social son: 1) Compensar a los trabajadores ante la pérdida de ingresos y 2) garantizar el acceso a la asistencia médica de los asegurados y sus familiares. Una motivación para Tamburi consistió en el deseo de sustituir la carencia de necesidades a través de la caridad por mecanismos normativos que obligaban a brindar estos beneficios. El tema de las coberturas a los trabajadores estaba asociado también a la posibilidad cierta de la contribución de estos en los procesos de desarrollo del seguro social que fue la técnica a través de la cual se llevaron a cabo los objetivos planteados. Estos objetivos eran sólo

posibles a través de la recaudación de fondos, y en este caso, los trabajadores formales fueron los aportantes (Tamburi, 1986).

Tamburi es consciente del giro al menos teórico que surge luego de la Segunda Guerra Mundial con la ampliación a toda la población de coberturas antes asociadas solamente a los trabajadores formales. Aun cuando aparentemente en América Latina asumen el nuevo concepto de seguridad social, tal como lo pensara Beveridge, esta nueva doctrina no pasa de ser un anhelo u objetivo del desarrollo social de los países.

la adhesión a este nuevo ideal era sobre todo simbólica...La seguridad social parecía ser una nueva filosofía basada en el derecho positivo capaz de originar una sociedad más humana y justa....El seguro social era una técnica, mientras la seguridad social era un objetivo lejano (Tamburi, G., p. 79-80, 1986).

"Al revés de las leyes de pobres o de la asistencia pública, comprobada su necesidad, el seguro social se liga menos al fenómeno de la pobreza o la indigencia que al ciclo del trabajo dentro de una división del trabajo moderna" (Malloy, J., p. 35, 1986).

El seguro social, representaba el reconocimiento de que un número cada vez mayor, estaba dependía de la ocupación formal que presuponía bienestar, mientras que no estar en el seguro social, significaba su no conexión con la sociedad e inseguridad individual, conflicto social y potencial desintegración colectiva. En un principio, el objetivo del seguro social fue mantener los ingresos de las familias contra los riesgos de enfermedad, invalidez, ancianidad, accidentes, desempleo y muerte, esto se realizó a través de programas destinados a los fines mencionados, fue un mecanismo dirigido a la promoción de una progresista redistribución del ingreso. El seguro social es un mecanismo de aseguramiento del nivel de vida y no otra cosa. Paralelamente, el seguro social obligatorio constituía una obligación impuesta por el Estado de manera universal en las primeras cuatro décadas del siglo XX (Malloy, J., p. 35, 1986).

Aquí el término universal se entiende como todo el sector formal que puede y tiene que inscribirse y cotizar obligatoriamente en el seguro social. No parece referirse a lo universal que significa en la doctrina de Beveridge, donde esta se refiere a toda la población, la que está adherida por ley al seguro social y aquella que no lo está.

El propósito general de la seguridad social ha sido el mismo en todo el mundo capitalista: la integración de la sociedad en la base y la cohesión social de la élite en la cima mediante arreglos de mantenimiento del ingreso que no minen los mercados de mano de obra (Freeman, G., p. 69, 1986).

La universalidad si se quiere, ha sido el gran aporte de Beveridge mediante su doctrina, a los distintos sistemas de seguridad social. Los procesos de desarrollo y expansión en la América Latina no han podido asumir la seguridad social en los términos universalistas. La causa fundamental es una alta desocupación formal, que se traduce también en una alta tasa de economía informal y su tendencia creciente. Esta situación deja al menos dos alternativas, una buscar fórmulas que permitan el pleno empleo como la base del desarrollo de la ciudadanía y otra, disolver la seguridad social actual con sus dos pilares de asistencia pública y seguridad social para un sector y comenzar con una seguridad social donde los riesgos que cubra sean para toda la población, aun cuando la cobertura sea mínima (Isuani, E., 1986).

El objetivo de la seguridad social en EEUU ha sido “Prevenir que caigan en la indigencia los ancianos pobres y asegurar que los jubilados mantengan un estándar de vida acorde con el que disfrutaban mientras trabajaban” (J.A. Pechman, H.J. Aaron y M.K., cp. Musgrove, p. 236, 1986).

Los objetivos del sistema de seguridad social en América Latina son tres: a) protección a los necesitados, b) redistribución del ingreso: implica transferencias de los que generan más hacia los más necesitados y c)

contribución al desarrollo, es decir, utilizar los ahorros en desarrollo. (Mesa-Lago, C., cp. Musgrove, P., 1986).

(Frank, B., 1986) coincide con Tamburi, en señalar que la seguridad social en América Latina no se planteó la eliminación de la pobreza, ni la redistribución de la renta, por lo tanto, no se le puede juzgar por no haber alcanzado objetivos que no fueron suyos. Considera que los objetivos de la seguridad social en América Latina están basados en los preceptos de la OIT.

Para Musgrove, la seguridad social no depende necesariamente de los objetivos planteados, sino de la evolución histórica del sistema.

2.3.5. Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina

El desarrollo de la seguridad social en general, tiene puntos de encuentro entre los especialistas, uno de los más determinantes es el gasto en seguridad social, dígame en general, pensiones y salud. Algunas cifras sobre los cinco países estudiados por Mesa-Lago a los cuales consideró representativos de la América Latina, muestran a los militares como el grupo de presión más fuerte en todos los países estudiados, por el número de sus miembros comparados con el resto de las organizaciones de trabajadores. De hecho, a fines de la década de 1960, la proporción de militares en relación a la fuerza de trabajo era 1,8 % en Argentina, 1,5 % en Perú, 1,4 en Chile y Uruguay y 0,5 % en México (Mesa-Lago, p.136). Así continúan los distintos grupos de presión, donde el segundo grupo, en la mayoría de estos países, lo forma el político-administrativo. En México este grupo ocupa el primer lugar y los militares el segundo.

Mesa-Lago insiste en una de sus principales hipótesis, en la medida que un grupo de la sociedad, este mejor organizado y sea más numeroso, en

esta medida tendrá mayores influencias en el ejercicio del poder y por lo tanto, tendrá más oportunidad de lograr sus objetivos, dentro de los cuales se encuentran los relativos a los beneficios denominados sociales, entendiéndose principalmente coberturas en riesgos de vejez, a través de las pensiones y riesgos de salud. Existe una correlación positiva entre los grupos de presión de mayor poder y los mejores beneficios alcanzados relativos a la seguridad social. El poder de los distintos grupos viene determinado, tanto por el número de miembros, como por su nivel de salario y/o ingreso. En el caso de los militares, se han valido del tiempo que han permanecido en el poder, de mantener el control de las armas, y de los inicios de las débiles repúblicas latinoamericanas, las cuales estaban sustentadas por los militares. Luego se encuentran los empleados públicos y los sindicatos con su capacidad de convocatoria a huelgas. De esta forma el gasto en bienestar de parte del Estado en cada uno de estos grupos, constituye un factor de crecimiento de la seguridad social.

La relación Estado-grupos ha determinado que algunos grupos alcancen coberturas asociadas a los riesgos ya descritos con anterioridad. Estos beneficios pueden provenir directamente de la presión que estos ejercen sobre el gobierno, como también ocurre que a partir de la iniciativa de parte del gobierno, se otorgan determinados privilegios (a través de cobertura de riesgos) como mecanismo de control sobre dichos grupos. En cualquier caso, se contabiliza como desarrollo de la seguridad social (Malloy, J., 1986).

Esta clase de modelo “del lado de la demanda” de las relaciones Estado-grupos, inherentes tanto a las perspectivas analíticas liberales como a las marxistas, oscurece la cantidad considerable de autonomía que el Estado puede afirmar en ciertos puntos frente a las presiones sociales, así como el papel fundamental que el Estado puede desempeñar en la forja de la estructura de la relación que prevalecerá entre el Estado y los grupos de la sociedad (Malloy, J., p. 46, 1986).

El crecimiento económico de inicios del siglo XX, fue el producto de políticas económicas integradas o adaptadas al modelo internacional de la época, el cual tenía su base en el modelo de desarrollo del siglo XIX. La industrialización generó un proceso importante de urbanización, el cual permitió el desarrollo de una pujante clase media y de un crecimiento significativo de la clase obrera. La puesta en escena de la cuestión social, trajo como consecuencia poner en duda si el tipo de organización política, económica y social eran las más adecuadas, poniendo en jaque al Estado autocrático de finales del siglo XIX y que generaba incentivos a los nuevos estados populistas de inicios del siglo XX. Como respuesta a las presiones políticas de turno, hubo cambios tanto políticos como sociales entre los que se encontraban algunas demandas de programas de seguridad social (Borzutzky, S., 1986).

Parece necesario resaltar, que los primeros programas de seguridad social en Argentina, Brasil y Chile, coincidió con transformaciones en los sistemas políticos y económicos de estos países, también fue el momento de la aparición del Estado populista (Borzutzky, S., 1986).

A la crisis política se respondió en muchos casos con la implantación de programas sociales y ahora a la crisis económica – que implicaba entre otras cosas no poder hacerle frente a los compromisos de la seguridad social – había que responder con una revisión y posterior reforma de dichos programas sociales o mejor dicho con reformas de la seguridad social. Estos nuevos cambios a los programas ya instaurados, considerados por la sociedad como una importante mejora social nunca resulta tan sencillo revertirlos. Es tanto así, que en varias ocasiones, primero se dieron los cambios del sistema político, y luego las reformas del sistema de seguridad social. (Borzutzky, S., 1986).

Los llamados adoptantes tempranos, digamos Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Cuba, se encontraron en un período entre 30 y 40 años después, cuando debían asumir el cumplimiento de los acuerdos, que no podían con la carga financiera y su impacto en el PIB. Al principio, el modelo del seguro social, resultaba desde el punto de vista financiero interesante, ya que se diferían los costos, y se recibían importantes sumas de ahorros que servían entre otras cosas, para financiar al gobierno. Es así como, la mayoría de los programas que instrumentaron los llamados países de adopción temprana, entraron en crisis entre finales de los cincuenta y principio de los sesenta. El uso de los recursos provenientes del seguro social de parte de los Estados, aunado a las distintas crisis por las que han atravesado los países de América Latina, han dificultado la devolución de los mismos y esto ha repercutido negativamente en el tema de la legitimidad (Malloy, J., 1986).

Un factor que mermó el crecimiento y desarrollo de la seguridad social en Brasil alrededor de los años 80 del siglo pasado, fue el impacto de la crisis económica en la merma de empleos, y por lo tanto, también originó una disminución en las recaudaciones de la seguridad social. De aquí que en principio el talón de Aquiles del seguro social en los países periféricos y centrales haya sido su dependencia del mercado en cuanto a la capacidad de generación de empleo. Los países de América Latina tienen algunos aspectos estructurales que les impide crecer de manera sostenida. Se pueden resaltar la difícil ubicación de gran parte de su población que se encuentran en sectores alejados o marginales, son economías sensibles a shocks externos y el desarrollo ha sido más intensivo en capital que en mano de obra. Un tema central para América Latina está asociado a lo difícil que ha sido y será integrar a sus poblaciones marginales al modelo del seguro social (Malloy, J., 1986).

Otro aspecto bajo el cual se han generado estas políticas sociales en el

siglo XX, son producto del rezago del siglo XIX con su modelo de desarrollo económico hacia afuera, el cual trajo consigo, una serie de procesos de industrialización, de urbanización, de crecimiento de la clase obrera y de la aparición en estos países, de la cuestión social. Es a partir de esta perspectiva, que la legitimidad del modelo político y económico, se pone en duda y amenaza al modelo autocrático, heredado del siglo XIX. Las crisis que hicieron poner en el tapete la cuestión social, produjeron cambios de sistemas políticos en los tres países mencionados, entre 1915 y 1935. Por lo cual los nuevos gobiernos se vieron obligados a satisfacer algunas de las demandas obreras, referidas a la seguridad social. Borzutzky considera que el inicio de la seguridad social ha estado vinculado con cambio de sistemas políticos o sistemas políticos sustancialmente reformados. Dentro del conjunto de políticas que emprendieron los distintos estados, donde se intentaba complacer a los diferentes grupos organizados de la sociedad, se producían múltiples contradicciones que no estaban estructuradas dentro de un plan. El Estado jugaba un papel prácticamente de árbitro en las disputas socioeconómicas entre los distintos grupales. Dentro de las políticas populistas se encontraba la sustitución de importaciones, que tenía la finalidad de proteger la economía interna frente a los mercados externos (Borzutzky, 1986)²⁰.

(Isuani, E., 1986) de estudios formales, con algunas hipótesis a efectos de darle cuerpo a los datos recogidos en los distintos países, señala que, considerando las tasas de crecimiento hasta ahora presentes en América

²⁰ Es importante resaltar, que la política de sustitución de importaciones tenía como fin entre otros, elaborar productos cada vez más acabados a efectos de ir reduciendo la dependencia de las importaciones de productos y de la exportación de materia prima.

Latina, tanto de la población, como de la economía, de la población económicamente activa (PEA) total, de la PEA ocupada en estructuras formales de empleo, es difícil proyectar una reducción importante que reduzca la economía informal a niveles marginales.

Para Isuani, América Latina tiene dos opciones, una, mantener el actual régimen dual de seguridad social y asistencia social y dos, trabajar en un nuevo modelo de carácter universal de manera que todos los ciudadanos accedan a un mínimo común de beneficios y desistir del actual modelo.

En términos generales, en América Latina, los gastos públicos destinados al sistema de salud son bastante inferiores al gasto realizado por el sistema de seguridad social (entendido en este caso como lo recaudado a través del seguro social), salvo dos excepciones en términos significativos, que son Uruguay y Venezuela, donde los gastos en salud pública, son proporcionalmente mayores que los realizados a través del sistema de la seguridad social. Por ejemplo, del 100% del total destinado a salud en Venezuela (1975-1977), el 17 % proviene de la seguridad social, mientras el 83 % se aporta a salud pública, mientras en Uruguay es el 30 y 70 por ciento respectivamente (Isuani, A., 1986).

Así mismo, Musgrove, al igual que Mesa-Lago y otros, atribuye a los grupos de presión, la estratificación y la desigualdad como variables que explican el desarrollo de la seguridad social.

(León, F., 1986) llega a la conclusión que la universalización en América Latina y el Caribe, depende del nivel de desarrollo de cada país y que la misma es posible en países donde los niveles de desarrollo están en la categoría A. Por lo tanto, condiciona la universalización al nivel de desarrollo y deja abierta una posibilidad de alcanzarla, aspecto este que no considera Isuani.

Con el desarrollo del Estado moderno, la masificación de la educación fue un proceso que le siguió, sobre todo en Argentina y Uruguay, que se vieron en la necesidad de hacer contrataciones masivas de maestros, sobre todo en las zonas fronterizas. Este sector de maestros que estaban organizados, a través de huelgas, presionaron para conseguir sus respectivos beneficios de la seguridad social, constituyéndose al final del siglo XIX, en el primer subgrupo económico en lograr sus beneficios a través del Estado (Mesa-Lago, 1977).

(Tamburi, G., 1986) considera que el impacto sobre todo el desarrollo sanitario de los países de la región, se debió principalmente al uso de los recursos del seguro social en la construcción de infraestructura como hospitales, dispensarios, entrenamiento de personal y otros.

Mesa-Lago, muestra tres modelos de relación que determinaron el desarrollo de la seguridad social en estos países. Los mismos estaban referidos a las formas en que se ejercían las respectivas presiones por cada grupo, de manera de aterrizar en los beneficios de la seguridad social. Los factores que intervienen son, los grupos de presión (GP), Estado (E), seguridad social (SS) y partidos políticos (PP). Esta relación estaba enmarcada en el modelo político del país, es decir, dependiendo de si el modelo es liberal-pluralista, patrimonial-oligárquico o militar –autocrático.

El Estado a través del gobierno de turno es un factor que utiliza determinados beneficios sociales asociados a la seguridad social como incentivos para calmar a ciertos grupos y al mismo tiempo para contribuir a la paz social. En este sentido, se invierte la flecha, es decir, en lugar de los grupos de presión ejercer influencia sobre el gobierno para lograr beneficios sociales, es el gobierno el que utiliza el ofrecimiento de determinados beneficios para calmar los ánimos de ciertos grupos. Para otros autores esta

última direccionalidad ha sido más determinante que los grupos de presión.

Cuadro Nº 3

Población asegurada total y económicamente activa, 1969 (porcentajes y relaciones).

	Argentina	Chile	México	Perú	Uruguay
Población total asegurada	40.7	68.8	22.8	12.3	64.5
Incremento anual					
Promedio ^a	1.3	0.6	1.3	0.4	0.1
PEA asegurada	48.4	69.0	23.3	35.6	95.0
Incremento anual					
Promedio ^a	1.2	0.2	1.3	1.3	-1.4
Relación entre asegurados					
Activos y pasivos	3.1	3.7	17.4	37.3	2.3
Incremento anual promedio	-0.7	-0.3	-0.7	-3.3	-0.2
Incremento de desigualdad					
Total de la población no asegurada	59.3	31.2	77.2	87.7	35.5
PEA no asegurada	51.6	31.0	76.7	64.4	5.0

a) Comprende de 1960 a 1969 inclusive, salvo en el caso de la Argentina, en el que abarca de 1960 a

1970, y en el Perú, en el que abarca de 1961 a 1969. b) Porcentaje de no asegurados existente en la población total y en la población económicamente activa. Cuanta más alta es la cifra, mayor la desigualdad.

Fuente: Mesa-Lago, p. 156

Un resumen del cuadro N° 3, referido a la población asegurada total (PAT) y económicamente activa (PEA), es el siguiente:

PAT: Chile, 68.8; Uruguay 64.5; Argentina 40.7; México 22.8 y Perú 12.3, mientras la PEA asegurada se tiene en Uruguay 95.0; Chile 69; Argentina 48.4; Perú 35.6 y México 23.3.

En general, los crecimientos de la PAT y de la PEA (1960-1970), siguen el mismo ritmo. Los datos más dramáticos del cuadro N° 3, quizás sean los de la relación activos y pasivos, la cual se llama también “relación de sostenimiento”, “cuántos trabajadores asegurados que forman parte de la fuerza de trabajo están sosteniendo-en promedio- a los pensionados, ya sean retirados, inválidos o sobrevivientes” (Mesa-Lago, p. 157, 1977).

En el cuadro anterior, se puede observar que hay dos indicadores de desigualdad, referidos a la población total no asegurada y la PEA no asegurada. En la medida en que el porcentaje de los no asegurados es mayor, menos equitativo es el sistema y viceversa.

En la medida en que pasa el tiempo, las luchas por reivindicaciones sociales se han ido acrecentando, sin embargo, las cifras siguen mostrando, por una parte, un grupo siempre importante fuera del sistema, y las continuas crisis en nuestras sociedades permiten avanzar poco en los procesos de afiliación, es así como “él grado de cobertura de los trabajadores independientes es sustancialmente inferior al del personal en relación de dependencia” (Mesa-Lago, p. 161, 1977).

Si unimos este pensamiento producto de la data estadística, con la distribución de la PEA, donde el número de trabajadores independientes crece casi geométricamente, quiere decir, que mientras “avanza” el sistema de seguridad social, o mejor dicho, mientras transcurre el tiempo, el porcentaje de la PEA que no está en la seguridad social es mayor, lo cual no hace prever que se pueda llegar a una cobertura total de la población bajo la tendencia observada.

“la cobertura proporcionada por el sistema de seguridad social es principalmente una función de la antigüedad del sistema y del poder de los grupos de presión” (Mesa-Lago, p. 161-162, 1977).

Dentro de las variables que han determinado o influido en el desarrollo de la seguridad social, se tienen las siguientes: Los denominados grupos de presión, considerar a la seguridad social mecanismo de redistribución del ingreso, presión de organismos internacionales como la OIT, la seguridad social como moda y la iniciativa de algún Presidente. Así mismo, las razones económicas que impulsaron la seguridad social fueron, los incrementos en la productividad, la provisión de un ingreso mínimo al desempleado, tanto para ayudar a romper una recesión, así como para evitar una recesión económica garantizando un nivel estable de consumo. Desde el punto de vista político, la seguridad social representó para los grupos de presión, la manera de obtener determinadas concesiones, en el caso de los empresarios, continuar expandiéndose y al mismo tiempo, sirvieron como instrumento del Estado para neutralizar a determinados grupos y mantener la estabilidad política (Mesa-Lago, C., 1986).

La renta per cápita es el determinante más importante del gasto en seguridad social y el tiempo que tiene el sistema es otro factor importante (Aaron, cp. Ochando, 2009).

En la medida que los distintos grupos se organizan a efectos de ejercer presión, normalmente sobre el gobierno y aprovechando su debilidad en unos casos y su complicidad en otros, los distintos grupos de poder van obteniendo los respectivos beneficios con distintos alcances dependiendo de la fuerza que tengan, ya sea de calle o no. De esta manera, se han ido construyendo los diferentes sistemas de seguridad social en Latinoamérica.

Entre los grupos con gran capacidad de organización, y por lo tanto, de gran capacidad de presión se encuentra el de los estudiantes, principalmente los universitarios, sin embargo, en general, dentro de los motivos por los cuales luchan, no se encuentra el de seguridad social para ellos. Lo que sí parece desprenderse, es su fuerza desde el punto de vista político, y en este sentido, el apoyo de estos a causas de algunos otros grupos, potencia la capacidad de logros. Mientras,

la seguridad social desempeña aparentemente un papel neutral o regresivo en la distribución del ingreso, reproduce las desigualdades del ingreso globales o las agrava (ello va en contra de la posición tradicional, altruista, en la cual se pretende que una de las metas principales de la seguridad social es ayudar a los individuos necesitados redistribuyendo el ingreso a favor de los pobres (Mesa-Lago, p. 46-47, 1977).

Esta situación de la regresividad del ingreso ocurre principalmente en América Latina. No obstante, en La Octava Conferencia Regional Interamericana de la OIT, celebrada en 1966, se recomendaba el fortalecimiento de la seguridad social como instrumento de redistribución nacional, al mismo tiempo que se instaba, primero, a la ampliación del alcance en términos de incluir a más trabajadores y también a la homogenización de las coberturas. Por lo cual, es conveniente diseñar una “metodología para que los indicadores reflejen verdaderamente el carácter progresivo o regresivo del sistema financiero de seguridad social en cuanto a la distribución del ingreso” (Mesa-Lago, C., p. 177, 1977). “Si la contribución

porcentual del empleador más la del Estado hecha a la caja de los obreros es menor que la realizada a otras cajas (de otros grupos), entonces el sistema es probablemente regresivo.” (Mesa-Lago, C., p. 180, 1977).

Estas apreciaciones sobre la regresividad o no del sistema se refieren en términos amplios a como se distribuye la renta del Estado. Ahora bien, otra manera de regresividad del modelo, está en el simple hecho del aporte del patrono cualquiera que sea, sobre todo en Latinoamérica con niveles de desocupación bastante elevados, donde el patrono aporta cantidades importantes al seguro social, y estos recursos que serían de todos si fuesen al impuesto sobre la renta, sólo van en principio a los trabajadores.

En la Argentina, la población cubierta por el sistema de la seguridad social, se estancó en promedio en 55 por ciento entre 1960 y 1965, luego tuvo una caída sostenida hasta llegar a un 48 por ciento en el período 66-69, para entrar nuevamente en un período de crecimiento que alcanzó niveles del 68 por ciento hacia 1970 (Mesa-Lago, 1977).

En Argentina en el año 1966 cuando los militares tomaron el poder comenzó el proceso de unificación de todas las cajas de previsión social –a excepción de los militares– las cuales fueron agrupadas y divididas en tres grandes grupos. Así mismo, la uniformidad del sistema de pensiones estuvo asociada a trabajadores dependientes y no dependientes, lo cual fue instrumentado en 1969. Se pudiera decir, que el proceso de desarrollo del sistema tenía como visión la unificación de los diferentes beneficios a los diferentes grupos de presión y en esta fase del siglo XX, no parece avizorarse una extensión a toda la población. En la actualidad, prácticamente, la seguridad social va dirigida principalmente a los trabajadores formales, en segundo lugar, a los trabajadores independientes, cuya incorporación ha sido difícil, principalmente por problemas

administrativos, y en tercer lugar, queda la población que no puede dotarse por sus propios medios de sus necesidades esenciales. Con relación al caso de salud, todos los habitantes están adheridos a algún plan.

La unificación de los sistemas de beneficios sociales es un aspecto que parece favorecer los procesos de expansión y crecimiento del modelo. Un ejemplo de ello son los casos de Costa Rica y Argentina, donde se han hecho esfuerzos por unir los sistemas de salud y pensiones, y donde las comunidades han asumido la administración (Ugalde, A., 1986).

El desarrollo del sistema de seguridad social en Argentina se fue construyendo en principio a través de la influencia en los sectores gubernamentales de los diferentes grupos sociales, denominados grupos de presión. Esto ocasionó una multitud de planes y/o beneficios, los cuales el Estado se vio en la necesidad de unificar, por recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre no pocos problemas de diferente índole, estuvo el problema de la administración, así mismo, esta multiplicidad de beneficios había reproducido el mismo efecto regresivo mencionado en el caso de las pensiones, sobre la distribución del ingreso, donde muchas veces, grupos de mejores condiciones socioeconómicas pero con déficits de caja, recibían compensaciones de otras cajas, que en muchos casos, en términos individuales pertenecían a clases de menores recursos. “El salto más significativo en la cobertura de la población económicamente activa tuvo lugar en el lapso 1944-1954, con el ingreso de los *trabajadores industriales, comerciales y rurales, así como de los trabajadores autónomos a la población asegurada*”. Entre 1960 y 1970, la población económicamente activa (PEA) pasa del 55 al 68 por ciento. Mientras la cobertura de la población se incrementó del 44 a 55 por ciento en el mismo período de tiempo (Mesa-Lago, p. 125, 1977).

Independientemente de los mecanismos de organización interna de cada país, se puede apreciar una correlación positiva entre la incorporación de la población económicamente activa (PEA) y el aumento de cobertura en la población en general, con lo cual, la ocupación formal termina siendo un factor determinante en la incorporación de la población a la cobertura de seguridad social.

Distribución de la población activa asegurada en 1960:

- 59 % obreros y empleados
- 29 % empleados públicos
- 9 % trabajadores autónomos²¹
- 3 % fuerzas armadas

Distribución de la población activa asegurada en 1970:

- 41 % obreros y empleados
- 37 % trabajadores autónomos
- 19 % empleados públicos
- 2,6 % fuerzas armadas

El crecimiento en el renglón de los trabajadores autónomos a seguido esta tendencia con más o menos velocidad, pero marcando la distancia

²¹ Este segmento incluye a los trabajadores independientes, que si bien es cierto, están los profesionales que ejercen por su cuenta, también se encuentran aquellos que no lo son y que realizan alguna actividad al margen de lo formal, donde hay quienes cotizan y quiénes no. Adicionalmente a esto, este grupo se encuentra en el segmento de la fuerza de trabajo peor protegido, realizan oficios menos estratégicos y se ubican en el estrato de bajos ingresos. (Mesa-Lago, p. 125-127)

entre los cubiertos por el sistema y los que no.

El sistema de seguridad social planteado hasta ahora, se sustenta sobre la estructura formal del trabajo, de las cotizaciones que de ello se genera, además hay que considerar que el denominado sector autónomo es el que menos cotiza, menos beneficios sociales recibe y se muestra con una tendencia de crecimiento sostenido, aspecto importante y preocupante para el mantenimiento del sistema de seguridad social, bajo la forma actual de financiamiento del sistema. Es así como el modelo prendía las luces de alarma. Por otra parte, “la proporción promedio de activos, en relación a los pasivos asegurados fue de 5,4 a 1 en 1960, para declinar a 3,1 a 1 en 1969” (Mesa-Lago, p. 133, 1977). Entre los años de 1967 y 1973, la unificación y posteriormente la uniformidad fueron obra de los gobiernos militares, sin incluirse ellos en dicho proceso.

El programa del seguro social, siempre ha sido un programa que ha generado un intenso debate, por lo tanto, es un tema estrictamente político. En América Latina, ha sido un medio de generar empleo público para la clase media, mientras los promotores internacionales del programa, tenían el deber y al mismo tiempo la conveniencia de garantizar la sobrevivencia del programa, el cual requería el trabajo de especialistas y/o técnicos. Uno de sus esfuerzos precisamente giraba en este sentido, el de evitar una alta burocratización formada por el clientelismo político y al mismo tiempo velar por el cumplimiento de lo técnico. Las políticas de seguro social fueron pensadas, instrumentadas y desarrolladas como parte de una estrategia del gobierno de integración en las bases de la sociedad, cuyo proceso se desarrolló entre las décadas de los treinta y los setenta, el cual se ve frenado por elementos de carácter económico, demográficos y políticos, y se plantean nuevas reformas al sistema, lo que ha significado desafíos políticos nada sencillos (Malloy, J., 1986).

Para Musgrove, la seguridad social no es la mejor manera de redistribuir la renta, independientemente de la forma en que se fueron dando tanto el origen, como el desarrollo de la seguridad social e independientemente de si los beneficios se generaron a partir de la demanda –grupos de presión- o de la oferta –a través del gobierno a determinados grupos organizados- (Musgrove, 1986).

En términos amplios, considerando beneficios salariales y no salariales, no existen diferencias significativas entre el modelo de seguridad social en Estados Unidos y Latinoamérica- salvo, el papel del Estado. En los Estados Unidos, el trabajador paga su prima completa, esta es otra gran diferencia con el modelo en América Latina. En el sector privado, los empleados discuten con sus empleadores mejoras en los beneficios como jubilación, a través de seguros privados, lo que de alguna manera también influye en los procesos de cobertura, en todo caso, el empleador destina recursos que son transferidos al consumidor general a través de los precios (Musgrove, P., 1986).

Financiamiento del sistema

Una visión amplia del sistema de financiamiento es en términos probabilísticos, regresivo. En la mayoría de los países el aporte del patrono más el del Estado llega a ser en promedio de 3 o 4 a 1. En este sentido, el aporte de los empleados es progresivo, mientras que la de los empleadores y del Estado es regresiva. Los grupos de mayor poder, reciben beneficios más que proporcionales, respecto de sus aportes. Así también pasa con los empleados públicos y por supuesto, el sector militar que es el que recibe beneficios mucho más que proporcionales en relación con su aporte, el cual puede ser menor que todos los demás. Demuestra “que al menos en cuatro países, el ingreso del sistema de seguridad social se distribuye más

inequitativamente que el ingreso nacional, ampliando por consiguiente la desigualdad de los ingresos en vez de corregirla” (Mesa-Lago, C., p. 192, 1977).

Combinando los puntos anteriores, Uruguay junto a Chile, resultan los países más regresivos, primero y segundo respectivamente, debido a la desigualdad en el sistema de financiamiento. A estos le sigue Argentina. En todo caso, Chile es posiblemente el país más progresivo con relación al aporte de los empleados, pero se compensa con los menores aportes de los empleadores y del Estado. Perú y México muestran los sistemas menos homogéneos.

El financiamiento del sistema de seguridad social es bastante más oneroso donde el sistema es más antiguo, goza de más y mejores beneficios y protege a más gente, que en aquellos países donde el sistema es joven, y por lo tanto, tiene menos beneficios y cubre a menos población.

De acuerdo a este criterio se tiene la siguiente clasificación, en términos de contribución:

Uruguay: entre 15 y 50%

Chile: entre 8 y 52 %

Argentina: entre 7 y 39 %

México: entre 3.8 y 17 %

Perú: entre 1.5 y 15 %

Este es el mismo orden de los países en términos de su regresividad del sistema de financiamiento y también tiene una relación directa con la relación de activos vs pasivos.

la estratificación es un determinante importante de los altos costos de seguridad social, debido a que los grupos más poderosos están en condiciones de impedir la unificación que naturalmente implicaría un incremento de su contribución y una reducción de las contribuciones efectuadas a ellos por parte de sus empleadores y del Estado (Mesa-Lago, C., p. 195, 1977).

Los gastos en pensiones son regresivos en todos los países. “Los beneficios por lo general desempeñan un papel regresivo en la distribución del ingreso. Por ejemplo, las pensiones promedio per cápita se hallan en la mayoría de los países distribuidas más desigualmente que el ingreso nacional per cápita, agravando con ello la desigualdad, en lugar de reducirla” (Mesa-Lago, p. 211, 1977).

El Brasil plantea una cuestión fundamental de manera destacada ¿podrá un sistema basado fundamentalmente en una lógica de expansión y socialización de los costos a través del tiempo sobrevivir a una situación en que las capacidades expansivas se encuentran estructuralmente limitadas y el horizonte de tiempo se contrae de continuo? (Malloy, J., p. 64, 1986).

Las crisis económicas en Latinoamérica de los años 60 del siglo XX, fueron atribuidas a muchos factores, entre ellos estaba el modelo económico adoptado en los años 30, el cual se consideraba atrasado con relación a las economías que representaban a los países desarrollados. De hecho, la inserción en los grandes mercados internacionales de estas economías se consideró un poco apresurada, sin espacio para reflexionar sobre los propios desarrollos naturales inherentes a cada país. En América Latina, los procesos inflacionarios dejaron cada vez con menos valor el modelo de prestaciones asociadas al seguro social, así como el valor de las cotizaciones, por lo cual en términos reales, el modelo estaba dejando de crecer.

Las distintas crisis por las que ha atravesado América Latina, en general, han producido un alto desempleo y consecuentemente una disminución de las cotizaciones. Adicionalmente, en Chile hubo leyes que

exoneraban a empresarios de su responsabilidad de aportar lo correspondiente a sus trabajadores, también se reducían sueldos y se condonaban deudas. Esta situación a la que se sumaba la deuda del Estado, ya constituía un factor perturbador del modelo de seguridad social que aunado a la situación económica conformaban un cuadro dramático. Situaciones similares se vivieron tanto en Brasil como en Argentina, con los matices de rigor de cada país. En Brasil por ejemplo, la burocracia de la seguridad social sumó su parte (Borzutzky, S., 1986).

En definitiva, se conjugaron un gran número de factores asociados a la seguridad social- deuda estatal, costos de la administración, principalmente por el aumento de la burocracia, expansión del sistema, expansión de los beneficios, cambios demográficos, masificación de excepciones a los patronos- que los hacían factores determinantes de la crisis de la seguridad social.

Entre los años 1955 y 1966 se plantearon en Argentina algunos intentos de reformas del sistema de seguridad social, sin embargo, debido prácticamente a la identidad que conformaban el modelo de Estado y la seguridad social, estas reformas no fueron posibles. De la misma manera ocurrió en Brasil en las múltiples discusiones sobre la reforma de la seguridad social llevadas a cabo entre los años 50 y 60 del siglo pasado. En este caso, se hicieron algunas modificaciones a través del aumento de coberturas y beneficios –a los que disfrutaban de ellos– y ampliando el campo de aplicación a los sectores más desposeídos.

En Chile, Eduardo Frei, presidente durante el período (1964-1970)²² fue

²² OISS, Las reformas de la seguridad social en Latinoamérica, 1998)

uno de los expresidentes que se pronunciaron a favor de una reforma de la seguridad social. Para entonces, la consideraban injusta y cara, además de ser discriminatorio entre otros apelativos. Esta propuesta no tuvo éxito debido a acuerdos políticos entre su partido y otras organizaciones políticas (OISS, 1998).

Reformar o modificar un modelo de seguridad social –el cual es considerado por la población como un derecho adquirido– en términos de reducir los beneficios o de eliminar algunas coberturas es sumamente difícil, es tanto así, que puede terminar cambiando primero el sistema político, como ocurrió en Brasil, Argentina y Chile (Borzutzky, S., 1986). Los temas asociados a la reforma, en la mayoría de los casos, aterrizan en una disminución de algunos de los beneficios, o en su defecto o imposibilidad, en un cambio de sistema político.

Coincidiendo con Aldo Vacs, el sistema de seguridad social es complejo, estratificado y desigual, cuyo punto de convergencia es la burocracia estatal que administra los fondos. Asimismo, permitía al Estado mantener divisiones internas entre obreros y empleados, y de esta manera, el Estado mantenía su dominación de una población en fragmentos (Vacs, A., cp. Borzutzky, 1986).

Con relación a la universalización uniforme para la región, en América Latina dada su estructura piramidal, su crecimiento económico en un escenario bueno y la creciente población autónoma, es imposible instrumentar la seguridad social para toda la población en términos sostenibles (Isuani, 1986), si bien Francisco León lo ve también bastante difícil, considera que es factible en países que tienen determinados niveles de crecimiento y desarrollo (León, 1986).

Para los gobiernos siempre ha sido una tarea fundamental el control de

la sociedad. Dividirla por grupos ayuda en varios aspectos: uno, los divide, y dos, al brindarles determinados beneficios a los grupos mejor organizados, de alguna manera los inclina en favor del gobierno. La seguridad social, ha jugado su papel en el control social. Asimismo, la administración del sistema en manos de sectores o grupos allegados al gobierno ha servido también de instrumento de control.

Un aspecto de importancia en el crecimiento del gasto en seguridad social, ha llegado a ser la burocracia estatal que se ha venido formando, constituyéndose estas instituciones de la seguridad social, en importantes fuentes de empleo de la clase media y valoradas por muchos como tal.

El proceso de desarrollo de las leyes sociales encontró una dinámica perversa. Por ejemplo en Brasil en 1957, se hizo una ley de asignaciones familiares a determinados grupos, y ya para 1959 había que dárselas a otro y así sucesivamente, esto siguió sucediendo así con beneficios por matrimonio, maternidad, familia numerosa, etc. (Isuani, cp. Borzutzky, 1986).

Esto ha sido así, tanto en Brasil y Argentina, donde han predominado los regímenes autoritarios, como en Chile, con sistemas más plurales. En Brasil, además de la presión de los distintos grupos organizados, el Partido de los Trabajadores Brasileños (PTB), llegó a tener tanto poder sobre el sistema de seguridad social que tenían control en la administración del sistema y por supuesto, servía como un reducto político del PTB (Malloy, cp. Borzutzky, 1986).

Una manera en que los Estados populistas lograron mantener cierto control durante un tiempo, fue utilizar la seguridad social como un instrumento para ello. El Estado multiclasial al verse en la necesidad de incorporar a la clase obrera al modelo, se encontraba en la necesidad de determinar el salario mínimo. El proceso de seguridad social había entrado

en una dinámica donde ciertos beneficios, otorgados a través del mismo, comenzaban a dar la sensación de que formaban parte de la mejora del trabajador y, por lo tanto, a convertirse en derechos adquiridos. En este sentido no podían desmejorarse.

La introducción de la noción de que los beneficios de la seguridad social correspondían a parte de los beneficios salariales de los trabajadores se convierte en una piedra de tranca al momento de pensar en una reforma del sistema. No era fácil realizar cualquier modificación a la seguridad social. Paralelamente, el Estado fue asumiendo cada vez más responsabilidad económica y con ello contribuía a los déficits fiscales que indicaría parte de la crisis. “Desde el comienzo la seguridad social asumió en estos países ciertas funciones que iban más allá de la mantención del ingreso” (Borzutzky, p. 347, 1986).

El incentivo político inicial del seguro social de socializar los costos, sobre todo de las necesidades de capital del sistema y de diferirlos al menos teóricamente en el tiempo, resultó ser un factor que hacía difícil rechazar el modelo. Sin embargo, una vez asumido, en no pocos casos, con el paso del tiempo, y a la hora de hacer frente a los compromisos adquiridos, el modelo no ha podido prosperar. Esta situación ha sido una constante en el desarrollo del seguro social (Wilson, cp. Malloy, J., 1986).

2.3.6. Legitimidad de la Seguridad Social en América Latina.

Hay dos aspectos relevantes en América Latina que valen la pena destacar. El primero ha sido el tema del poco e inestable crecimiento económico, el otro, el tema de la legitimación, a través de la incorporación de cada vez más personas a los elementos que agregan bienestar social.

Se puede entender que estos factores han sido determinantes en la

consideración del seguro social como factor político. De alguna manera, viene a mejorar los elementos tanto de inversión como de legitimación. El seguro social funge como un instrumento político-administrativo para el Estado que intenta resolver el doble problema del *Statecraft*²³.

Es así como el seguro social se constituyó en un elemento común en los distintos procesos de desarrollo del siglo XX, llevado a cabo por los países de América Latina. El otro problema que trata de resolver el *Statecraft* es la legitimidad a través de la incorporación de los ciudadanos al sistema societario, a través de la búsqueda del equilibrio entre las fuerzas del mercado y los niveles de protección de la población (Malloy, J., 1986).

Si bien Mesa-Lago destaca la importancia que tiene la seguridad social, tanto en el ámbito social como político, no ha dejado de preocuparle el tema de la poca importancia que se le asigna al momento de hacer los planes anuales de la Nación, a la hora de medir los indicadores sociales y/o económicos y la poca atención que se le ha dado en términos de la literatura.

Reconoce así mismo, que en este último aspecto, el tema de la seguridad social ha ido creciendo y se manifiesta en la existencia de más bibliografía. También se hace presente en el discurso de muchos de los políticos, lo que ha permitido ganarse un mejor espacio en la sociedad Latinoamericana (Mesa-Lago, 1977).

²³ "Un complejo proceso en el que el Estado trata de controlar la tensión entre las necesidades de acumulación de capital e inversión por una parte, y de legitimación del sistema mediante la integración sociopolítica por la otra" (Malloy, J. p. 29, 1986).

La mayoría de los trabajos académicos y de los informes técnicos atribuidos a organismos internacionales y regionales se hallan centrados en aspectos históricos y jurídicos o a elementos técnicos del modelo y su administración.

El Estado populista funcionó tanto en sistemas políticos plurales –caso Chile– como en sistemas autoritarios como Brasil y Argentina. Borzutzky coincide con distintos autores (Mesa-Lago, Tamburi, Giovanni, entre otros) en la forma como fueron instrumentándose los distintos beneficios de la seguridad social. Sobre todo recibieron dichos beneficios los sectores pertenecientes a la alianza populista. Estos eran grupos de mayor peso en el gobierno de turno, que Mesa-Lago denomina “grupos de presión”.

El populismo parece atender a una necesidad de legitimación del sistema, con la diferencia de que en países no populistas, la visión de los gobernantes parece ser algo más amplia que la de sus pares en países Latinoamericanos. Así mismo, en los países desarrollados, en general, las instituciones están mejor estructuradas, y esta situación presiona sobre los políticos a efectos de mejorar su labor por el bienestar social (Borzutzky, 1986).

El seguro social se constituye en un instrumento de cohesión de la sociedad mediante la integración en la base y por ende en un factor de legitimidad del sistema (Malloy, J., 1986).

...podría incluso ocurrir que estuviera llegando a su fin la etapa del seguro social como el enfoque principal del problema de la cohesión social y la legitimidad en la sociedad capitalista moderna manipuladas por el Estado. El atractivo original del seguro social era que este podía prometer la integración en la base mediando el flujo del empleo en el mercado sin inhibirlo como había ocurrido con las leyes de pobres (Malloy, J., p. 65, 1986).

Las nuevas situaciones de desempleo generalizado en las sociedades

modernas, siendo este la base del modelo de seguro social, parece plantear nuevos desafíos en la construcción de formas de ciudadanía, cuyas bases son la cohesión social y la legitimidad política (Malloy, J., 1986).

La seguridad social se constituye en un tema de legitimación del Estado, y en este sentido, el no funcionamiento del sistema va minando la credibilidad en la seguridad social, y por derivación en su responsable directo que es el Estado. (León, 1986).

2.4. La Seguridad Social en Venezuela

Existe un grupo importante de los autores revisados sobre el tema de la seguridad social en América Latina (Mesa-Lago, C., Sabino C., Rodríguez, J., Méndez, A., Concheso, A., Hintze. S., Danani. C., Becaria. A.) que tratan la seguridad social, en términos generales, desde el derecho positivo, en estos casos, en general se presupone lo siguiente:

- Que la seguridad social es un bien en sí mismo
- Que la seguridad social es un derecho,
- Que la seguridad social es un derecho humano, debido a que forma parte de la declaración de derechos humanos.
- Es un modelo de redistribución de la renta

La mayor parte de la bibliografía revisada referida a la seguridad social en Venezuela, está principalmente desarrollada en el marco antes citado, el cual no se constituye en objetivo de este trabajo.

2.4.1. Antecedentes de la Seguridad Social en Venezuela

En la búsqueda de antecedentes de la seguridad social en Venezuela,

Méndez hace un breve preámbulo con relación a lo que pudiera llamarse la prehistoria del sistema previsional venezolano. En el mismo señala que cronistas e historiadores, aluden a la asistencia social de una manera muy imprecisa en los pueblos originarios y se refiere también a una cita de Rumeu de Armas²⁴ (citado por Moles Ricardo²⁵) donde hace referencia a “(...) las dificultades que supone el conocimiento de algunas instituciones americanas por la carencia casi absoluta de documentación y bibliografía” (Rumeu cp. Méndez, p. 15, 2011).

En todo caso, la herencia española²⁶ queda plasmada en el período colonial, a través de muchas de las Leyes de Indias las cuales fueron difundidas a través de los frailes, donde la figura de Bartolomé de Las Casas estaba entre ellos.

...la protección social en Indias se realizó por diversos medios institucionales que se pueden dividir en la siguiente forma: 1. Instituciones graciabiles: destinadas a socorrer a los servidores de la Corona. Comprenden diferentes tipos de pensiones y las jubilaciones. 2. Instituciones benéfico-mutuales: tenían por objeto la asistencia a los pobres y la ayuda recíproca entre los asociados. En este grupo entran las cofradías, gremios y hermandades regidos por estatutos u ordenanzas de carácter privado, y cuyas obras se costean con bienes y recursos propios. 3. Instituciones Indígenas: basadas en el espíritu de solidaridad y en el cooperativismo de los pueblos prehispánicos (cajas de

²⁴ Considerado el historiador de la previsión social española

²⁵ En su obra “Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica”

²⁶ Mesa-Lago también hace alguna mención a la cultura precolombina y a los gobiernos españoles coloniales en los antecedentes de la seguridad social en Latinoamérica, pero destaca que en realidad ha sido en el período republicano, especialmente a partir de 1920, cuando las instituciones modernas de surgieron (Mesa-Lago, 1977).

comunidades, misiones). 4. Instituciones Oficiales: tendientes a organizar la previsión para militares y funcionarios. Se fundan en el derecho, tienen carácter obligatorio y se financian con el aporte económico de los afiliados, 5. Otras formas de protección social: sistemas de indemnización y subsidios por enfermedad y accidentes y asistencia médica de la población. Estas instituciones sólo tienen interés complementario, ya que corresponden más bien a la historia del trabajo y de la asistencia pública (Moles, R., cp. Méndez, A., p. 15-16, 2011).

Las citadas leyes trascienden o dejan su huella en la nueva república y “sobre todo modalidades de protección social inspiradas en sentimientos caritativos”. La Guerra independentista deja honda huella en muchos sentidos, pero deja también muchos heridos e inválidos, a los cuales le son entregadas tierras para el cultivo, así como pensiones, tanto para oficiales como a la tropa (Méndez, A., p. 16, 2011).

Es a partir del final del siglo XIX y las tres primeras décadas del XX que se inicia el proceso de asentamiento de las bases de la institucionalidad social en Venezuela, creándose instituciones de carácter caritativo, benéficas y asistenciales, las cuales se mantienen actualmente (Méndez, A., 2011).

Estos son tiempos donde los distintos grupos organizados de la sociedad, sobre todo los militares y funcionarios públicos, obtienen de manera gradual en relación a cada grupo, beneficios como pensiones por jubilación y beneficios referidos a la salud. Estas consideraciones pueden tener parte de su base en las observaciones que realizadas en el proyecto de Ley de 1964 y donde Masjuan hace referencias a dichos beneficios mucho antes de la realización del mencionado proyecto, además parece consistente con los estudios que hace Mesa-Lago, referidos a los antecedentes o inicios de la seguridad social en América Latina.

En 1936, en el Título V de la Ley del Trabajo, artículo 130, dice que no es necesario que riesgos como la invalidez, la vejez y la muerte no deban

provenir necesariamente de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para que los asegurados estén cubiertos en los mismos.

A partir de 1938, se comenzó a trabajar con la colaboración del Actuario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Dr. Antonio Zelenka, en el Proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio. Este proyecto sería aprobado por el Congreso Nacional de la República en 1940, pero sólo con la cobertura de los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes y enfermedades profesionales. Tenía la intención de que fuera incorporado el riesgo de pensiones una vez que en el país se hubiese cubierto, al menos, las dos terceras partes de la población trabajadora en cuanto a los riesgos de enfermedad.

Para el momento de la aprobación de la mencionada Ley de Seguro Social de 1940, se había considerado en un principio incorporar los seguros de pensiones, sin embargo, el Ejecutivo Nacional de entonces prefirió introducirse en el sistema de Seguro Social otorgando cobertura sólo en el riesgo de Enfermedad-maternidad y enfermedades profesionales, para más adelante, incorporar las pensiones (Masjuan, V., 1964). Para 1989 se promulga el seguro de paro forzoso.

2.4.2. Origen de la Seguridad Social en Venezuela

La mayoría de los autores en Venezuela, cuando se refieren al origen de la seguridad social, entre ellos, Gutiérrez y Sabino, no dudan en ubicar el origen de la seguridad social en la Alemania del Canciller Bismark, a finales del siglo XIX (1883). Hay autores como Mesa-Lago que consideran que el inicio de la seguridad social en América Latina tiene lugar, a partir del momento en que de una manera formal, es decir, a través de alguna norma – independientemente de cuando se comienza a recibir el beneficio, e incluso en caso de no recibirlo–, algún grupo organizado de la sociedad o un

colectivo social –grupos de presión– alcanza un acuerdo referido a alguna cobertura de algún riesgo social. Este inicio se puede considerar sino el origen, sí una especie de pistoletazo de salida de la seguridad social. En particular, se refiere a beneficios como pensiones por jubilación y a beneficios de cobertura en salud.

Para la mayoría de los autores, entre ellos Tamburi, que se refieren al origen de la seguridad social en Venezuela, la Ley del Seguro Social Obligatorio que se promulgó el 24 de julio de 1940 y que aplica a los riesgos de enfermedad-maternidad, accidentes y enfermedades profesionales, representa el referente formal del origen de la seguridad social en el país. Luego, el seguro social se extendería a otros riesgos como vejez, invalidez, muerte y paro forzoso.

En 1954, la dirección del IVSS, designó una comisión integrada por los doctores Luis A. Mijares Ulloa, el Actuario Víctor Masjuan Teruel, José Bruzual Rivodó, y por el Sr. Alberto Sivoli, con el fin de elaborar el proyecto de Seguro de Pensiones. Dicho proyecto se entregó, pero no se le dio curso. En 1957, El Ministerio del Trabajo contrataría al Dr. Gonzalo Arroba, Actuario y al Dr. Roberto Sánchez a efecto de elaborar un Proyecto para extender el Seguro Social a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, de manera tal, que se añadiera a los riesgos de enfermedad-maternidad y accidentes y enfermedades profesionales. Dicho proyecto, fue presentado en 1962 al Ministerio del trabajo. Finalmente, a efectos de llevar el proyecto a la Cámara Legislativa, la Dirección del IVSS designó al Actuario Víctor Masjuan Teruel y al Dr. Luis Mijares Ulloa para elaborar la redacción definitiva de la ampliación de cobertura del Seguro Social, el cual fue discutido previamente en Ginebra, con el Dr. Antonio Zelenka (Masjuan, V., 1964).

Para 1964, la mayoría de los empleados públicos que conformaban una

cantidad bastante grande, no estaba asegurada, es decir, no tenía ni plan de pensiones, ni seguro de enfermedad-maternidad, y se consideraba que era un momento estelar para ampliar el campo de aplicación del seguro social, a los riesgos de pensiones. Con lo único con que contaban los empleados públicos era con la esperanza de obtener una pensión de jubilación a través de una acción de gracia. Las probabilidades de dicha acción no eran bajas, debido a que cada uno de los ministerios u organismos del Estado, de alguna manera venían otorgando pensiones a sus trabajadores. Por ejemplo, en la carrera diplomática, desde hace bastante tiempo, se venían otorgando pensiones a través de Reglamento. Así otros organismos “resolvían” cada uno el tema de la jubilación con condiciones particulares (Masjuan, V., 1964).

A diferencia de los países señalados por Mesa-Lago, dentro de los que se encuentran principalmente, Brasil, Chile y Argentina, en Venezuela, el Seguro Social estaba dirigido a los estratos asalariados más bajos y no a toda la población asalariada. El sector privado estaba obligado a adherirse. Mientras el sector público que no estaba excluido en la ley, no participaba o no cotizaba al seguro social, a pesar de constituir uno de los sectores de mayor ocupación formal.

Para enero de 1967 entraba en vigor el seguro de pensiones. Esta Ley de pensiones entraba en vigencia, sin saber, o al menos no se menciona en la bibliografía revisada, que porcentaje de la población trabajadora estaba cubierta por el seguro de enfermedad-maternidad y accidentes y enfermedades profesionales aprobada en 1940, y de la cual se esperaba que al menos tres cuartas partes de la población formal estuviera cubierta a efectos de comenzar el seguro de pensiones. El hecho es que se optó por ampliar los riesgos al seguro de vejez. Este elemento de agregar beneficios, se constituiría en una forma regular de actuación, independientemente, del grupo de la población formal que se estuviera cubriendo.

Entre el inicio del seguro social en Venezuela (1940) y el inicio del seguro de pensiones (1967) asociado al seguro social, tenía lugar en Gran Bretaña, hacia 1945, el nacimiento de la doctrina Beveridge, a través del denominado, primer informe Beveridge que había sido elaborado en 1942. En esta nueva concepción de la seguridad social, se daba cobertura a toda la población, en lugar de la población formal. A esta característica se denominó como universalista, ya que cubría a toda la población. Desde el punto de vista teórico, la doctrina Beveridge, se constituyó en un cambio importante con relación a la población objeto de recibir la seguridad social.

Para 1967, ya existen en el país un gran número de “fondos”, de “planes de pensiones” o, más específicamente, de beneficios de pensiones asociados a unos requisitos variables. Los fondos podían o no tener cotizaciones de parte de los potenciales beneficiarios y el número de años podían ser relativamente pocos, y aquellos que tenían que hacer cotizaciones, estas no eran determinadas por estudios.

En general, esta multiplicidad de fondos no contaban con estudios actuariales que los respaldaran, y por lo tanto, las contribuciones en los casos que se realizaban, no estaban respaldadas actuarialmente y los pagos que se realizaban a los beneficiarios estaban a cargo de la totalidad de la población, es decir, a través de las nóminas de los organismos públicos o de los institutos tutelados por el Estado. Es decir, los costos estaban socializados mientras los beneficios estaban sectorizados y aquellas personas con empleo formal en el sector público, y de mejor poder adquisitivo eran al final las que estaban recibiendo las mejores pensiones a cargo de todos los ciudadanos.

Una prueba de que existían ya planes de pensiones antes de la Ley de Seguro Social del año 1967 –donde se incorporó la cobertura del riesgo de

pensiones–, ya mencionada anteriormente, se encuentra en el proyecto de Ley del 64, que reza:

La ley debería contener una disposición que faculte a las empresas privadas o instituciones públicas que estén otorgando jubilaciones, para modificar sus planes en el sentido de que podrán descontar de las jubilaciones que otorguen el monto de la pensión que pueda corresponder al beneficiario en el régimen del seguro Social (Masjuan V., p. 18, 1964).

Se buscaba una forma de que las nuevas pensiones que ofrecía el seguro social se integraran con las ya existentes, y se pudiera recabar las primas asociadas al seguro social.

Estos planes de pensiones existentes se denominarían “fondos complementarios” –al margen del plan asociado al seguro social–. Se encontraban en la mayoría de los organismos públicos, y su naturaleza jurídica era variada. Algunos tenían por base una ley, otros un reglamento y otros por contratos colectivos. Estos fondos se constituían en el mayor obstáculo en el proceso de reforma de la seguridad social que para entonces se consideraba (Lo Vuolo, R., 1997).

De esta manera el seguro social continúa su desarrollo, al margen de los mencionados seguros complementarios de pensiones y de la mayoría de los empleados públicos del país.

Así como en el caso de las pensiones, el caso de la salud se comportaba de manera similar y los fondos asociados al seguro social se quedaban sin la alimentación de las primas de los empleados públicos.

En este sentido, No obstante, la Ley del Seguro Social Obligatorio, en su artículo tres (3), si bien cubre a las personas que prestan servicios a la Nación en cualquier Estado, territorio o municipio, con relación a los servicios médicos asistenciales, señala que los mismos serán incorporados a los

Ministerios, Institutos Autónomos y demás entidades públicas cuando el Ejecutivo lo considere conveniente. Para ello se tomarán las providencias necesarias necesarias para incorporar los servicios médicos asistenciales en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás entidades públicas al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales²⁷.

En definitiva, los empleados públicos no se incorporaron al seguro social, debido a que los organismos públicos fueron negociando con el Ejecutivo Nacional cada vez mejores y mayores beneficios –al margen y no como complemento del seguro social–. Esto lo hicieron a través de contratos colectivos. Los factores que han influido en que no se hallan integrado los empleados públicos al IVSS, están asociados tanto a la poca calidad en el servicio que presta el seguro social –comparado con el servicio que reciben de instituciones prestadoras de servicios de salud privadas–, como a la marcada diferencia en la magnitud de montos asignados.

El inicio de la seguridad Social en Venezuela con la promulgación de la ley del seguro social en 1940, significó un impulso importante en el desarrollo de la seguridad social en América Latina en las siguientes dos décadas (Tamburi, G., 1986).

2.4.3. Objetivos de la Seguridad Social en Venezuela

La Constitución de 1961 señala:

la protección de la familia y maternidad, el fomento de la salud pública, la proclamación del derecho de todos a obtener un trabajo, el desarrollo progresivo de un sistema de seguridad social, etc., todo lo cual obliga a una intervención estatal para conseguir tales objetivos (Combellas, R., p. 799, 1979).

²⁷ Ley del Seguro Social, N°38, del 16/08/2006

La Constitución de 1961 considera la seguridad social dentro de un conjunto de necesidades sociales, donde el Estado tiene la obligación de intervenir para coadyuvar en la solución de estas necesidades. Se entiende que la seguridad social es una manera en que el Estado coadyuva al logro de sus objetivos, pero no dice sobre los objetivos específicos de la seguridad social en sí misma. Un resumen del contenido del preámbulo de dicha constitución se puede expresar en los siguientes puntos:

- a. Una economía al servicio del hombre;
 - b. Protección y enaltecimiento al trabajo;
 - c. Igualdad social y jurídica;
 - d. Promoción del bienestar general y la seguridad social
- (Méndez, A., p. 80, 2006).

La seguridad social aparece como un elemento aparentemente distinto, en rigor, a la protección de la familia, la maternidad, entre otros. Es importante resaltar que para la época ya estaba vigente el seguro social y su cobertura de accidentes y enfermedades profesionales. Establecía que para tener derecho a las prestaciones del seguro social, era necesario hacer el pago de la prima correspondiente, primas cuya mayoría provenían de trabajadores y empleadores asociados a la economía formal. De hecho, es época de poca claridad conceptual sobre la seguridad social en América Latina en general y en Venezuela en particular, y donde, en no pocos casos, los términos seguridad social y seguro social se utilizaban indistintamente.

En el Proyecto de Ley del seguro Social Obligatorio, del año 1964, referido al caso de pensiones, se consideraba como objetivo de la seguridad social, “que las prestaciones sean suficientes como para atender las necesidades de subsistencia o constituir una ayuda sustancial”, así mismo se consideraba que el seguro social no debería tener beneficios muy altos,

sino que debía responder a cubrir necesidades básicas, debido entre otras razones, al impacto que podría producir en la estructura de costos de las empresas y en su competitividad (Masjuan, V., p. 7, 1964).

En la Constitución de 1999, aparecen como objetivos de la seguridad social, los siguientes:

- Se establecerá en materia de población cubierta o atendida, un sistema de seguridad social con diversos regímenes de afiliación o participación que permitan incorporar progresivamente a la totalidad de los habitantes del territorio nacional.
- la seguridad social atenderá a los estados de alteración de la salud a causa de enfermedades y accidentes comunes, enfermedades profesionales y accidentes en el trabajo, maternidad, incapacidad temporal, parcial, permanente e invalidez, vejez, muerte, desempleo, cargas familiares, falta de vivienda y la necesidad de descansar y recrearse. La atención se prestará mediante: asistencia médica integral, indemnizaciones, pensiones, subsidios, asignaciones familiares y programas habitacionales de descanso y de recreación.
- El régimen de protección social tendrá vocación universal, solidaria, integracionista y unitaria. Se impone una seguridad social pensada y querida por la sociedad y, por lo tanto, concebida y desarrollada con la participación de todos los venezolanos no sólo en su definición, sino también en su ejecución y control, en el entendido, que ello establece la relación jurídica entre las partes que intervienen. La esencia de la solidaridad radica en que la persona con suficiencia de recursos económicos aporte una cuantía proporcional a la seguridad social de forma que permita brindarle atención al aportante, pero también a quienes por su debilidad económica no lo hacen o lo realizan deficitariamente (Méndez, A., p. 89, 2006).

En uno de los apartados del artículo 86 de la Carta Magna, dice:

El Sistema de Seguridad Social debe amparar a las personas sujetas a su campo de aplicación ante las contingencias de enfermedad o accidente cualquiera sea su origen, magnitud y costo; maternidad; paternidad; invalidez; incapacidad parcial; desempleo; vejez; muerte; riesgos laborales; viudedad; orfandad; vivienda; cargas familiares; necesidades especiales; y, cualquier otra circunstancia de previsión social.

La seguridad social parece tener como fin, brindar cobertura a todos los habitantes de la República, en todos los riesgos o necesidades, como los

señalados anteriormente que se consideren que puedan ser objeto de previsión social.

La seguridad social debe velar porque las personas que están en imposibilidad ya sea temporal o permanente de obtener un ingreso, y que tienen compromisos que redimir, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades a través del suministro de los recursos necesarios para tal efecto²⁸.

Hay que mencionar que existe un objetivo sustantivo que forma parte de la concepción misma del seguro social, y éste no es otro que la compensación ante el tema de la pérdida. El seguro social iba dirigido a las personas que tenían ingresos formales y se intentaba suplir en términos económicos la posible pérdida, debido a aquellas situaciones en las que la persona, ya sea por enfermedad, accidente u otra contingencia, no podía acudir a sus labores cotidianas.

2.4.4. Desarrollo de la Seguridad Social en Venezuela

El desarrollo de la seguridad social en Venezuela puede ser visto de varias maneras, una con relación a la seguridad social donde se encuentran la Ley Orgánica de Seguridad Social y todos los sistemas y regímenes prestacionales, es decir, las leyes que se han generado en el marco del derecho positivo en Venezuela y sus marcos legales nacionales e

28

<http://www.monografias.com/trabajos13/segsocdf/segsocdf.shtml#OBJET#ixzz3OfloCPus>

internacionales²⁹, que buscan el bienestar social, otra con relación a coberturas de trabajadores públicos y militares que tienen y han venido construyendo su propio sistema de seguridad social al margen del modelo del seguro social algunos y otros parcialmente, y finalmente, el desarrollo en términos teóricos de los factores económicos, sociales y políticos que han venido incidiendo en la determinación de los factores que inciden o determinan el gasto social. En este trabajo, interesan los factores que giran alrededor de la seguridad social.

Con relación al seguro social, este fue extendiéndose, abarcando cada vez a una mayor cantidad de grupos de trabajadores, hasta alcanzar el límite que ha puesto, entre otros, el nivel de empleo formal. Este proceso tiene sus límites: por una parte, en nivel de empleo y por otra, en las magnitudes de las cantidades a indemnizar.

En 1999 el porcentaje cubierto a través del seguro social estaba en el orden del cincuenta por ciento de la población económicamente activa, por lo cual, casi una parte similar quedaba a merced del trabajo informal. Este último grupo sólo tenía acceso a la atención asistencial que brindan las instituciones de salud públicas, pero al no estar sus integrantes afiliados al seguro social no tienen acceso al seguro de pensiones, salvo, algunas pensiones que existen para personas mayores en estado de necesidad y con montos bastante módicos.

De acuerdo a los informes preparados por el INE (2005a), en Venezuela el 51,4% del empleo lo demanda el sector formal de la economía, mientras que el resto (48,6%) lo hace el sector

²⁹ Para un mejor conocimiento de este desarrollo, véase Méndez, A., La Seguridad Social en Venezuela, 2011 y El Derecho a la Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2006.

informal que incluye, trabajadores por su cuenta, empresarios y trabajadores en empresas con menos de 5 trabajadores, empleadas domésticas y ayudantes familiares no remunerados... El sector de empleo formal se divide a su vez en público y privado, mientras que el informal únicamente pertenece al sector privado. El sector público (...) demanda el 15,6% de la fuerza de trabajo formal ocupada en Venezuela, mientras que el sector privado (formal e informal) demanda el 84,4% en labores de empleado y obreros principalmente (40,1%), en segundo lugar, como trabajadores por cuenta propia (31,3%), seguido de los cargos de patronos y empleadores (4,8%), miembros de cooperativas (1,7%) y sociedades de personas (4,5%)³⁰ (Morillo, M³¹, 2006).

La otra vertiente de crecimiento está asociada a los riesgos cubiertos por el Estado a través de los distintos ministerios, Institutos autónomos y organismos públicos en general. Aun cuando esta parte de la población no está inscrita en el seguro social, sí lo afecta en varios sentidos, entre ellos, se destinan importantes cantidades para cubrir dichos fondos. En la medida en que los distintos grupos van accediendo a los beneficios sociales, los recursos del Estado van mermando, y las personas de menos recursos, tanto económicos como de formación y organización se encuentran en un estado de mayor fragilidad social. No obstante, los aspectos antes señalados, el gasto en seguridad social aparece creciendo.

En Venezuela, los numerosos aportes teóricos (Méndez, A., Sánchez, M; Salcedo, A; Camacaro, P; Montes, D., 2004) que se hacen a la seguridad social, se refieren en general, salvando pocos casos, a considerar la

³⁰ *Fermentum*. versión impresa ISSN 0798-3069. Revista Venezolana de Sociología y Antropología v.16 n.46 Mérida, mayo 2006

³¹ Licenciada en Administración y Contaduría; Magíster Scientiarum en Administración; Profesora adscrita a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, FACES (ULA); Coordinadora de la línea de Investigación Costos y Gestión del Centro de Investigación y Desarrollo Empresarial, CIDE (FACES-ULA)

seguridad desde la perspectiva del derecho positivo. Esto es, al derecho que tienen los ciudadanos de acceder a las coberturas de riesgos que están planteadas en el sistema de leyes³².

Hay dos aspectos relacionados, que llaman la atención en la seguridad social en Venezuela. Uno tiene que ver con la distribución de la renta y segundo, si la seguridad social pudiera constituir una buena manera de redistribución de la misma.

Luego de más de cinco décadas de estabilidad cambiaria, Venezuela comienza en 1983 un periodo de devaluación sostenida de su moneda, producto de varios factores. Igualmente desde 1979, la inflación se monta en dos dígitos. América Latina estaba inserta en un modelo proveniente de la CEPAL, basado en la sustitución de importaciones y el proceso sostenido y sistemático de devaluaciones produjo importantes niveles de inflación, los cuales afectaron tanto el nivel de crecimiento de la economía, como el nivel de salarios que no pudo mantener su poder adquisitivo.

Ante la continuada inflación, los beneficios que ofrecía el Seguro Social –sobre todo el de pensiones–, fueron sufriendo una disminución en términos reales de su poder de compra. Esto ya que se mantuvo el monto de las pensiones, estáticos; es decir, en los mismos niveles que estaban cuando la economía era estable, donde presentaba factores de inflación de un dígito, y en general de un dígito pequeño no mayor de cinco o seis por ciento.

Aun cuando el modelo de pensiones asociado al seguro social

³² Martínez, M., Análisis de los Sistemas de Seguridad Social Venezolano y Argentino. www.gestipolis.com/recursos4/docs/eco/siseguri.htm/.

contemplaba hacer ajustes cuando las variables macroeconómicas –de las cuales depende su buen funcionamiento–, se movieran, lo cual hacía al modelo dinámico y flexible³³, este mandato siempre estuvo condicionado normativamente. En última instancia al aspecto político y de alguna manera esta no actualización automática, hizo que las modificaciones que tenían que hacerse desde el punto de vista técnico, no se llevaran a efecto.

Esta situación de merma, tanto de los salarios como de los beneficios del seguro social, aunado a un problema estructural de no cobertura de una gran parte de la población, producto del continuado crecimiento de la economía informal y su consecuente no incorporación al sistema de seguro social, crearon las condiciones para que desde los primeros años de la década de los 90, se formara una comisión con el objeto de abordar el tema de la seguridad social en el país.

La mencionada crisis económica y financiera de los años 80, que había llevado los niveles inflacionarios en Venezuela a niveles de hasta 80 por ciento anual, se sumó a que en el país no se habían realizado los ajustes al modelo del seguro social –contemplados en su Ley y Reglamento–. Había que ajustar la tasa de prima del modelo de pensiones, el cual contemplaba primas escalonadas al menos cada 10 años, desde el momento de su iniciación (1967). Por otra parte, hubo un aumento importante en los costos de salud, que además se extendió por varios años, junto a una baja incorporación de nuevos cotizantes. Todos estos aspectos generaron una situación de crisis en el modelo del seguro social.

Esta situación en Venezuela se unió a los grandes cambios y variantes

³³ Ver Ley del Seguro Social

que se venían realizando a los sistemas de seguridad social en América Latina, donde Chile llevaba el liderazgo. Su modelo de pensiones estaba basado principalmente en la capitalización individual y en la canalización de estos fondos a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones, supervisadas por una superintendencia de seguridad social. Así se crearon las condiciones para que, en el caso Venezolano a través de acuerdos tripartitos entre el Gobierno, los representantes de los trabajadores privados y empresarios, y los representantes de los trabajadores (los sindicatos llevados a cabo entre 1996-1998), se diera inicio a dos acontecimientos:

En primer lugar a un cambio del sistema de prestaciones sociales, que había sido un obstáculo en el proceso de actualización de sueldos y salarios. Sobre todo en el período inflacionario señalado y a través de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo en junio de 1997; en segundo lugar el nacimiento de una Ley Marco de Seguridad Social en el mes de diciembre de ese mismo año.

Se puede decir, que estos acuerdos forman parte de un esfuerzo de las fuerzas sociales organizadas y de un esfuerzo de concertación social en el marco democrático (Concheso, A., 1998). Este mandato representaba la creación de un Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), el cual se desarrolló en su aspecto legal, durante el año 1998.

A partir de este momento y con la participación de los representantes antes señalados, se continuó la estructuración del mencionado modelo de Seguridad Social Integral (SSSI). Dicho sistema, incluía los subsistemas de salud, pensiones, paro forzoso, vivienda, recreación y formación profesional.

Mientras esto ocurría, el Seguro Social en Venezuela, que estaba afectado por el mal funcionamiento de las Instituciones asociadas al modelo; es decir, al mal funcionamiento de las instituciones de salud, de pensiones

entre otros, seguía perdiendo su siempre menguada legitimidad. Las causas del mal funcionamiento del modelo pensional se debían a un conjunto de factores dentro de los que se pueden mencionar, el no realizar los ajustes contemplados en el modelo mismo de financiamiento. Dichos ajustes generales a las primas debían hacerse a partir del año de 1977 (diez años después de iniciado el sistema, de acuerdo al sistema de financiamiento escalonado).

Además, el tema de la inflación requería de hacer ajustes al modelo de manera de mantener el poder adquisitivo de las pensiones y el sistema era bastante cuestionado con relación a su manejo administrativo (Petkoff, T., prólogo de *Misión Imposible*, 1998).

Entre los acuerdos alcanzados una vez modificado el modelo de prestaciones sociales venezolano, el cual había sido un obstáculo en el proceso de actualización de sueldos y salarios, sobre todo cuando la inflación no sólo llegó a índices importantes, estaba el de hacer ajustes inmediatos al salario mínimo y a las pensiones mínimas, y con ello, al sistema salarial venezolano, al salario promedio, que estaba relacionado con el salario mínimo. El salario mínimo se ubicó en bolívares cien mil para la época (1997), lo cual representaba doscientos (200) dólares americanos, constituyéndose en uno de los salarios más altos de América Latina (Concheso, A., 1998).

El nuevo modelo de seguridad social, abordaba el tema de los distintos regímenes de pensiones, denominados fondos complementarios de pensiones con la visión de unificarlos en algún momento, lo cual, constituía un avance importante en uno de los principales problemas de redistribución de renta que tiene el país.

Paralelamente a estas reuniones tripartitas, se realizaron en el país,

una serie de estudios entre los cuales se encuentra uno sobre la “Reforma del sistema de pensiones en Venezuela” cuyo informe final fue elaborado por el consultor Rubén M. Lo Vuolo entre Caracas, Buenos Aires: junio-agosto de 1997. Dicho estudio fue promocionado por el BID y coordinado por el consultor (Jefe de la Misión Sr. Inder Ruprah, el cual participó con los llamados “Fondos Complementarios de Jubilaciones y Pensiones” (FCJP). Estos llamados fondos complementarios se ubicaban como mínimo en sesenta (60), y como se ha mencionado anteriormente, muchos de ellos, comenzaron mucho antes de iniciarse la Ley pensiones del Seguro Social³⁴.

La elección presidencial en Venezuela en 1998 tuvo en el populismo, – el modo de hacer política más representativa en América Latina (Vallespín, F., 2002)–, que se manifestaba en un discurso reduccionista y que utilizaba los resultados negativos de toda una política social transcurrida desde 1958 hasta 1998, como una manera de hacerse con el poder político. Predominaba, entonces, el término “pueblo” en su discurso. Los resultados negativos de los gobiernos democráticos fueron utilizados, al menos en el discurso, para atribuirle al capitalismo el término despectivo de salvaje. De esta manera, el candidato presidencial para entonces se valió de “la forma de interpelaciones popular-democráticas. “[las clases sociales en términos marxistas irían articuladas en ellas, pero no se presentarían inmediatamente como tales]” para acceder al poder político (Vallespín, p. 305, 2002).

Una vez ganada la elección presidencial de 1998, el nuevo gobierno frenaba la ejecución del nuevo Sistema de Seguridad Social Integral desarrollado entre los años 1996-1998, y continuaba haciendo ajustes a las

³⁴ Esto se puede deducir de algunas observaciones que hace Masjuán, en el Proyecto de 1964

pensiones que estaban en ese momento en 75% del salario mínimo, subiéndolas al 100% del salario mínimo. Manteniéndose en el salario mínimo desde entonces. Asimismo, el nuevo gobierno, a través de una serie de decretos, incluyó (a través de un decreto) a un gran número de asegurados que no cumplían con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación por vejez.

En Venezuela, la llamada estructuración de un sistema de seguridad social Integral llevada a cabo entre los años 1996-98, se constituyó en la práctica en una ilusión, en el sentido, que no llegó a llevarse a la práctica. Lo que se mantuvo de la mencionada reforma, fue el nuevo modelo de prestaciones sociales establecido en junio de 1997.

Una vez dejado sin efecto el modelo de seguridad social desarrollado entre los años 1996-1998, fue elaborada una reforma del mismo, la cual en teoría entraría en vigor en enero de 2003. Se resalta el hecho de que, a diferencia del resto de las reformas realizadas en América Latina, en Venezuela se iba a realizar una reforma de un sistema que nunca se llegó a ejecutar.

En definitiva, se decide iniciar un nuevo proceso de elaboración y estructuración de un nuevo sistema, por cuestiones ideológicas. Méndez visualiza la reforma de la seguridad social en Venezuela en tres momentos, que culminan con la sustitución de la LOSSI con la promulgación el 31 de diciembre de 2002, de una nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS).

Una vez sin efecto el sistema de seguridad social elaborado entre 1996-1998, se dio inicio al “desarrollo” de un nuevo sistema de seguridad social, el cual estaba enmarcado en la nueva Constitución Nacional que se había aprobado en diciembre de 1999. El 30 de diciembre de 2012 se

promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), la cual hasta el día de hoy, como señala el Profesor Méndez, no ha sido más que “rounds de sombra”.

Es necesario resaltar la importancia que tiene el financiamiento en los sistemas de seguridad social, debido a que pudiera dar la impresión que lo fundamental en el modelo son aspectos ideológicos, principios de solidaridad y otros. Tan importante son las construcciones teóricas de modelos de bienestar social, como la forma de llevarlos a la práctica. En el caso del seguro social, el pago de la cobertura de los distintos riesgos lo pagan en principio y en general, el empleador y el empleado, el Estado también debe hacer su aporte de acuerdo a los lineamientos de Ley.

En el seguro social, el aporte del empleador tiene un efecto en la estructura de costos de los bienes y servicios, el cual finalmente paga el consumidor, es decir, lo pagan los ciudadanos que consumen los determinados bienes y servicios, a través de impuestos indirectos. Mientras el beneficio del seguro social, sólo lo recibe el asegurado y su grupo familiar, con lo cual se estaría hablando de un sistema, en principio, de carácter regresivo (está referido a que los más pobres pagan los beneficios de los que tienen más). En este sentido, la población participa con un aporte implícito en el sistema y a menos que el nivel de empleo cubra a la mayoría de la población, se estaría produciendo, una distribución negativa de la renta.

Si el empleador no hiciese ningún aporte a la seguridad social, dicha cantidad fuese *ceteris paribus* (término empleado en economía para decir que el resto de las condiciones no sufren modificación), a las rentas generales de la nación a través de los impuestos, el cual sí tendría un carácter progresivo, al tener el Estado que invertir dichos impuestos al

bienestar social.

En Venezuela, el Estado participa de varias maneras al financiamiento del sistema:

- Pagando la totalidad de los beneficios a los grupos que han alcanzado este derecho, sin que necesariamente, dichos beneficiarios hayan realizado ningún pago o en tal caso, solo hayan contribuido con una pequeña porción de la que correspondería técnicamente. Dichos pagos se agregan al presupuesto de la nómina de los respectivos organismos y/o Institutos públicos.
- Garantizando la adquisición de los beneficios, y manteniendo el poder adquisitivo de los mismos.

En definitiva, en Venezuela, la llamada crisis de la seguridad social de las décadas de los 80 y 90 del siglo XX, afecto más a los asegurados del seguro social que a los denominados grupos de presión, que paradójicamente, no cotizaron o dicha cotización era más simbólica que otra cosa y sin embargo, el monto de sus pensiones se ajustaba en muchos casos, en función del salario de sus homólogos activos.

Venezuela pasa a ser el único caso, donde, en primer lugar, se reforma un sistema de seguridad social que no se ha empezado a ejecutar, es decir, la reforma del sistema de seguridad social integral diseñada en los años 1996-98, fue sustituida por otro sistema de seguridad social en diciembre de 2002 y que tampoco al año 2015, se ha desarrollado, no se ha llevado a la práctica. La no instrumentación del nuevo modelo, no parece haber sido por falta de recursos, debido precisamente a que el país tuvo precisamente en los últimos 10 años, hasta el año 2014, los mayores ingresos fiscales de su historia.

2.4.5. Legitimidad de la Seguridad Social en Venezuela

En la actualidad, el tema de la legitimidad, –sobre todo en países en vías de desarrollo–, tiene un desafío permanente, sobre todo por la heterogeneidad de los países de la región y por el paradigma entre otros como la universalidad del sistema de seguridad social. Es decir, si el seguro social fue un instrumento político para la cohesión social en la base, el hecho de que el seguro social no haya alcanzado niveles importantes de universalidad en términos de cobertura, de hecho, hacia 1999, el número de asegurados activos por el seguro social estaba alrededor del cincuenta por ciento, y si este grupo además no estaba bien cubierto, el sentido del seguro social como instrumento social y político en Venezuela, pierde valor.

Como una referencia vale la pena resaltar lo que decía Mesa-Lago (1986) sobre los niveles de cobertura del seguro social en América Latina: “El argumento del pleno empleo, válido en 1970 cuando sólo estaba desempleado el 1,3% de la fuerza de trabajo, ya no lo era en 1979, cuando estaba desempleado el 5,4%” (Mesa-Lago, 1986).

Si estos niveles de desocupación ya constituían preocupación en los estudiosos, relativo quizás a la idoneidad del modelo o a la sostenibilidad del mismo, ¿que se podría esperar en Venezuela donde los niveles de cobertura al seguro social han rondado desde la década de los ochenta del siglo pasado el 50%?, como lo muestran las cifras mostradas por Isuani en un estudio sobre PEA formal y asegurada en América Latina y donde en Venezuela estas se ubicaban con una PEA formal de 58 % en 1970 y en 24% de población asegurada, mientras que en 1980 la PEA se ubicaba en 69 % frente a una población asegurada de 32 % (Isuani, E., 1986).

Las exigencias de parte de la sociedad relativas a las expectativas sobre los riesgos que la seguridad social debe cubrir, determina los niveles

de aprobación y por lo tanto, de legitimidad del sistema de seguridad social.

No es suficiente con la obtención del poder a través de los mecanismos formales legales para un alto grado de legitimidad. En la actualidad, la legitimidad está vinculada con el nivel de vida de los ciudadanos y en este sentido, la seguridad social dependiendo de cómo se la mire, pudiera tener la palabra. Es así como una definición de parte del país de dar cobertura a toda la población en al menos algún riesgo en particular, pudiera convertirse en una medida que permita mejorar los niveles de legitimidad del modelo.

Ocurre que la seguridad social tal como se ha “entendido” y practicado históricamente en Venezuela, digamos en uno de sus pilares fundamentales como es el seguro social, gran parte de la población ha quedado fuera de la protección formal por no estar en la estructura formal de la economía, y la mayoría debe acudir a los organismos de asistencia pública. Por ello, por ejemplo, el seguro social, no parece constituir un incentivo de legitimidad general. Encontramos entonces que la legitimidad del modelo de seguridad social se encuentra en niveles bajos, es decir, no parece haber una demanda organizada, dispuesta a salir a luchar por determinadas reivindicaciones asociadas a la seguridad social. De hecho, el modelo de seguridad social diseñado entre los años 1997-98, y que fue revertido por el nuevo gobierno elegido en el año de 1998, no tuvo la oportunidad de ser evaluado y por lo tanto, no tuvo, en términos políticos muchos dolientes.

Así mismo, el nuevo modelo aprobado el 31 de diciembre de 2002 y que no ha sido instrumentado en la mayoría de su contenido, no ha tenido desde el punto de vista político, mayores dolientes.

En la práctica sobre seguridad social, no se ha avanzado mucho, de hecho en términos políticos se ha retrocedido, y estos elementos de participación en la construcción del modelo contribuyen a determinar grados

de legitimidad.

Aún con la promulgación de leyes como la del seguro social, y las modificaciones legislativas del seguro social de los años 1966 y 1993, y la enmienda constitucional N°2 y otras leyes de contenido social, “no logró, lamentablemente, un perfeccionamiento legislativo, traducible, en la práctica, en el ansiado “Sistema de Seguridad Social”...y el gobierno nacional privilegió la atención asistencialista, por estar más en sintonía con una política populista y de estricto carácter legitimador”. (Méndez. A., p.82, 2006).

También es cierto, que durante estos últimos dieciséis años, gran parte de la población, se ha ocupado de asuntos estrictamente políticos y se han descuidado otros aspectos de la vida social del país, como ha podido ser, el sistema de seguridad social.

Capítulo III

Marco Metodológico

Tipo de investigación

Este estudio corresponde a una investigación de tipo comparativo. La investigación comparativa implica identificar las diferencias y semejanzas con relación a algún evento o grupo de eventos, en dos o más situaciones o contextos diferentes (Hurtado, 2010).

Para Sierra (1994), la comparación es el ejercicio de la razón que pone en correspondencia a dos o más realidades a objeto de extraer de ellas sus diferencias y semejanzas. Es conveniente hacer una investigación comparativa “cuando se ha detectado que pudiera haber ciertas condiciones diferenciales entre unidades de estudio que pertenecen a contextos diferentes” (Hurtado, J., p. 463, 2010).

En el caso de esta investigación se pretende comparar los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa, con los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad de la seguridad social en Venezuela.

Diseño de investigación

El diseño es está conformado por un grupo de decisiones estratégicas que asume el investigador referidas o relacionadas con el dónde, el cuándo,

el cómo, etc. Tiene que ver con la garantía de validez interna de la investigación (Hurtado, 2010).

Esta investigación corresponde a un diseño documental, retrospectivo, evolutivo y multivariable.

Es un diseño documental, porque la fuente de datos provino de los documentos de los autores; es decir, se revisó un conjunto de documentos escritos sobre el tema del Estado de Bienestar y seguridad social, y aquellos temas como el Estado y el Derecho positivo, que proporcionaron un marco referencial o circunstancial al objeto de estudio. En relación a la temporalidad, es retrospectivo porque se está tomando información del pasado, y evolutivo porque se examinaron los cambios a través del tiempo. En otras palabras, se realizó una especie de historiografía de los antecedentes y del origen y se fue recorriendo el proceso de cambio a lo largo del tiempo.

El diseño es multivariable con respecto a la cantidad de eventos de estudio, porque tiene varios criterios de análisis: antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad.

Eventos de estudio

Eventos a comparar: Estado de Bienestar y Seguridad social

Estado de Bienestar: Consiste en un acuerdo de sociedad democrático, que garantiza a los ciudadanos el desarrollo y práctica de sus derechos civiles. El pleno empleo, una renta mínima en el marco de una política keynesiana son los mecanismos a través de los cuales, se aspira a garantizar la práctica de los valores democráticos como la libertad y la igualdad de oportunidades.

Seguridad social: Es un mecanismo de carácter universal, cuya

columna vertebral viene siendo el seguro social. Brinda cobertura en riesgos como, pérdida de la salud, muerte, desempleo, y vejez.

Criterios de análisis y de comparación

- **Antecedentes:** son aquellos hechos o eventos que se sucedieron antes del inicio del suceso en estudio. En este estudio, se trata los antecedentes del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y de los antecedentes de la seguridad social en Venezuela.
- **Origen:** es aquel momento que se considera de acuerdo a un conjunto análisis de situaciones y conceptualizaciones, que se inicia un determinado proceso. En particular, se refiere al origen del Estado de Bienestar y al origen de la seguridad social en Venezuela.
- **Objetivos:** Se refiere a los fines, propósitos y alcances que se plantearon los precursores o iniciadores del Estado de Bienestar y la seguridad social. También se refiere el para qué, que se pretendía lograr con esas reformas o con esos conceptos, también se refiere a que cambios se pretendía generar en esos momentos.
- **Desarrollo:** Se refiere a las diversas etapas o procesos de cambio que se fueron generando a lo largo del tiempo en cada uno de los conceptos estudiados, como fue cambiando el concepto de seguridad social y el proceso de Estado de Bienestar y como se fueron dando los diferentes acontecimientos a lo largo del tiempo.
- **Legitimidad:** Abarca el conjunto de criterios que le dieron validez a cada uno de los conceptos de Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa y de la seguridad social en Venezuela en el ámbito político. Qué fue lo que permitió que estos conceptos fueran

aceptados o reconocidos como válidos.

Unidades de estudio

Son las regiones geográficas de los países desarrollados de Europa y que lideraron el surgimiento del Estado de Bienestar (Francia, Gran Bretaña y Alemania), y Venezuela en el caso de la seguridad social.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos se definen como el conjunto de procedimientos que se utilizan durante el proceso de investigación, con el propósito de conseguir la información pertinente a los eventos de estudio de una investigación (Arias, 2006). En este sentido, la selección de la técnica debe ser la más adecuada posible. Al respecto Hurtado (2000), señala que “La selección de técnicas e instrumentos de recolección de datos implica determinar por cuáles medios o procedimientos el investigador obtendrá la información necesaria para alcanzar los objetivos de la investigación” (p.164).

Éstas se escogieron tomando como base el diseño de la investigación, que consistió en la selección y revisión del material elegido. Se ordenaron los datos a través de fichas en la computadora, a efectos de utilizarlos de una manera ordenada y sistemática en el desarrollo del trabajo.

En esta fase se diseñó y se utilizó como instrumento una matriz de análisis, la cual consistió en plasmar en un cuadro las variables relevantes del estudio a efectos de resumen de la información (Ver anexos).

Técnicas de análisis

Se utilizaron técnicas de análisis cualitativo. Para el análisis se hizo un primer proceso de categorización de la información, es decir, de la categoría “antecedentes”, se encontraron otras subcategorías como: cuándo, elementos políticos relevantes, elementos económicos, sociales, precursores..., y así con cada una de las categorías. Posteriormente se derivaron las diferentes interpretaciones a partir de la matriz de análisis. Por último se utilizaron las matrices de comparación.

Como herramienta para el análisis se utilizó el programa Atlas-ti.

Capítulo IV

Análisis de resultados

En este capítulo se ha considerado analizar cinco categorías o metacategorías extraídas de los autores revisados, con relación al Estado de Bienestar, así como sus equivalentes en la seguridad social de Venezuela. Una vez analizadas, se procederá a la comparación prevista por categoría.

Se han realizado una serie de gráficos para cada categoría, y éstas, a su vez, se han subcategorizado según sus elementos teóricos considerados. Las macro categorías son antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.

Análisis del Estado de Bienestar en función de sus antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad

Este análisis corresponde al **primer objetivo** de la investigación que consiste en analizar los planteamientos de autores acerca del Estado de Bienestar en términos de antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.

La siguiente gráfica N°1 muestra estas relaciones:

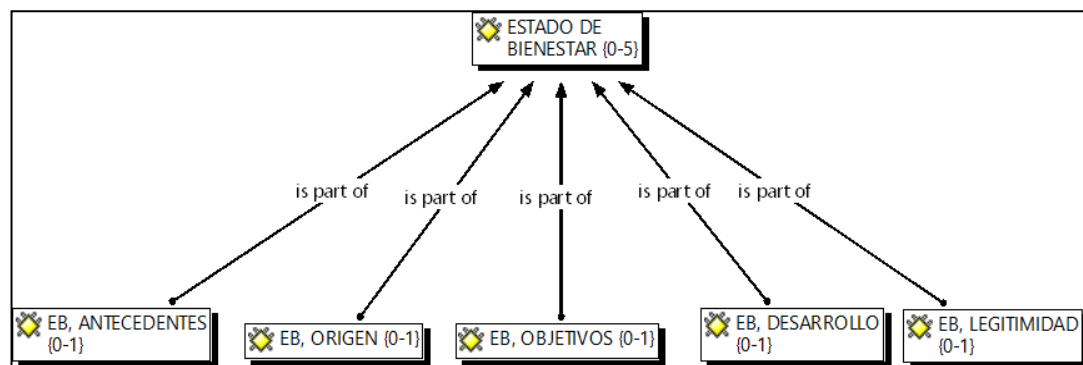


Gráfico N°1. Red general de los criterios de análisis de Estado de Bienestar

1. Análisis de antecedentes del Estado de Bienestar

Con respecto a los antecedentes del Estado de Bienestar (EB), estos se trabajaron en función de cómo se manifestó el Estado de bienestar en sus primeras etapas, cómo y cuándo surgió, quiénes fueron sus precursores, cuáles fueron los antecedentes económicos que resaltan y cuáles son los aspectos políticos que se consideraron. Estos cinco aspectos, se muestran en el gráfico N°2.

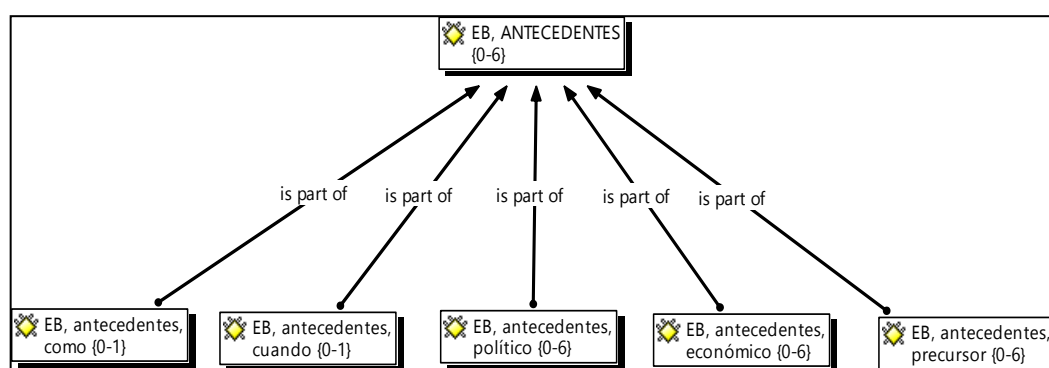


Gráfico N°2. Aspectos de los antecedentes del Estado de Bienestar

a. Antecedentes del Estado de Bienestar: cómo se manifestó

En el desarrollo de los antecedentes del Estado de Bienestar, han surgido formas a través de las cuales se han manifestado los mismos. A continuación la gráfica N°3 muestra las manifestaciones que se dieron en la etapa de antecedentes del Estado de Bienestar.

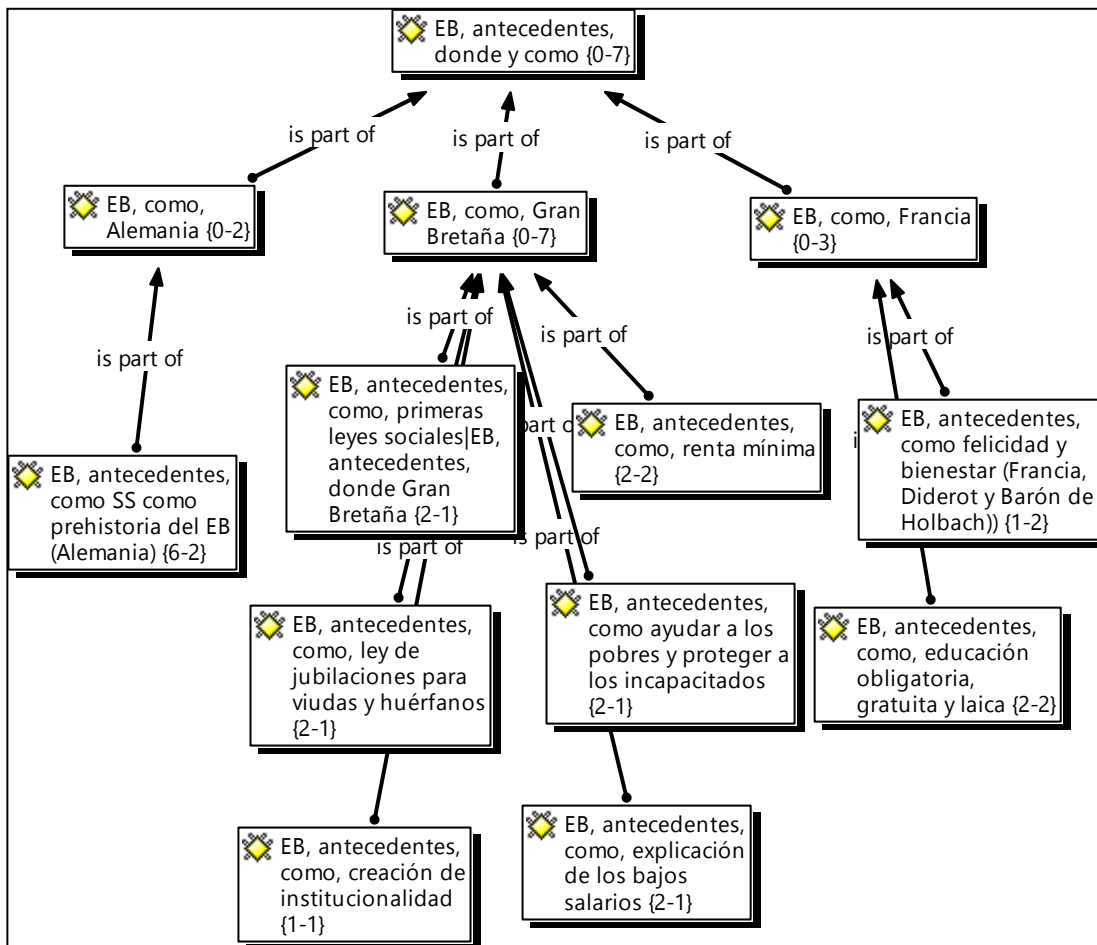


Gráfico N°3. Red general de los criterios de análisis de cómo se manifestaron los antecedentes del Estado de Bienestar

Es importante resaltar que, en general, los países desarrollados de Europa que se han considerado representativos de los antecedentes del Estado de Bienestar, son Francia, Gran Bretaña y Alemania. El motivo ha venido producto de la bibliografía que alude a elementos influyentes en el Estado de Bienestar que provienen precisamente de estos países.

El cuadro anterior muestra algunas de las maneras como los distintos autores entienden los antecedentes del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Europa. Algunos consideran que el inicio del seguro social en Alemania hacia 1883, la Ley de pobres de 1601 en Gran Bretaña, forman

parte de esos antecedentes de los Estados de Bienestar en Europa. Así mismo, otros, ubicados en Francia, conceptos como que el Estado debía trabajar para lograr la felicidad y bienestar de sus ciudadanos y que tuvieron en Diderot y el barón de Holbach sus pensadores, deben constituirse en objetivos del Estado, por lo cual, contribuyen a la construcción de una idea que gira en torno a la necesidad de intervención del Estado en asuntos económicos y sociales, e incluso en aspectos aparentemente tan personales como la felicidad.

La ayuda a los pobres, es decir, la necesidad de asistir a los que lo necesitan se manifiesta como factor común en todos los países. En un principio las personas que suelen recibir más ayuda son los niños huérfanos, las viudas y los inválidos.

La ayuda que se presta se refiere a alojamiento y comida. En el caso de las viudas, estas pueden recibir una pensión a partir de los 70 años. Es bueno señalar que 70 años en los siglos XVIII y XIX, en términos de expectativa de vida, era tomado muy distinto a la actualidad. Por ello las pensiones eran no sólo a partir de los 70 años sino posiblemente hasta la muerte, que ocurría antes que en la actualidad.

Hay además del planteamiento de la educación gratuita, uno cuyo promotor fue el Estadounidense Tomás Paine, y plantea que todos los ciudadanos debían recibir una renta mínima, es decir, si habían ciudadanos que no estaban trabajando, y aun estando trabajando no alcanzaban el valor de la renta mínima, entonces el Estado estaba en la necesidad de dotarle de ella.

También el sociólogo y político Leonard Trelawny Hobhouse (1864-1929) quien conceptualizó fundamentalmente la evolución teórica que contemplaba una mayor interrelación entre la dimensión individual y la esfera

social, consideraba que la libertad no existe si no la garantiza el Estado y para hacerlo tiene que garantizar unas condiciones mínimas a los ciudadanos, reflejan un aspecto central de una concepción filosófica de condiciones básicas para la mejor convivencia social (p. 102). De hecho, hacia 1795, el parlamento de Speenhamland en Gran Bretaña, aprobó la asignación de una renta mínima de subsistencia como derecho de todo hombre, la cual sufriría modificaciones en el tiempo.

Asimismo los Webb de Gran Bretaña, hacia 1909, fortalecían esta posición, con la publicación del Minority Report. En este documento promulgaban una doctrina de una obligación mutua entre el individuo y la comunidad, donde la garantía de un mínimo nivel de vida debía ser un objetivo de toda sociedad indisoluble. Encontramos entonces dos grandes conceptos que se pueden resaltar: la renta mínima garantizada y el nivel de ingreso hacia lo interno que surge a partir de la teoría del subconsumo, del economista Jhon A. Hobson (1858-1940).

Hobson consideraba que el "exceso" de oferta no era absorbido por la población debido a la desigual distribución de la riqueza, a los bajos salarios que mantenían a las personas en estados de miseria; lo que generaba un exceso de ahorro. Consideraba que esta era la causa de la expansión del proceso imperialista de Gran Bretaña, que busca otros mercados a efecto de colocar sus productos y hacer nuevas inversiones (p. 102-103).

b. Antecedentes del Estado de Bienestar: cuándo surge

A continuación la gráfica N°4 muestra el cuándo se manifiesta algunos antecedentes del Estado de Bienestar.

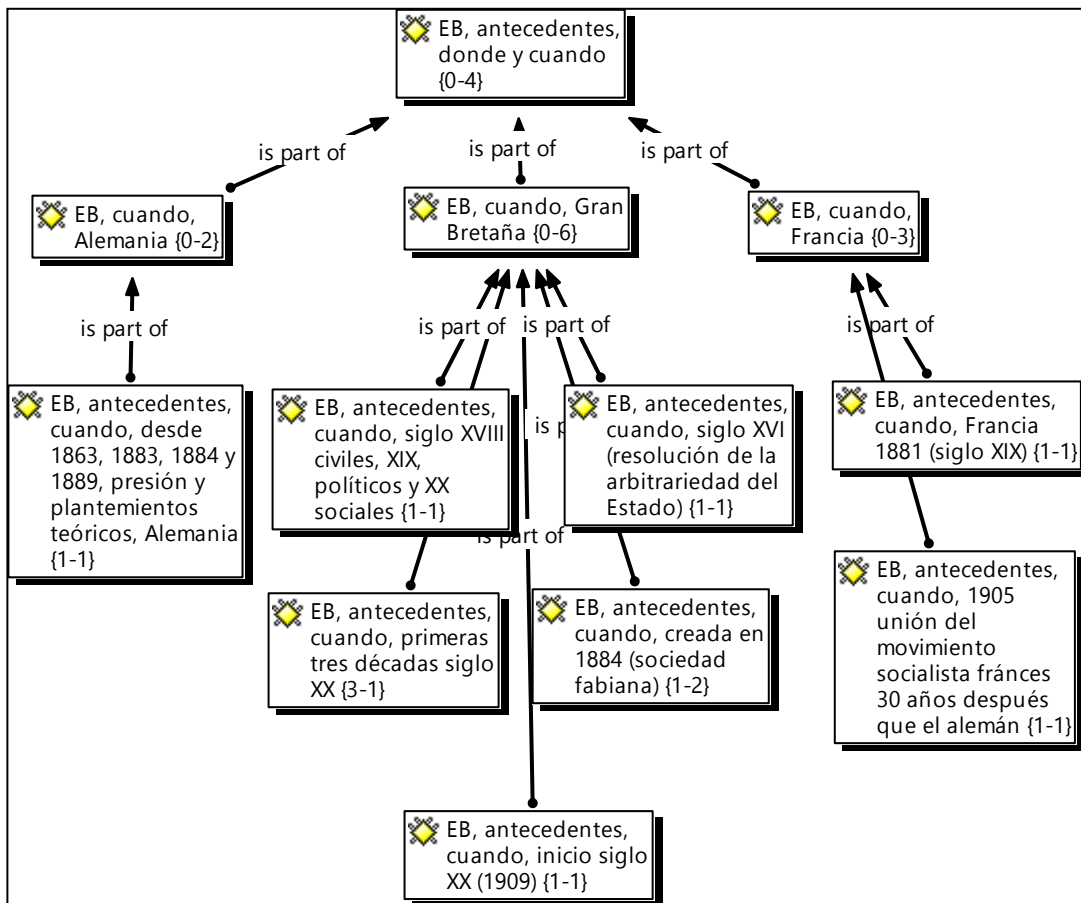


Gráfico N°4. Criterios de análisis de cuando se manifestaron los antecedentes del Estado de Bienestar

En cuanto a desde cuándo ocurrieron las distintas manifestaciones que marcaron referencia en los antecedentes del Estado de Bienestar, para Luhmann, la lucha contra la arbitrariedad del Estado, ha sido una situación que se remonta al siglo XVI y que se materializa a partir del siglo XIX, y la cual no se resolvió, con condicionantes morales sobre lo que es bueno o malo, ni a través de los derechos de resistencia contemplados en la Ley. La única forma de hacerle frente ha sido a través de la democracia y del estado constitucional, el cual le puso tiempo de vencimiento a los mandatos. Estos elementos constituyen en sí mismos, la base sobre la que se sustenta el desarrollo del Estado de Bienestar. Las tres primeras décadas del siglo XX,

contribuirían a la consolidación de las democracias.

Para 1883, en Alemania, tiene lugar la considerada primera ley de seguro social y la que no pocos autores señalan como el inicio tanto de la seguridad social como del Estado de Bienestar. No obstante, como realmente el seguro social no es la seguridad social ni mucho menos el Estado de Bienestar, si se considera en términos generales, que 1883 constituye un pistoletazo de salida de estos modelos. En Gran Bretaña por ejemplo, el Plan nacional de 1911, se considera parte de la prehistoria del Estado de Bienestar en dicho país.

La creación de la Sociedad Fabiana en 1884 en Gran Bretaña, viene a ser factor que enriquecería la concepción del nuevo Estado social. En Francia, hacia 1881, Jules Ferry establecía el sistema de educación obligatoria gratuita y hacia finales de ese siglo (XIX) y entrado el nuevo siglo (XX) hasta 1905 no se consolidaría el movimiento sindical francés. En el marco de estos acontecimientos, entra el siglo XX, en el cual la lucha desde las distintas posiciones se estaría dando por mejoras en las condiciones de vida.

c. Antecedentes del Estado de Bienestar: Aspectos políticos

El siguiente gráfico N°5, muestra el ámbito político en los antecedentes. Lo político está referido en principio a algunas circunstancias de carácter público, que ocurrieron en Alemania, Gran Bretaña y Francia.

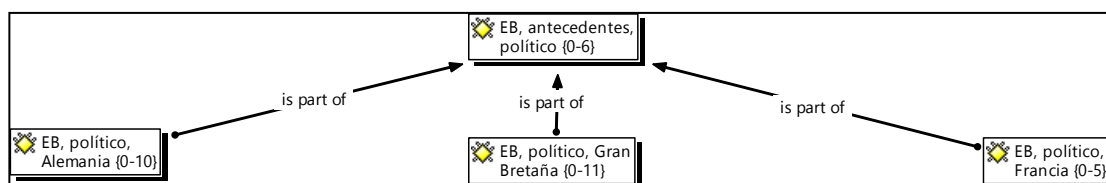


Gráfico N°5. Ámbito político de los antecedentes del Estado de Bienestar

En la segunda mitad del siglo XIX en Alemania, se nota la influencia de los socialistas de cátedra con uno de sus referentes, Von Schmoller, a la cabeza, sobre el canciller Bismarck. Bismarck lideró el conjunto de leyes denominadas seguristas a partir de 1883 y que supusieron un referente importante del tránsito del estado liberal al estado social. El trabajo de los sindicatos en la búsqueda de mejores salarios mostraba lo necesario de esta instancia. La reforma social introducida por Bismarck, se consideró autoritaria y desde el punto de vista político, un retroceso.

La iglesia católica fue un factor importante, tanto en la condenación del materialismo como del liberalismo y fue promotor del partido Zentrum y del corporativismo.

La gráfica siguiente N° 6, muestra un bosquejo de lo señalado anteriormente sobre lo político en Alemania.

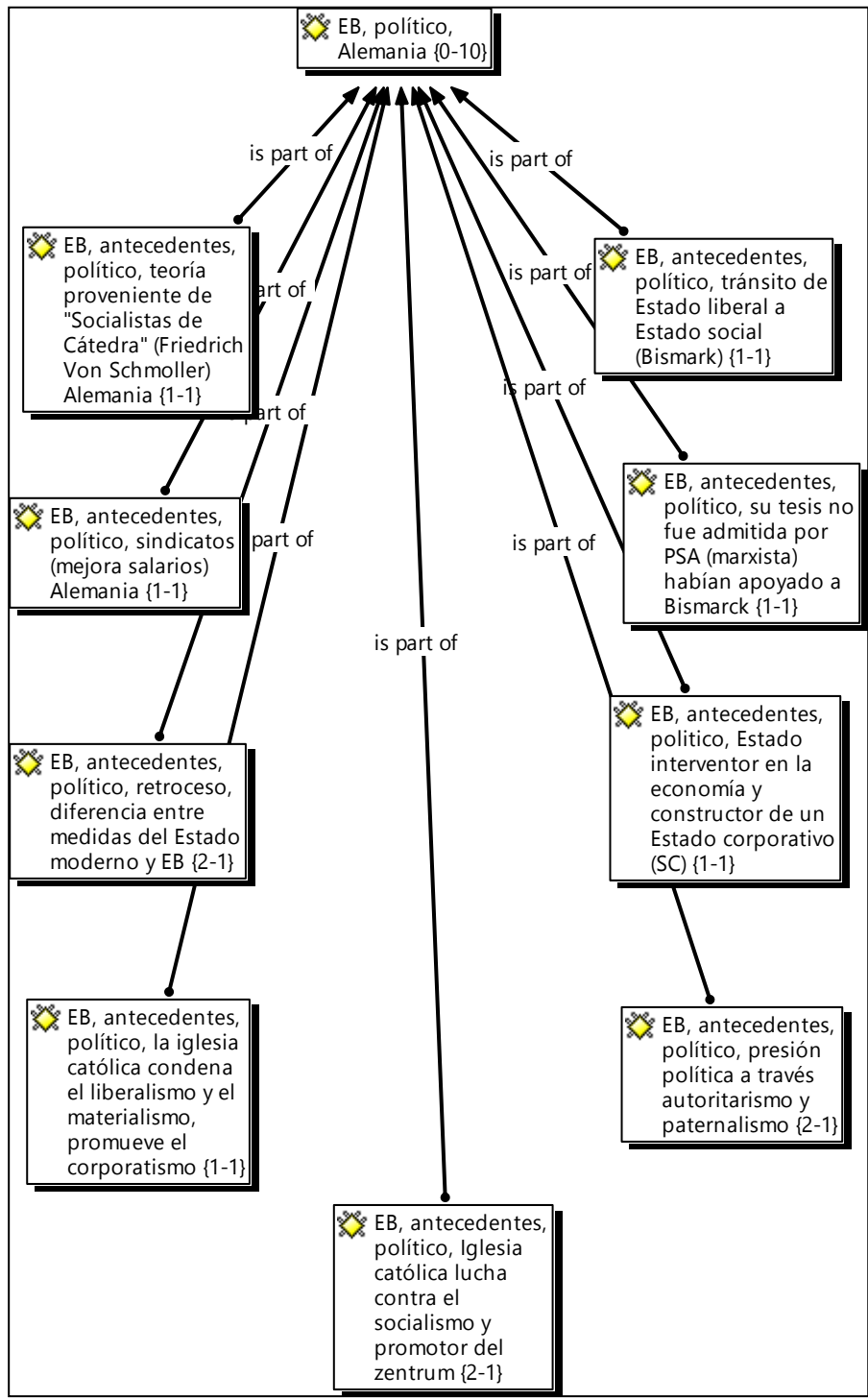


Gráfico N°6. Criterios de análisis de los antecedentes políticos del Estado de Bienestar en Alemania

El gráfico que sigue, N°7, marca simbologías sobre hechos acontecidos principalmente en Gran Bretaña, en algunos casos en tiempos similares con sus pares tanto de Alemania como de Francia.

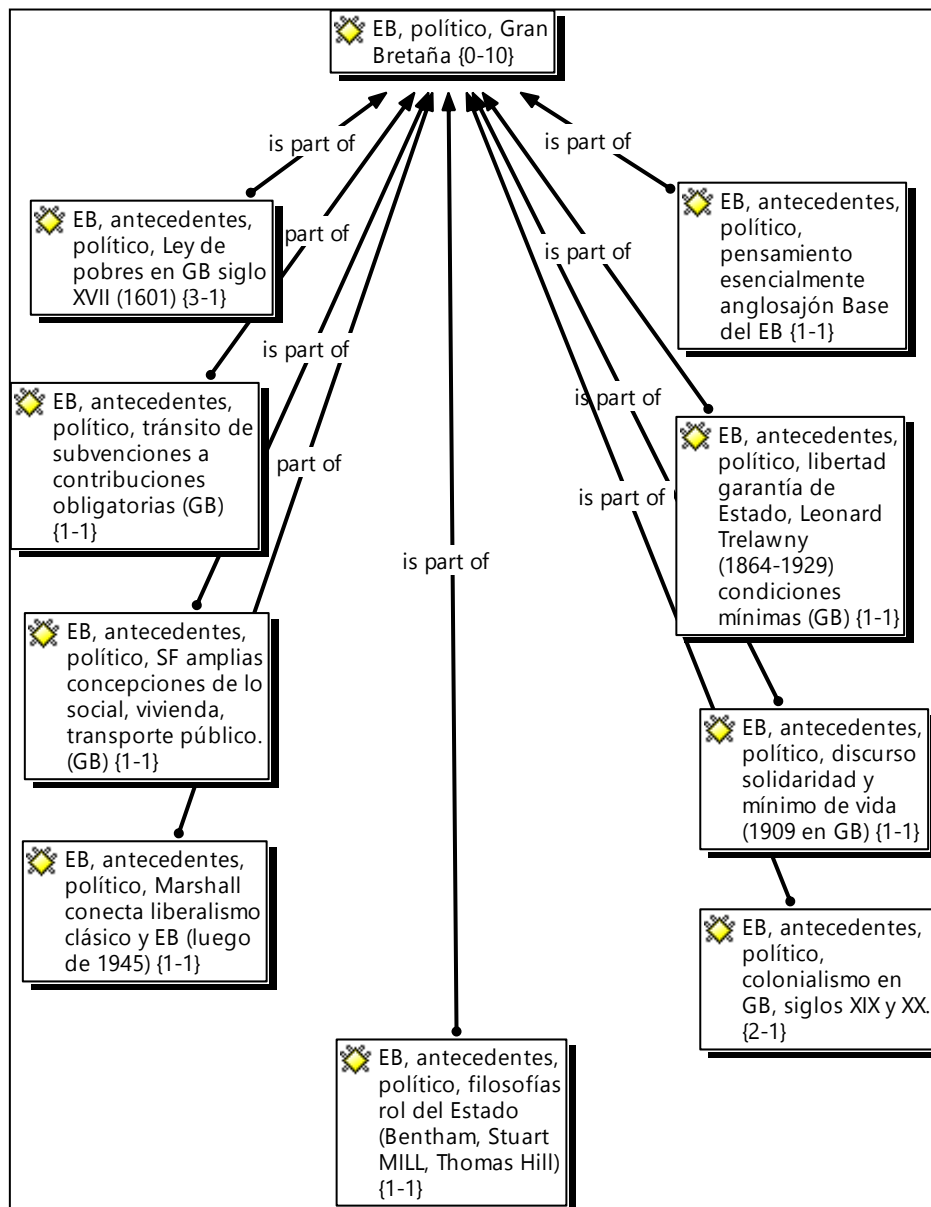


Gráfico N°7. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar en Gran Bretaña

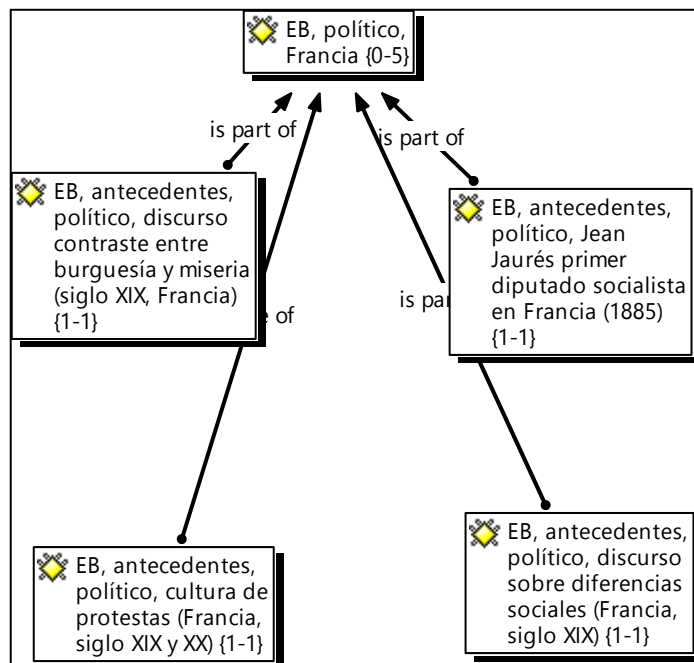
En Gran Bretaña, los procesos asociados a una concepción de ayuda

a los necesitados tienen un referente importante en la ley de pobres de 1601. El desarrollo de la Sociedad Fabiana fundada en 1884, logra tener una gran influencia en el desarrollo de las concepciones de lo social.

Pensadores como Bentham, Stuart Mill, Tomás Hill y Marshall que conectan el Estado liberal con el Estado de Bienestar, parecen contribuir, junto a Webb y Beveridge, a la creación de las bases teóricas de lo que conformaría a la postre el Estado de Bienestar. El elemento que se considera que resalta por sobre los demás, tiene que ver con el conjunto de pensadores que se manifiestan por un modelo de sociedad a partir de concepciones filosóficas, como de concepciones políticas, sobre las relaciones entre individuo y sociedad y que hacer para que la sociedad se mantenga cohesionada.

A continuación el gráfico N°8 resume algunos elementos atribuidos al estado Francés en el proceso de antecedentes referentes del Estado de Bienestar.

Gráfico N°8. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar en Francia



En Francia siempre ha prevalecido una cultura de la protesta, su discurso ha resaltado las diferencias de clase y el contraste entre la burguesía y la miseria. Su desarrollo económico se ha basado en las pequeñas empresas. Jean Jaures es el primer diputado socialista electo en 1885, con lo cual, en este sentido, Francia parece ir por detrás de Alemania e Inglaterra por lo menos en la estructuración de un intermediario importante en el estado moderno como son los sindicatos.

Es bueno resaltar que Alemania y Gran Bretaña siempre han tenido una buena competencia, en el sentido de seguirse muy de cerca los pasos. En el caso de los beneficios sociales, no ha sido la excepción y ambos países se han retroalimentado. En la próxima gráfica se manifiesta esta circunstancia y algunas otras.

Esta gráfica se corresponde con lo político y refiere a Alemania, Gran Bretaña y Francia conjuntamente. Dentro de los aspectos resaltantes está la ideología, donde el liberalismo demuestra poder superar sus crisis, la democracia se convierte en medio y fin para el logro de más bienestar, la crítica de parte del liberalismo social al liberalismo clásico, y el compromiso del pleno empleo y reforma social como elementos centrales del bienestar. Estos elementos y otros se muestran en la gráfica siguiente:

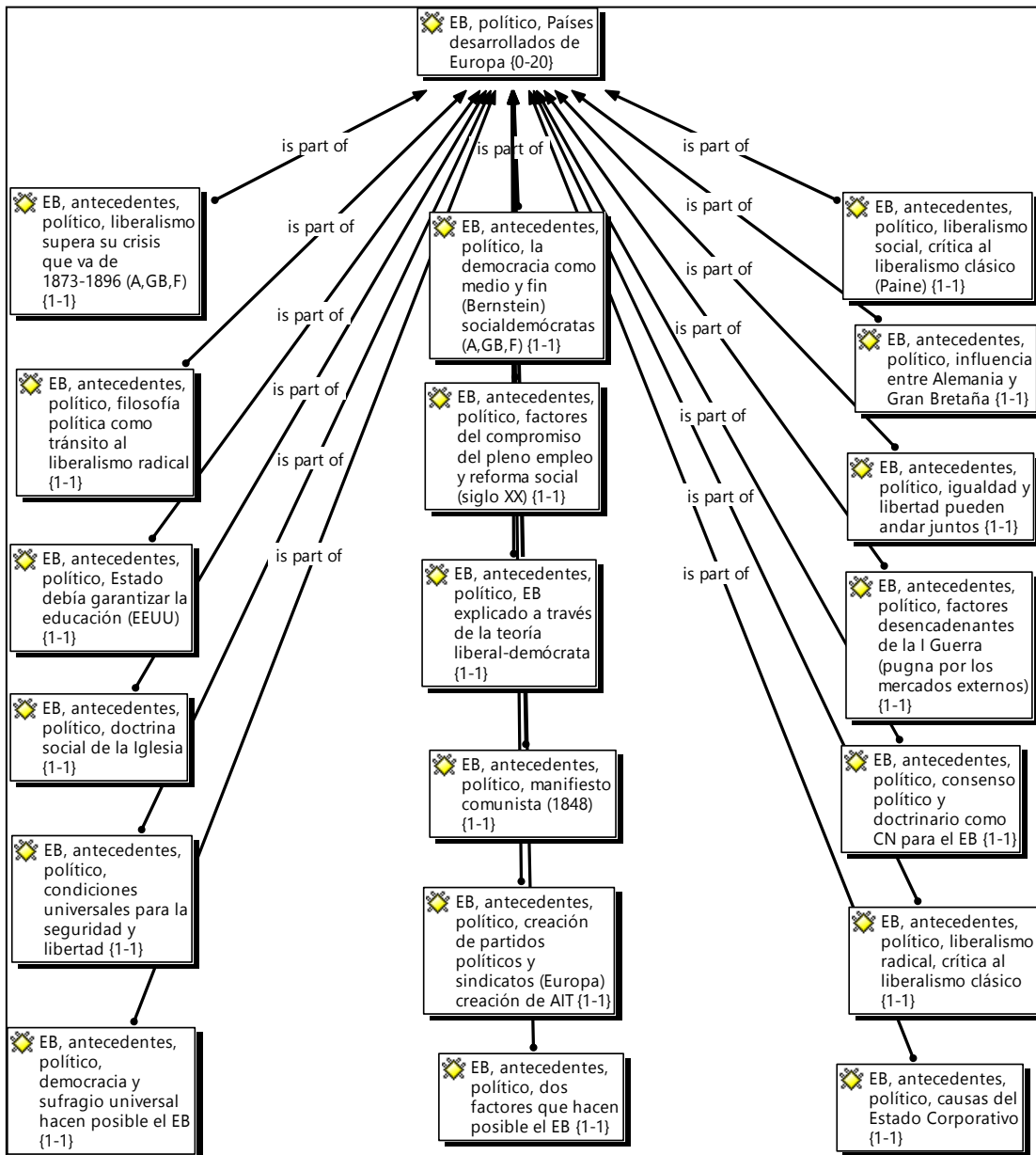


Gráfico N°9. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar en Alemania, Gran Bretaña y Francia

En los comienzos de la crisis en los países industriales ocurridas entre 1873 y 1896, y en contrario de la opinión de Marx sobre el fracaso y colapso de los países industriales, se demuestra que estos pueden superar las

dificultades y salir adelante. Esta circunstancia hace que muchos pensadores de izquierda, donde se encontraba Eduard Bernstein, reflexionen y consideran que se puede en el marco democrático, buscar una posición más central que combine el liberalismo con una mayor igualdad social. Dichos pensadores presentan una propuesta de un socialismo reformado a Alemania, Francia y Gran Bretaña. Para Bernstein, la democracia debe ser medio y fin.

En este marco de ideas, surge el liberalismo radical, el cual considera que la igualdad debe ser de oportunidades y el Estado debe garantizarla. Una parte de la filosofía del Estado de Bienestar, está vinculada con el pensamiento de Paine, especialmente el referido a la renta mínima garantizada y a la educación gratuita.

El tema de la Universalidad, la democracia y el sufragio universal constituyen elementos fundamentales sobre los que se sustentan los Estados de Bienestar. Desde el punto de vista ideológico, la iglesia aporta su doctrina de filosofía social, y distintas corrientes de pensamiento explican el Estado de Bienestar a partir de ella.

La crisis del '29 y la gran depresión, no hacían más que confirmar lo frágil del modelo capitalista de producción. Esta situación generó las bases para que la mayoría de los países desarrollados de Europa, adquirieran un compromiso con el pleno empleo y la reforma social.

Es así como las condiciones que hacen posible el Estado de Bienestar tienen que ver con la búsqueda de solución de los problemas, generados por el modelo liberal y por las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial. En definitiva, son un conjunto de situaciones políticas, económicas y sociales que transcurren en períodos de tiempo de magnitud importante, y que conforman un espectro que determina

en la práctica el Estado de Bienestar.

d. Antecedentes del Estado de Bienestar (económico)

El siguiente gráfico N°10, muestra los antecedentes económicos que influyeron en el Estado de Bienestar

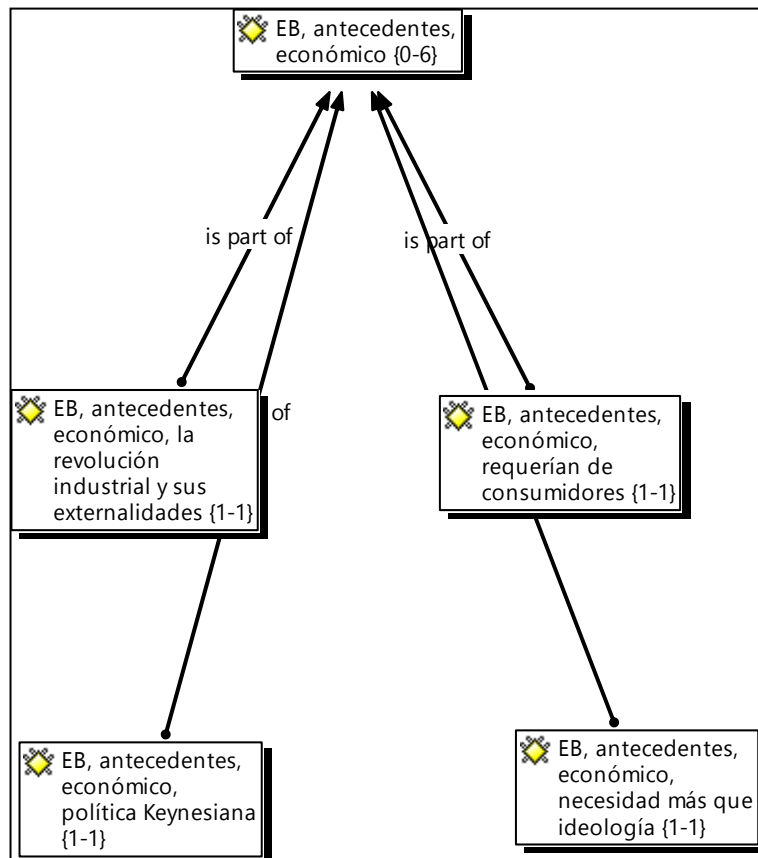


Gráfico N°10. Criterios de análisis económicos de los antecedentes del Estado de Bienestar

Hay autores que consideran que sin la política económica keynesiana no hubiera sido posible el Estado de Bienestar. Mientras tanto, otro grupo considera que el Estado de Bienestar ha sido posible debido a las

consecuencias del desarrollo industrial y al Estado no le ha quedado otra que salir a paliar los problemas que este desarrollo ha creado. Un aspecto que se debe tener en cuenta es que hay autores (Burgaya entre ellos) que consideran que las distintas situaciones de penuria que vivían los obreros y sus familias, fueron las causas, más que un aspecto de ideología, que dieron motivo a los trabajadores a luchar desde el derecho a reunirse como a asociarse y a formar modelos de cooperación que les permitieran ir logrando avances en sus condiciones de vida.

e. Antecedentes del Estado de Bienestar (precursor)

En este punto se ha introducido, normalmente asociado a los distintos sucesos mencionados con anterioridad, a los entes que han aparecido como referentes de liderazgo. En el gráfico N°11 siguiente, se muestran los precursores en los distintos países:

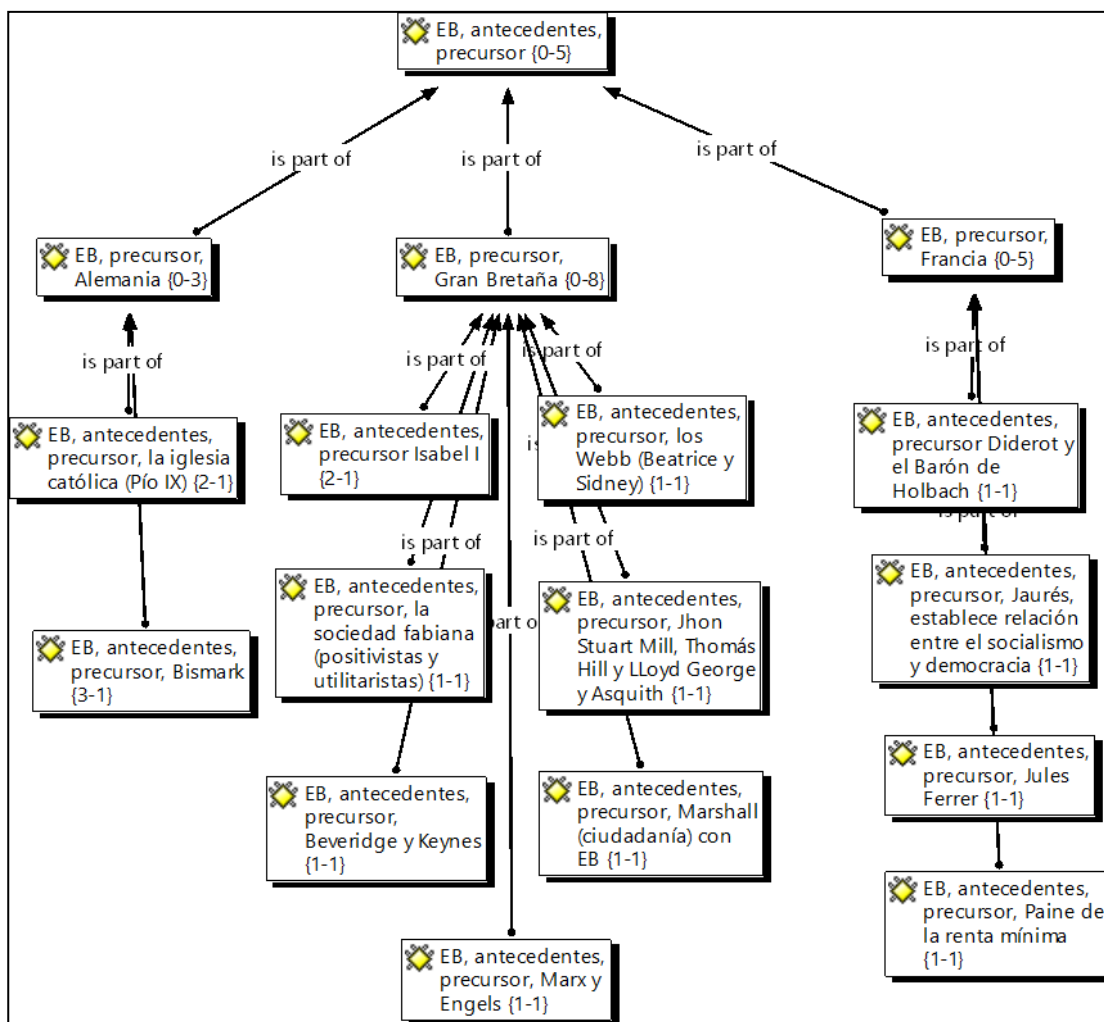


Gráfico N°11. Criterios de análisis de los antecedentes del Estado de Bienestar (precursores)

Instituciones como la iglesia católica, el partido Zentrum, los pensadores de cátedra constituyeron una parte importante tanto en el apoyo teórico al proceso de intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales, así como la instrumentación del modelo securista introducido autoritariamente por el Canciller Bismarck en Alemania. Mientras en Gran Bretaña, el tema de los precursores en el marco de los antecedentes del Estado de Bienestar, se encuentra bastante más distribuido, entre Stuart Mill, Bentham, los Webb, los fabianos, etc. En este sentido, Beveridge estuvo

ideando y pensando en formas que pudieran instrumentarse una vez culminada la Segunda Guerra, con lo cual no hizo más que completar un proceso de transformaciones sociales que, de acuerdo al punto de vista, puede ubicarse uno o cuatro siglos antes de la aplicación del modelo. En la Francia del siglo XIX figuran entre algunos otros el barón de Holbach, Juarés y Jules Ferrer.

Este nuevo Estado parece estar mejor estructurado, al considerar aspectos asociados al comportamiento de la demanda y el consumo a través de políticas de gasto fiscal, promovidas por el inglés Keynes. Keynes, a partir de la gran depresión de 1929, decidió abordar el tema de la demanda y el consumo a través de una política fiscal expansiva. Aborda el tema de la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales con un planteamiento central: hay que determinar lo que el Estado debe asumir en los asuntos públicos y lo que el Estado debe dejar en manos de los individuos. Esto había sido una propuesta de Bentham y parece ser de aquellas preocupaciones que no pierden vigencia.

2. Análisis del origen del Estado de Bienestar

En el origen del Estado de Bienestar, han surgido algunas maneras a través de las cuales se han manifestado estos orígenes. En primer lugar, se tiene la forma de manifestación, luego se tiene cuando ocurrieron los hechos, los elementos políticos que se pueden considerar que forman parte del origen, los factores que se consideran determinantes del origen y finalmente los que se consideran precursores del origen del Estado de Bienestar. El siguiente cuadro N°12 muestra estos aspectos

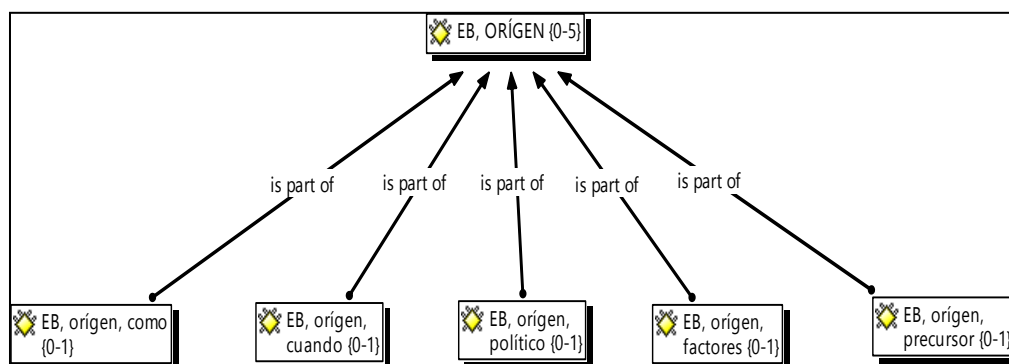


Gráfico N°12. Criterios de análisis del origen del Estado de Bienestar

a. Origen del Estado de Bienestar: cómo se manifestó

A continuación la gráfica N°13 muestra cómo se manifiesta el origen del Estado de Bienestar.

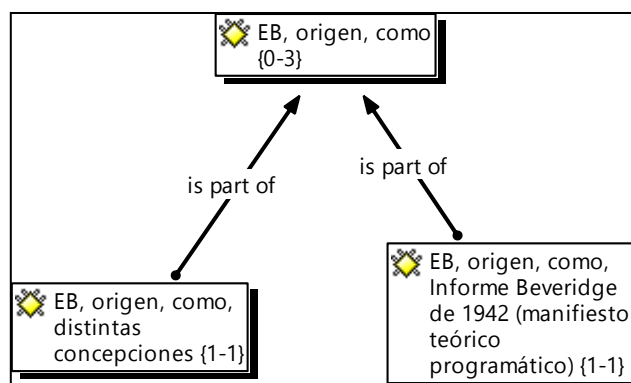


Gráfico N°13. Criterios de análisis de como fue el origen

Desde un punto de vista conceptual, la lógica de la compensación según Luhmann, es lo que justifica y da origen al Estado de Bienestar, es decir, consiste en la compensación de unas desventajas sobre las que parte cada cual, relativas a las consecuencias de un determinado modelo de vida.

El *Social Insurance and allies services* o también llamado el *Informe Beveridge*, fue un instrumento pragmático de política social que aspiraba a

resarcir los desequilibrios que había generado el Estado liberal. Este informe se convierte en un manifiesto teórico del Estado de Bienestar. De esta manera, se contribuía a la estabilidad política y a la cohesión social.

El Report Beveridge (1942) trataba de afrontar las circunstancias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales (Beveridge, cp. Pico, p. 2, 1999).

De alguna manera, la teoría de la lógica de la compensación expuesta por Luhmann, subyace en los informes Beveridge, si se considera, que precisamente las desigualdades en los niveles que se encontraban, son producto de los desequilibrios que generaba el *laissez faire*.

También está la concepción de que el origen del Estado de Bienestar es producto de la necesidad de hacer efectivos en términos sociales, los principios de libertad e igualdad,

...el moderno Estado social nace de un compromiso auténtico entre los principios del mercado y las exigencias de justicia social preconizadas por el movimiento obrero y debe ser considerado como la institucionalización de una auténtica revolución cultural, es decir, de un profundo cambio en las actitudes y orientaciones éticopolíticas de la opinión pública europea (Pellicani, L., cp. Pico, p. 134, 2009).

En definitiva, no hay grandes diferencias de criterios entre los autores, al considerar, que el Estado de Bienestar, en términos generales, se manifiesta a través de la instrumentación del *Report Beveridge*.

b. Orígen del Estado de Bienestar: cuándo

La gráfica N°14, muestra algunas relaciones de cuando se manifestó el origen del Estado de Bienestar

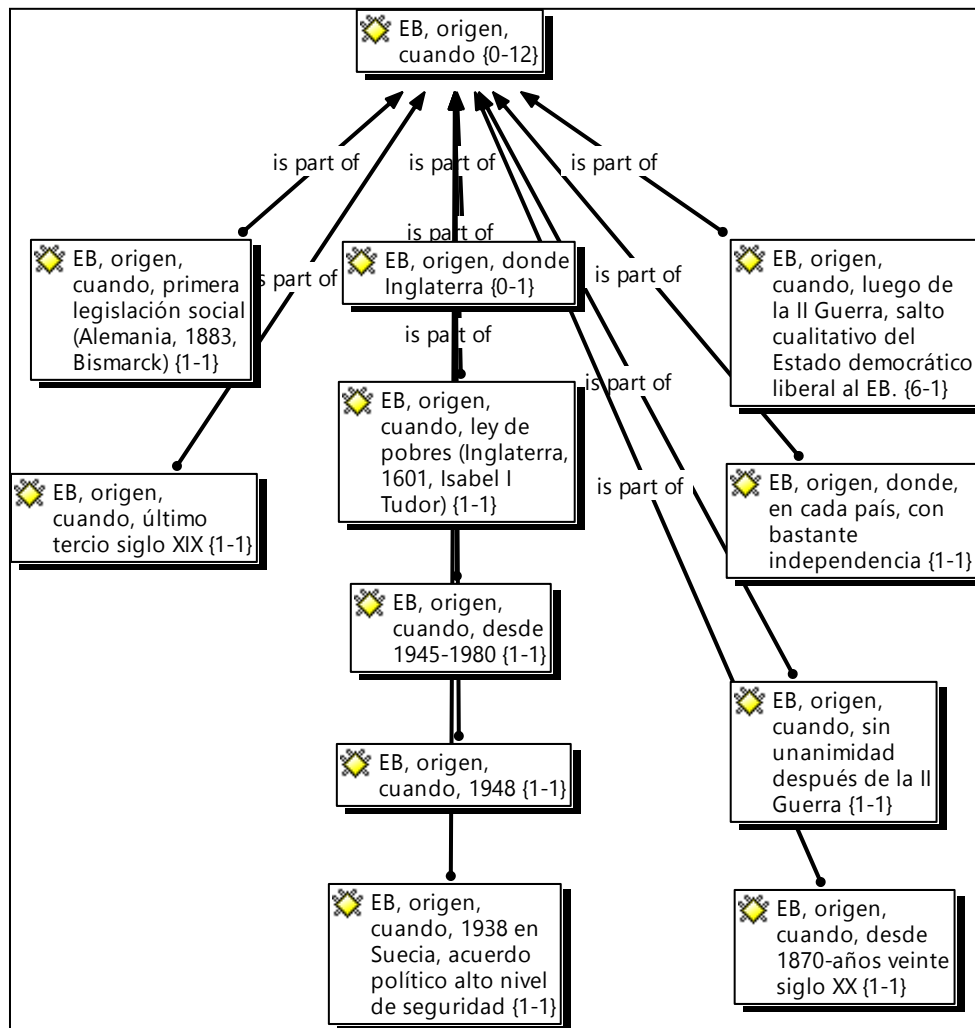


Gráfico N°14. Criterios de análisis de cuando ocurrió el origen del Estado de Bienestar

Referirse al origen del Estado de Bienestar en muchas ocasiones no resulta sencillo. Así es, puesto que muchas veces el término puede significar el inicio de un factor o un evento que se considere determinante en el Estado de Bienestar, o puede significar una referencia más generalizada de este origen. Por ello, se puede encontrar que algunos ubican el origen, en la Ley de pobres de 1601 en Gran Bretaña, otros, en la Alemania del Canciller Bismarck en la década de los 80 del siglo XIX. Hay quienes lo ubican luego de la Segunda Guerra Mundial y también a partir de 1848, cuando se comienza

a instrumentar a través del partido laborista la aplicación del *Report Beveridge* en Gran Bretaña. En definitiva, la mayoría lo ubica luego de la Segunda Guerra Mundial. Con relación al Estado de Bienestar Sueco, este comenzó en 1938, y de acuerdo a algunos autores, denota cierta independencia entre este Estado y el Estado de Bienestar propiamente dicho.

Para la corriente de pensamiento liberal-demócrata, el Estado de Bienestar nace producto del advenimiento del desarrollo industrial, de la complejidad de los distintos procesos y finalmente de la modernidad, es decir, siglo XVIII.

El inicio del Estado de Bienestar, que ha prevalecido de acuerdo a un criterio bastante generalizado como se ha comentado anteriormente, puede ubicarlo inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando están dadas las condiciones políticas entre los distintos actores. Ellos van desde los socialdemócratas con su aporte ideológico, los acuerdos entre los liberal-progresistas y los liberal-conservadores, hasta la iglesia católica. En definitiva, es luego de 1945, cuando se instrumentaron planes más estructurados sobre las coberturas de necesidades sociales en un ámbito de universalidad.

c. Origen del Estado de Bienestar: lo político

El siguiente gráfico N°15, muestra algunos de los aspectos políticos que influyeron o determinaron el Estado de Bienestar

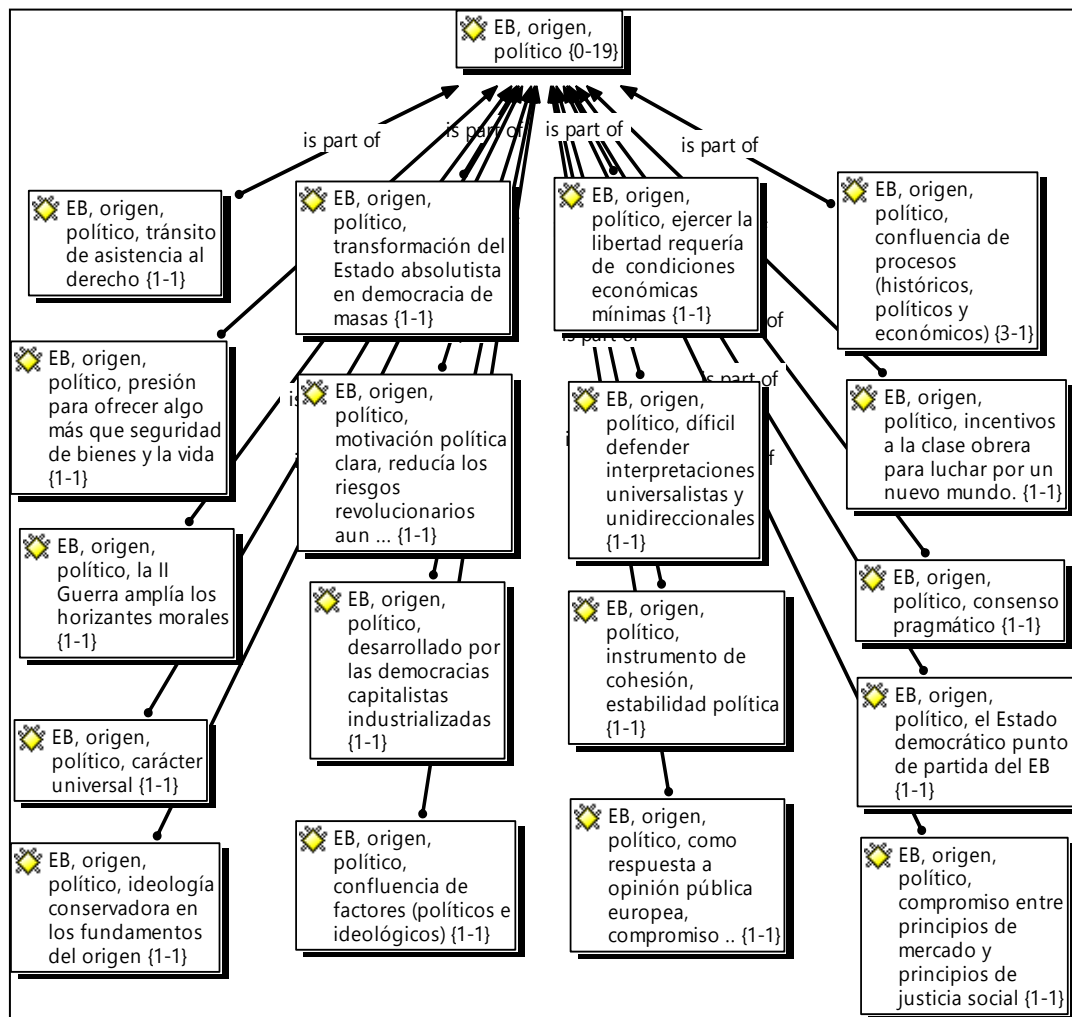


Gráfico N°15. Criterios de análisis político del Estado de Bienestar

La universalidad en el Estado de Bienestar se constituye en un aspecto político en la medida en que los distintos actores sociales, acuerdan poner en marcha este modelo político-social, además de esto, contribuye a la cohesión social por la base. Así mismo, el hecho de que dicha universalidad se materialice a partir del mismo comienzo de los beneficios sociales, constituye uno de los aspectos más importantes del sistema.

El inicio del modelo tuvo que esperar mientras el Estado absolutista

daba paso a la democracia de masas durante el último tercio del siglo XIX, una vez culminado un período de sufragio restringido. En este sentido, la democracia se constituyó en una condición necesaria para el origen del Estado de Bienestar y para este, la libertad se convirtió en libertad de oportunidades, con lo cual, el Estado tenía que garantizar unas condiciones mínimas de vida para la práctica de este principio.

Para la mayoría de los países desarrollados, si bien no estaban bastante claras las motivaciones que yacían detrás de la aprobación de la legislación social asociada a países europeos, sí parece, a juicio de Ochoa y otros muchos autores ya citados, estar bastante más claro que había en la mayoría de los países un temor a la revolución, salvando el caso de Gran Bretaña. Es decir, había una motivación claramente política en el espíritu de los acuerdos.

Otro de los elementos políticos esgrimidos que podrían determinar el origen del Estado de Bienestar tiene que ver con el momento donde la asistencia comienza a depender del derecho y no de, por ejemplo, caridad. Cuando la asistencia dependía de una decisión política, ésta quedaba supeditada a dicho juego. Hay un pensamiento de Johnson que señala que el Estado de Bienestar no se originó en 1948, sino que el mismo fue producto de un proceso de ajustes entre el individuo y la sociedad. Por lo tanto, como señala otro autor, no es más que el último peldaño de un largo proceso donde confluyen aspectos económicos, políticos y sociales. Un aspecto político central en el origen del Estado de Bienestar, está asociado con un cambio en la apreciación ético-política generalizada de parte de la opinión pública europea.

d. Origen del Estado de Bienestar: factores varios

Cuando se habla de factores, se quiere resaltar aquellos elementos que

también, además de los anteriores, determinaron el origen del Estado de Bienestar. En el siguiente gráfico N°16, se observan algunos de estos factores.

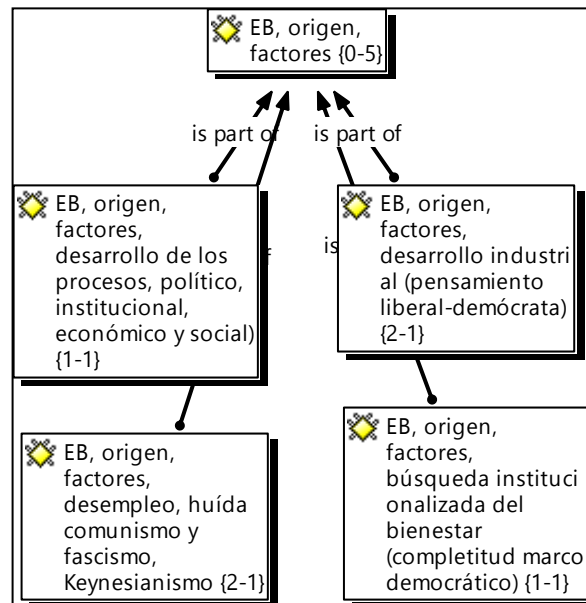


Gráfico N°16. Criterios de análisis de diversos factores del Estado de Bienestar

En principio hay varios factores históricos que tuvieron su impacto en la instrumentación del Estado de Bienestar. Uno está asociado con los temores a los gobiernos fascistas y comunistas, estos temores provienen principalmente de los liberales conservadores. Otro con el alto desempleo que hubo en Europa tanto en el período entre guerras, como las consecuencias de la Segunda Guerra, con sus 50 millones de muertes, estaba la necesidad y el deseo buscar fórmulas para una mejor convivencia. El pensamiento político socialdemócrata siempre ha tenido su intervención en la necesidad de construir un modelo social que permita una mejor convivencia. El modelo económico Keynesiano, que hacía posible un crecimiento económico sostenido, aportaba las condiciones económicas adecuadas para el origen del Estado de Bienestar.

Para Ashford, el origen parece más bien producto de una búsqueda institucionalizada, basada en la acumulación y experimentación de acontecimientos ocurridos en las relaciones ciudadano–sociedad, las que permitieron el origen del Estado de Bienestar en cada uno de los países.

La confluencia de una serie de factores económicos, políticos y sociales, han determinado el origen del Estado de Bienestar.

e. Origen del Estado de Bienestar: precursor

El siguiente gráfico N°17, muestra los entes que aparecieron como precursores del origen del Estado de Bienestar.

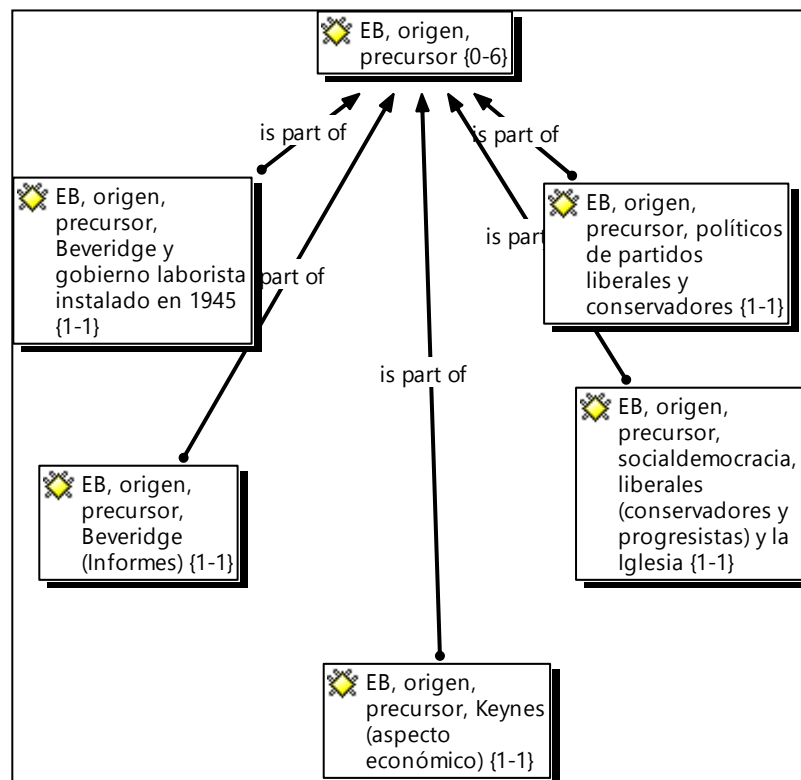


Gráfico N°17. Criterios de análisis de los precursores del Estado de Bienestar

En términos generales, los nombres que aparecen en esta lista, son

Beveridge y Keynes. Sin embargo, una vez conocido el alcance de la participación de cada uno en la construcción de los Estados de Bienestar, no parecen haber dudas, en el sentido del pensamiento de los estudiosos del tema, que el precursor del Estado de Bienestar en Gran Bretaña y de allí se extendería en general al resto de los países desarrollados de Europa, fue William Beveridge, a través principalmente de su informe emitido en 1942. Keynes como ya se ha mencionado, hizo posible económicamente el Estado de Bienestar.

Según Ashford, los que abanderaron las reformas sociales procedían de los partidos liberales y conservadores y no de los socialistas o los socialdemócratas. No obstante, los socialdemócratas siempre hicieron su aporte ideológico en la construcción del Estado de Bienestar.

3. Análisis de los objetivos del Estado de Bienestar

La categoría objetivos del Estado de Bienestar y sus derivados en término de subcategorías, las cuales son, sociales, políticas y económicas, se muestran en el siguiente gráfico N°18.

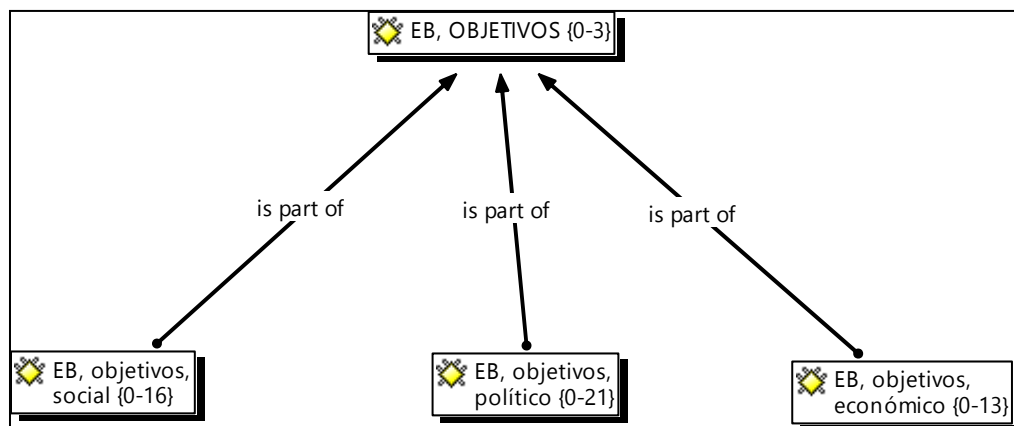


Gráfico N°18. Criterio de análisis de los objetivos del Estado de Bienestar

a. Objetivos del Estado de Bienestar: social

La siguiente gráfica N°19, refleja algunos aspectos relativos a los objetivos sociales.

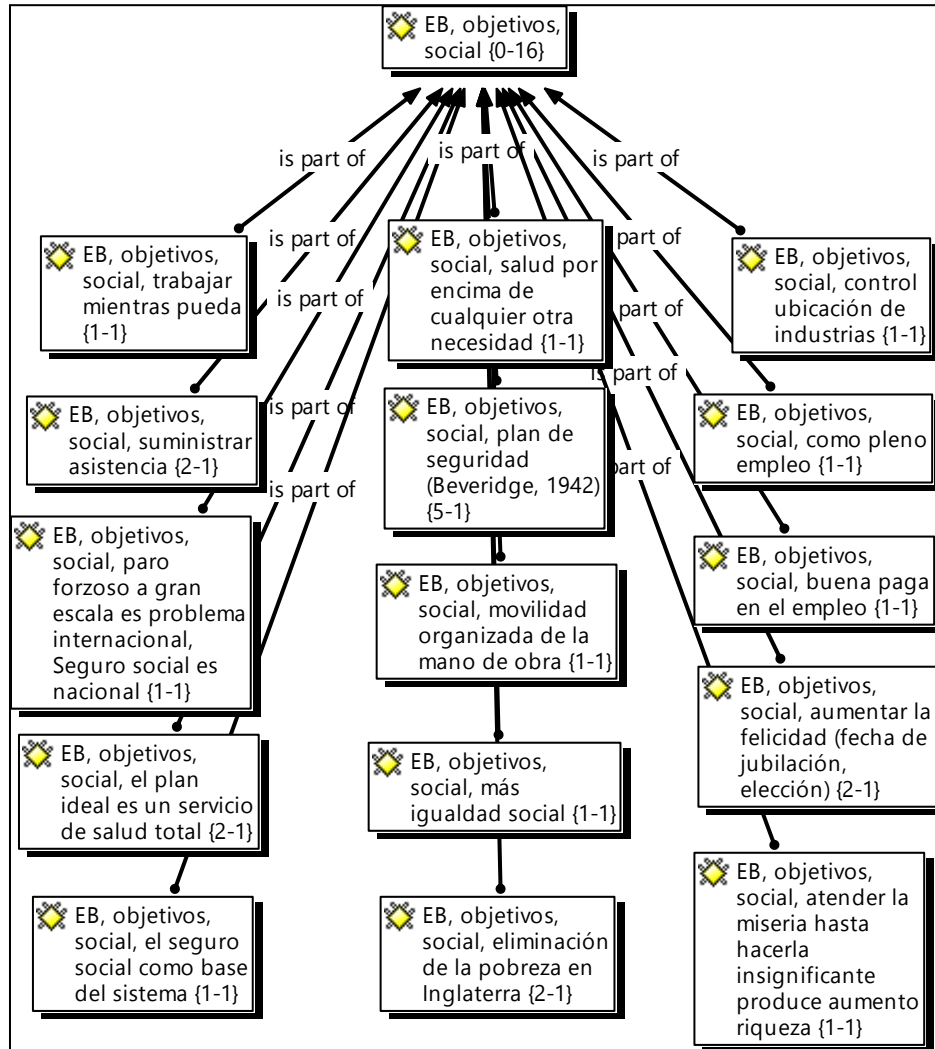


Gráfico N°19. Criterio de análisis de los objetivos sociales del Estado de Bienestar

Un objetivo social base del Estado de Bienestar, fue la integración social de los excluidos. El plan de seguridad diseñado por Beveridge se convertía en objetivo de la sociedad a través de la aprobación del mismo por el parlamento, y ejecutado a partir de 1948 por el partido laborista. Estaba constituido por tres partes principales: un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero, un sistema general de subsidios

infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana y un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo. Este plan incluía una renta mínima y era de carácter universal desde el mismo comienzo. Beveridge consideraba que la primera cosa más importante era cubrir el riesgo de la salud para todos y sin límite.

El objetivo último era la eliminación de la pobreza, la cual Gran Bretaña tenía el deber de superar. Como determinantes de la pobreza, se tienen dos factores, la pérdida del empleo, o la pérdida de capacidad para ganar un sueldo, y la insuficiencia del salario para cubrir las necesidades básicas de la familia. Sotelo considera, que no se puede hablar de Estado de Bienestar si no hay pleno empleo. Beveridge abonaba el camino a seguir para lograr el pleno empleo, uno era, mantener crecimiento de la inversión pública y privada, tener control de la ubicación de las industrias y organizar y asegurar el movimiento de la mano de obra.

El tema del pleno empleo está asociado a la buena paga, es decir, con una paga suficiente para cubrir, como decía Beveridge, las necesidades básicas de la familia. Con relación a la jubilación, era partidario de que las personas eligieran la edad de jubilación, y no que se conminara a una edad determinada de manera obligatoria.

Al inicio de la instrumentación de planes de ayuda, el objetivo era otorgar una renta mínima a los más necesitados. No obstante, el ampliar estos beneficios a toda la población, tenía la intención subyacente según Gómez, de lograr la igualdad social. Este aspecto señalado por el autor, tiene distintas opiniones entre los estudiosos. Mientras algunos consideran que los programas y planes deben ser para el grupo específico de la sociedad que los necesita otros, en cambio, parecen considerar que el beneficio debe ser dirigido a toda la población en función de un objetivo

mayor que debe ser la igualdad social.

Al mismo tiempo, otros autores señalan que el objetivo del Estado de Bienestar no ha sido nunca la igualdad sino la mitigación o reducción de la pobreza. Sin embargo, aun cuando fuere así, hay experiencias que indican que las clases no-pobres, una vez que empiezan a recibir determinados beneficios, y considerando sus mejores facilidades políticas, logran mejorar los mismos, en desmedro de las clases más necesitadas. Por lo cual la redistribución es negativa, y contradice muchas de las posiciones que señalan que el objetivo es la redistribución de la renta.

Cuando el tema del desempleo, alcanza cifras importantes, este asunto atañe a la comunidad internacional, mientras que cuando son niveles bajos, el tema es un asunto local del Estado.

b. Objetivos del Estado de Bienestar (político)

Seguidamente se muestra una gráfica N°20 con aspectos relativos a los objetivos políticos del Estado de Bienestar.

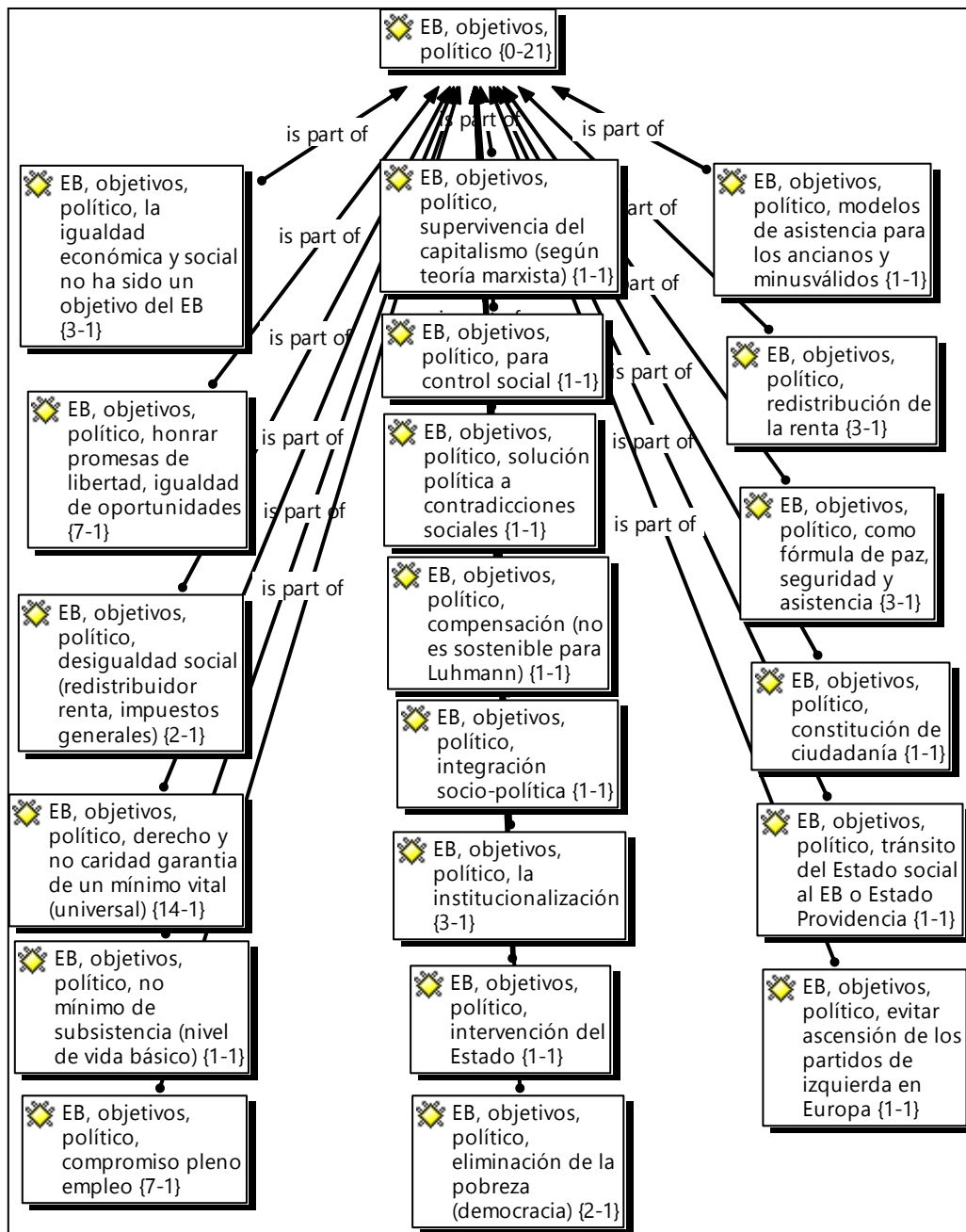


Gráfico N°20. Criterio de análisis de los objetivos políticos del Estado de Bienestar

Lo político en el marco de los objetivos resulta de la necesidad de conocer cuáles son las concepciones que tuvieron distintos autores sobre los objetivos que cumple o para los cuales fue diseñado el Estado de Bienestar. Hay un grupo de autores³⁵, que consideran que el objetivo del Estado de Bienestar es honrar los valores democráticos, considerando la igualdad, no solamente en términos jurídicos, sino también en términos de igualdad de oportunidad. Esto presupone, una garantía de seguridad económica que permita tanto la igualdad de oportunidad como la libertad.

Padieu sostiene, que la igualdad económica y social no ha sido un objetivo explícito del Estado de Bienestar, lo que no se contradice necesariamente con lo anterior, en el sentido, que la igualdad de oportunidad, presupone al menos unas condiciones mínimas de seguridad económica, no la igualdad económica y social.

Para otro grupo, el Estado de Bienestar se ha sustentado más en el objetivo de la seguridad económica y social y/o reducción de la pobreza que en el objetivo de redistribución y/o igualdad.

Si el Estado se plantea como objetivo la seguridad económica, implícitamente, por decir lo menos, está diciendo que la igualdad es de oportunidades y no meramente jurídica como la garantiza el Estado liberal. Por lo cual, se requiere un mínimo de garantías económicas, lo cual efectivamente al menos reducirá la pobreza. En el tema de la redistribución, generalmente alude a los mecanismos utilizados para tal fin.

Para Abel-Smith, el objetivo no era más que garantizar un mínimo de seguridad y considera que no se propusieron una sociedad más igual, sino

³⁵ Beveridge, Gómez y Picó, entre otros.

establecer un fondo para proteger a los más débiles.

El tema de los objetivos se centraba más en unos casos en la reducción de la pobreza, en otros en la erradicación de la pobreza y algo menos en la igualdad social, lo cual se aborda a través de la distribución de la renta y que generalmente se hace a través de impuestos directos. Para Le Gran, el tema de la redistribución es el principal objetivo del Estado de Bienestar, pero no funciona muy bien, debido a la participación de la clase media. Habría que diseñar planes específicos para la clase más desfavorecida.

Hay dos grandes objetivos del Estado de Bienestar, la garantía de una renta mínima, y el pleno empleo. Finalmente, Kaufman considera que garantizar a las personas las condiciones económicas necesarias, constituye la culminación de la misma, en ciudadano.

Por el lado de los teóricos marxistas, el Estado de Bienestar no es más que una condición necesaria para la supervivencia del capitalismo, y para autores como King, los objetivos del Estado de Bienestar son la estabilidad política y evitar la ascensión al poder de los pensadores de izquierda.

Para Luhmann es un modelo cuyo objetivo, es la compensación.

c. Objetivos del Estado de Bienestar (económico)

Se muestra a continuación, el cuadro N°21, en el cual se muestran algunos de los objetivos económicos del Estado de Bienestar.

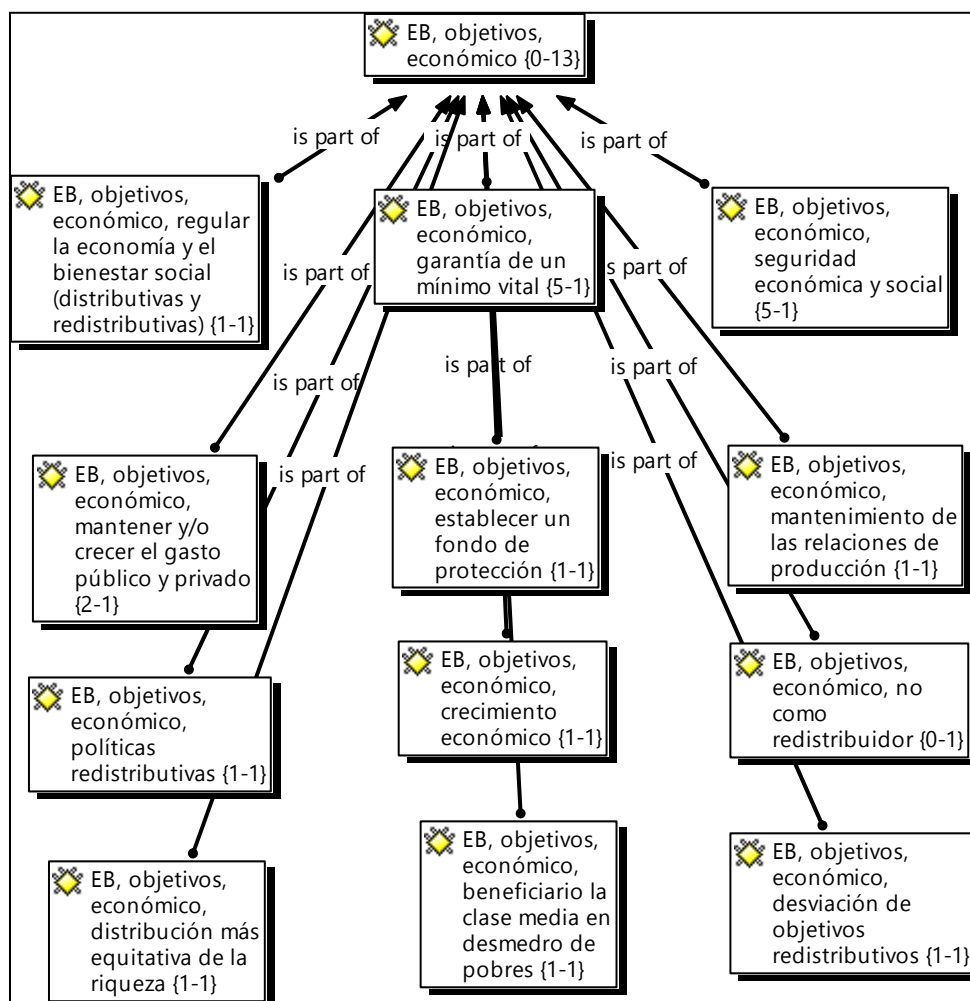


Gráfico N°21. Criterio de análisis de los objetivos económicos del Estado de Bienestar

Uno de los principales objetivos del Estado de Bienestar, es la garantía de un mínimo económico para hacer frente a las necesidades de la familia. Otro aspecto tiene que ver con la distribución de la riqueza y con la redistribución de la renta.

Ya se ha comentado que hay autores que consideran que determinadas políticas redistributivas no favorecen a las clases más necesitadas como se esperaba en el diseño original de las mismas. Por lo cual, consideran que haciendo planes específicos y distribuyendo los recursos directamente a dichos planes es una mejor manera que hacer por

ejemplo, los beneficios de carácter universal.

Picó señala que la instrumentación de los planes de bienestar, reavivan el mercado y mejoran el consumo. Este aspecto, que parece más una consecuencia del Estado de Bienestar, algunos pocos, lo consideran como objetivos del Estado de Bienestar.

Pudiera decirse, que si bien el Estado de Bienestar no parece haberse diseñado con un objetivo económico, y aun cuando según los liberales este Estado ha significado un factor discordante en el crecimiento económico, no parece que sin el Estado de Bienestar, se pueda garantizar un crecimiento sostenido estable.

4. Análisis del desarrollo del Estado de Bienestar

A continuación se tiene la gráfica N°22, la cual presenta tres factores que lo determinan

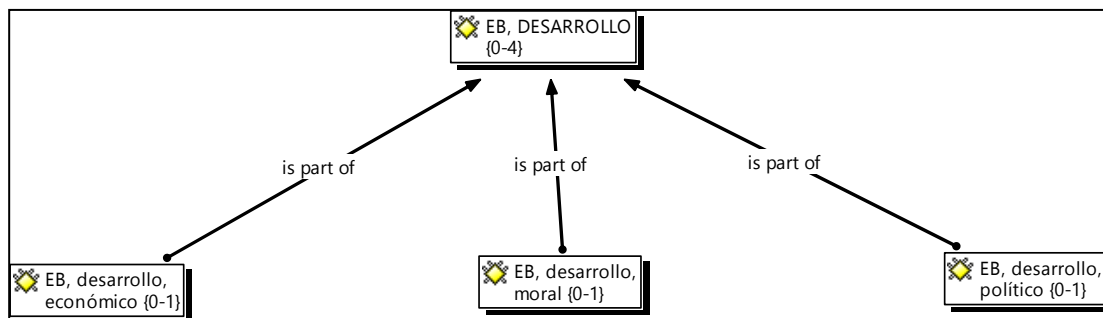


Gráfico N°22. Red general de análisis del desarrollo del Estado de Bienestar

a. Desarrollo del Estado de Bienestar (económico)

La siguiente gráfica N°23, muestra los distintos factores que determinan el desarrollo económico que determinan el Estado de Bienestar

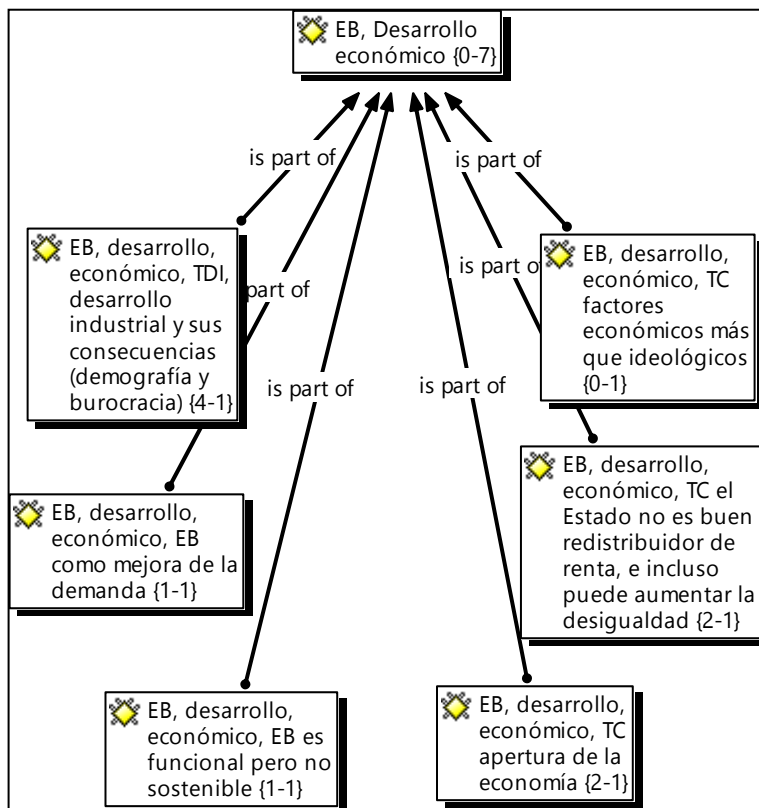


Gráfico N°23. Criterio de análisis del desarrollo económico del Estado de Bienestar

Bator, F., y otros autores consideran que el desarrollo del Estado de Bienestar, es función directa del crecimiento económico. En este sentido, en la medida en que crece la industria y la tecnología, se genera un movimiento demográfico de la masa laboral y el Estado se ve conminado a intervenir para resolver los problemas creados por dicho crecimiento, esta es la visión de la llamada teoría industrialista. En esta visión el Estado de Bienestar es más una consecuencia automática del crecimiento económico que una creación.

La teoría corporativa considera que el Estado no es buen distribuidor de

renta, así mismo, que los aspectos económicos en sus elementos sustantivos, terminan por hacer desencadenar toda una serie de políticas, que afectan el desarrollo del Estado de Bienestar.

Para varios autores dentro de los que se encuentran Camerón y Blais, el factor de más peso en el gasto público en bienestar, viene dado por la apertura económica.

El Estado funciona desde la lógica del capital, pero según varios autores, entre ellos Luhmann, el modelo tarde o temprano llevará a una crisis de legitimación, que se manifestará en la caída del mencionado crecimiento.

b. Desarrollo del Estado de Bienestar: aspecto político

A continuación, el gráfico N°24, muestra una distribución explicativa de los aspectos políticos, que afectan el desarrollo del Estado de Bienestar.

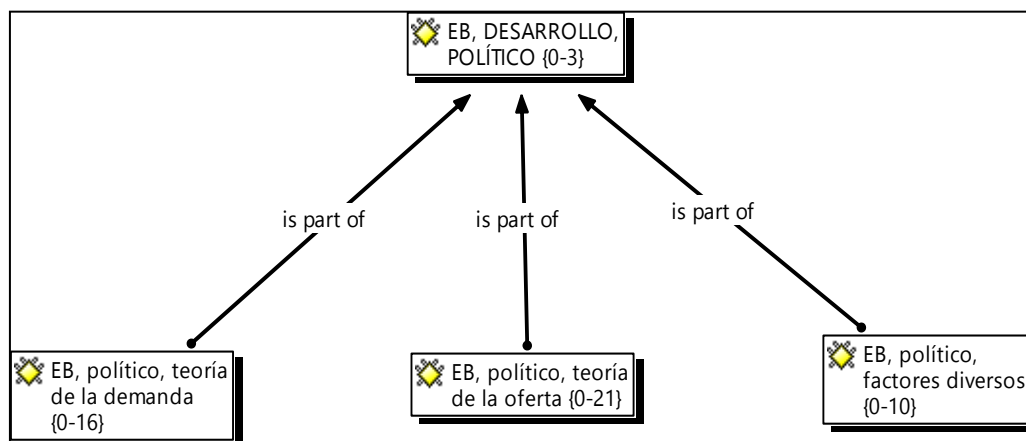
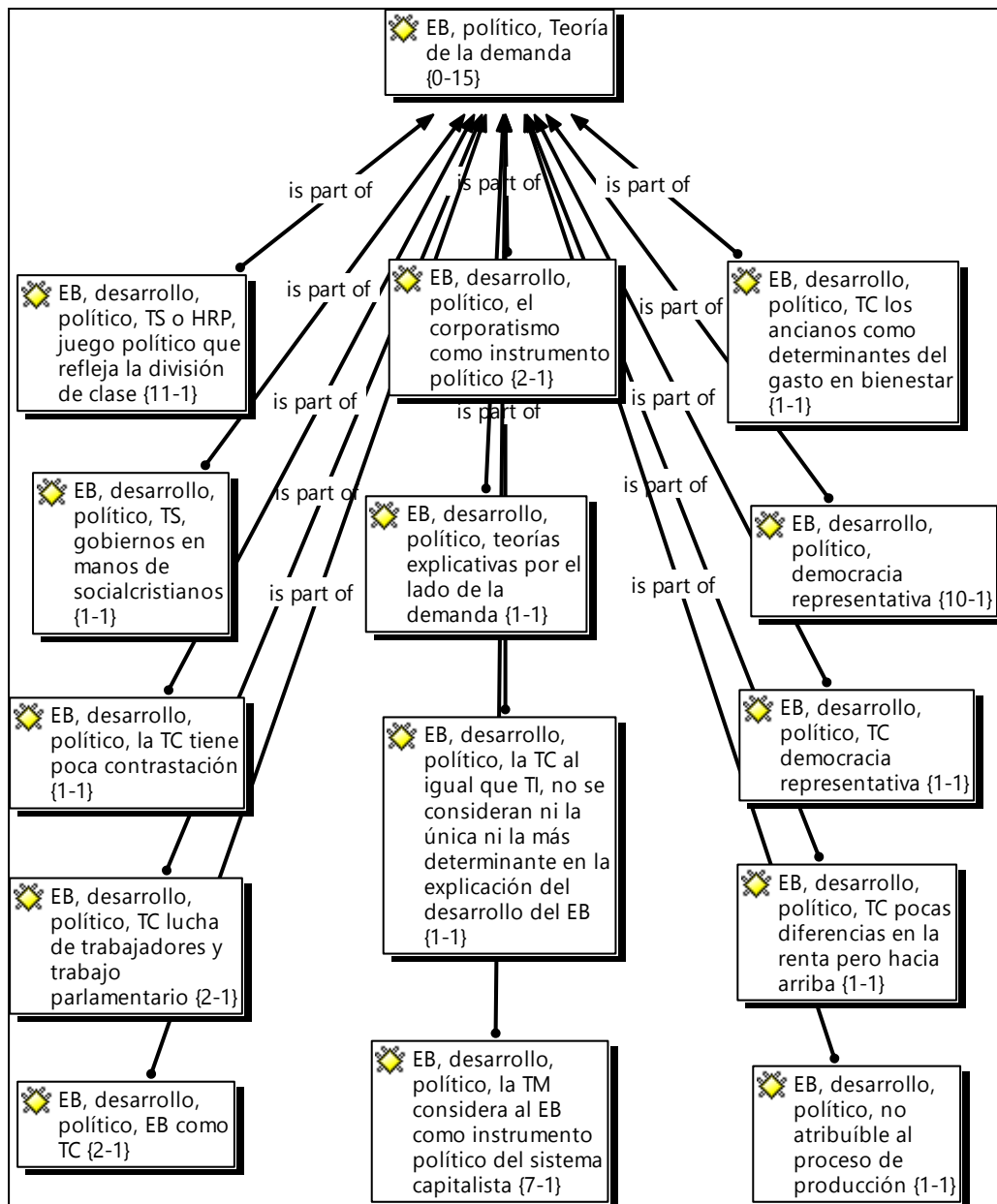


Gráfico N°24. Red de análisis del desarrollo político del Estado de Bienestar

En el desarrollo del Estado de Bienestar, se han podido distinguir en principio, tres grandes explicadores, uno asociado a la visión de la teoría corporativa en el marco de la teoría de la demanda, otro a la teoría de la

oferta y finalmente, otros factores políticos que no están necesariamente ubicados en las dos categorías teóricas anteriores.

La siguiente gráfica N°25, muestra aquellos aspectos que se encuentran dentro de la teoría de la demanda y que explican el desarrollo del Estado de Bienestar.



GráficoN°25. Factores políticos (teoría de la demanda), que explican el desarrollo del Estado de Bienestar

b1. Estado de Bienestar, desarrollo- teoría de la demanda

En la teoría de la demanda se encuentra la teoría corporatista (TC), la

teoría industrialista (TI), la marxista (TM) y la teoría socialdemócrata (TS). Esta última considera que el grupo que está en el gobierno, así como los sindicatos bien organizados, tienen una fuerte influencia en el gasto público y por lo tanto, constituyen un factor de peso en el crecimiento del Estado de Bienestar. Esta teoría le otorga bastante influencia en el gasto social a los partidos socialdemócratas cuando están en el poder en comparación con el resto de las fuerzas políticas cuando asumen funciones similares, sin olvidar que la teoría socialdemócrata se encuentra ubicada dentro de la teoría de la demanda y por lo tanto, la fuerza determinante proviene de las fuerzas políticas que conviven, como por ejemplo, los sindicatos.

Así mismo, la teoría política de los grupos de interés o teoría corporativa, señala lo siguiente:

la teoría ofrece dos esenciales proposiciones y predicciones empíricas que difieren de las otras teorías: 1) los cambios demográficos y económicos afectan la estructura de recursos y demandas del grupo para el gasto en bienestar y 2) la existencia de instituciones políticas democráticas facilita la realización de los intereses del grupo. (Pampel y Williamson, 1989, cp. Ochando, p. 137, 2009).

Es decir, en el marco democrático, aspecto político común en los Estados de Bienestar, las instituciones políticas están propensas a hacer su esfuerzo para satisfacer a los distintos grupos que surgen de los procesos de cambio, tanto demográficos como económicos. La estructuración de la sociedad a través de la participación de variados grupos de interés, es una manera en que el gasto en bienestar crece.

Hay autores que “consideran que el aspecto político, lucha de trabajadores, trabajo parlamentario entre otros, tienen y han tenido mucha más importancia que los aspectos económicos en los últimos cincuenta años”. (Esping-Andersen y Korpi (1987) cp. Ochando, 2009).

Todo lo señalado anteriormente parece apuntar a una combinación de explicaciones donde se conjugan la teoría socialdemócrata o de los recursos de poder, que sostiene que el gasto público social, depende del nivel de organización de los trabajadores, su nivel de afiliación a sindicatos, del poder redistributivo del Estado, del trabajo parlamentario, y todo esto, condimentado con un discurso basado principalmente en la diferencia de clase, así como a través de los diferentes grupos que se conforman en la sociedad, los cuales, como todos los demás tienen su peso en el proceso de participación de los recursos públicos.

La teoría corporativa se puede explicar a través del grupo de ancianos cuya expectativa de vida viene aumentando y cada vez, tienen más fuerza electoral. Sin embargo, ni la teoría corporativa ni la teoría industrial consideran que ellas explican por sí mismas el gasto social ni el desarrollo en exclusiva del Estado de Bienestar, lo cual es un reconocimiento, de que existen otros factores que también influyen. En principio el corporatismo surge como una corriente del Estado capitalista tardío donde se concibe a grupos productivos socioeconómicamente organizados distintos a sindicatos y partidos políticos a los cuales el gobierno ve como intermediarios válidos en los procesos políticos y de distribución de recursos. Por lo tanto, la teoría industrialista como su nombre lo sugiere, explica el desarrollo del Estado de Bienestar como función del crecimiento económico que se genera a través del crecimiento de la industria y la tecnología.

Hay un trabajo “en su tesis, donde el Estado utiliza el esfuerzo de gasto social sólo cuando ve amenazado el proceso de producción capitalista ya sea por huelgas, protestas u otras actividades”.

La teoría Marxista, considera que el Estado de Bienestar es un instrumento del modelo capitalista de producción. En un trabajo de O'Connor,

se muestra como el Estado utiliza el gasto social, una vez que ve amenazado su sistema político y económico. No obstante, no presenta propuestas de desarrollo sostenibles. De hecho, Luhmann los critica por esta razón.

b2. Estado de Bienestar, desarrollo- teoría de la oferta

A continuación se presenta la gráfica N°26, que muestra algunas relaciones relativas al desarrollo del Estado de Bienestar, en el marco de la teoría de la oferta.

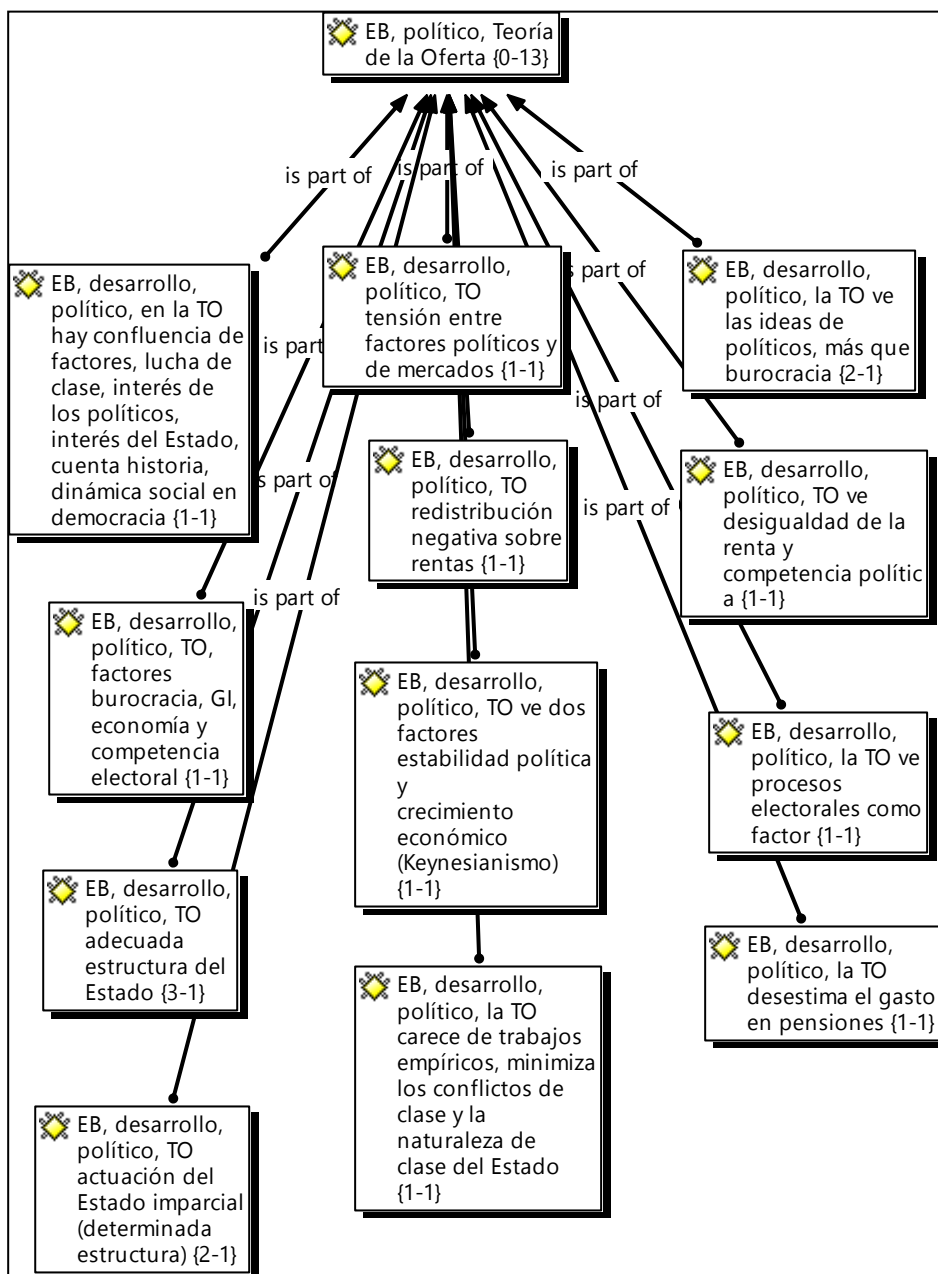


Gráfico N°26. Factores que explican el desarrollo del Estado de Bienestar, en el marco de la teoría de la oferta

La teoría de la oferta tiene como eje central de su concepción el papel que juega el Estado en el desarrollo de la sociedad. En este sentido,

considera que si el estado está bien estructurado y además es sensible a los problemas de la población y se desenvuelve en un marco democrático, entonces puede tener cierta independencia con relación a los grupos de interés. Es decir, el Estado puede estar en capacidad de decidir en base a los principios de justicia, libertad e igualdad la mejor distribución del gasto en bienestar. Esta teoría explica el desarrollo del Estado de Bienestar, a partir del juego político que se da en el seno de la sociedad, y encuentra explicación en distintos procesos entre los que está el electoral, el cual propicia el gasto social al margen de su impacto en el largo plazo.

Uno de los elementos conceptuales en la teoría de la oferta se encuentra en la búsqueda de la igualdad. En este sentido, destaca que en la medida en que la mayoría tenga ingresos por debajo de la media, esto se convierte en un incentivo para ofrecer una mejor distribución de la renta.

Para esta teoría, las ideas de los políticos tienen un peso importante en la explicación del desarrollo de los Estados de bienestar, de hecho, considera que tiene más peso que la burocracia.

Considera que hay dos factores que explican el desarrollo del Estado de Bienestar, uno, las condiciones económicas de crecimiento sostenido aportado por las políticas keynesianas y dos, la estabilidad política basada principalmente en el ejercicio del poder de los socialdemócratas.

b3. Estado de Bienestar, desarrollo- factores varios

A continuación se presenta la gráfica N°27, que muestra factores varios, que inciden en el desarrollo del Estado de Bienestar.

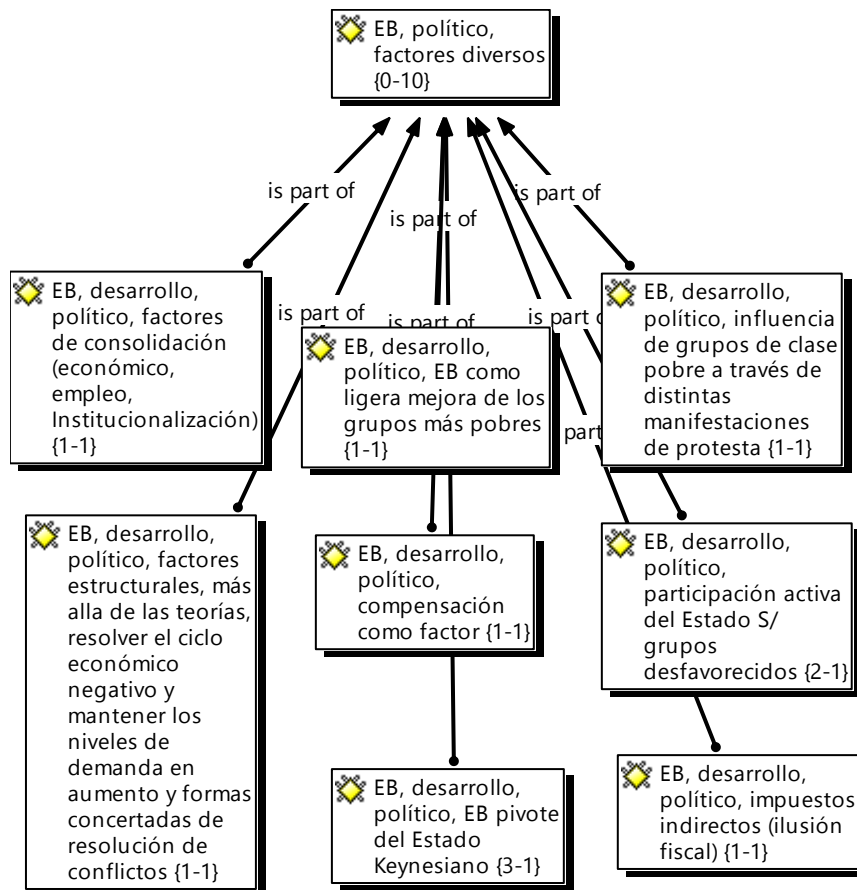


Gráfico N°27. Factores varios que explican el desarrollo del Estado de Bienestar

Más allá de las teorías que expliquen el desarrollo de los Estados de Bienestar, los rasgos que dan estructura al nuevo Estado intervencionista, son la intervención del Estado en la economía, con el objeto de resolver el tema del ciclo económico negativo y mantener los niveles de demanda en aumento, debido a dos aspectos importantes, el primero, el aumento en el gasto social y el aumento de la burocracia estatal. El otro aspecto se encuentra en su componente estructural y tiene que ver con las formas concertadas de resolución de los conflictos económicos (Ferreiro, J., 1991; Bilbao, J., 1990, cp. Ochando, 2009).

Uno de los factores, además de la necesidad del crecimiento sostenido de la economía y de una cultura favorable sobre la intervención del Estado

en estos nuevos menesteres, fue haber alcanzado los acuerdos que permitieron haber logrado el pleno empleo. Todo esto en el marco de democracias parlamentarias (Rodríguez Cabrero, 2009).

b4. Desarrollo del Estado de Bienestar: Moral

Los hechos que se sucedieron entre el período entre guerras, como el fascismo, el nazismo, el alto desempleo, y los hechos ocurridos durante la II Guerra Mundial con sus 50 millones de muertes incluido el holocausto, fueron factores que sensibilizaron a la sociedad europea y constituyen la base para la construcción de la moralidad necesaria que contribuyó a los grandes acuerdos sobre la necesidad de construir una Europa distinta y mejor. Para ello, los acuerdos políticos sobre la reforma social y el pleno empleo, estuvieron acompañados de toda una comunidad europea sensibilizada.

5. Análisis de la legitimidad del Estado de Bienestar

A continuación se muestra el gráfico N°28, que refleja aquellos factores que explican la legitimidad, tanto del Estado liberal como del Estado de Bienestar

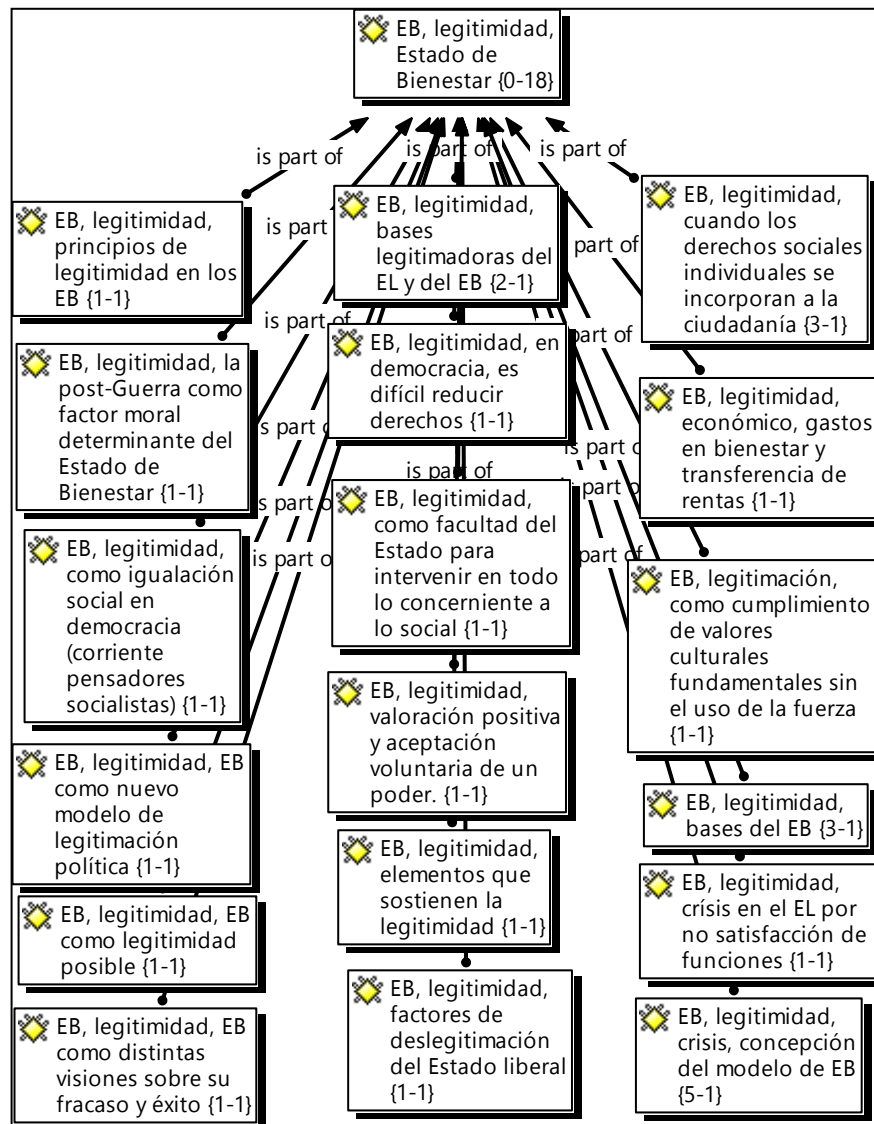


Gráfico N°28. Análisis de los criterios de legitimidad en el Estado de Bienestar

La legitimidad en el Estado de Bienestar (EB) se ha trabajado, en el marco de los principios legitimadores del Estado Liberal, agregando los elementos que legitiman al nuevo Estado.

Rescatando a Weber, la legitimidad consiste en la autoridad política. En este sentido, se pueden resaltar algunos aspectos que constituyen la base de legitimidad del Estado liberal, donde dos de sus principios fundamentales

son el desarrollo de la economía de mercado y la libertad individual.

Si bien es cierto que el estado Liberal había sabido superar crisis importantes, la Segunda Guerra Mundial y las situaciones por las que había atravesado Europa, como el fascismo y el nazismo, constituyeron elementos que marcarían a la ciudadanía europea de tal forma, que la intervención del Estado en los asuntos del mercado y en los asuntos sociales se convertía en un clamor general. Para Heller, la última post-Guerra Mundial, legitimó de alguna manera al Estado democrático con una garantía de bienestar social.

En los países desarrollados de Europa, los principios que determinan la legitimidad son: la democracia, la garantía de un sistema de libertades individuales y determinadas prestaciones para cubrir las necesidades de existencia. Estos principios conforman un sistema donde cada uno se alimenta de los otros. (García-Pelayo, M., 2008).

El Estado asistencial tardo capitalista fundó hoy su legitimación sobre: a) el postulado de la participación universal en el proceso de la formación de la voluntad política, y b) sobre la posibilidad -independientemente de la pertenencia a una clase determinada- de usufructuar las prestaciones del Estado y sus intervenciones reguladoras (Offe, C., cp. Pico, p. 118-119, 2009).

De esta manera, el nuevo Estado de Bienestar se construye bajo dos columnas, una, el crecimiento sostenido de la economía, otra y quizá la más importante, el pleno empleo con nivel de salario.

La legitimidad se considera necesaria sobre todo para el ejercicio del poder, según Offe, si esta no se puede lograr a través de razones convincentes, se puede obtener a través de dos vías, una es el reconocimiento de beneficios privados y dos, el uso de la fuerza.

En la actualidad, el Estado de Bienestar, parece haber dejado atrás, o mejor dicho, parece haber incorporado a los valores de legitimidad

tradicional, basados en la economía de mercado y la libertad individual, un nuevo valor, el cual está asociado con la intervención eficiente del Estado en los asuntos socioeconómicos de la sociedad.

La dificultad que presenta la legitimación democrática, es que en muchos casos, a la hora de hacer rectificaciones, sobre algún beneficio social otorgado, estas rectificaciones se dificultan, entre otras causas debido a la incapacidad de los políticos de hacer el esfuerzo por convencer, y en caso de hacerlo, resulta un ejercicio que en democracia no resulta sencillo restringir derechos alcanzados.

El Estado de Bienestar podría ser visto como `conclusión` del Estado nacional, en la medida en que los derechos sociales individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía como la principal base de la legitimidad política (Flora cp. Ochando, p. 42, 2009).

Análisis de la Seguridad Social en Venezuela, en función de sus antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad

Este análisis corresponde **al segundo objetivo** de la investigación, que consiste en analizar los planteamientos de autores acerca de la Seguridad Social en términos de antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política.

La siguiente gráfica N°29, muestra las cinco categorías a analizar

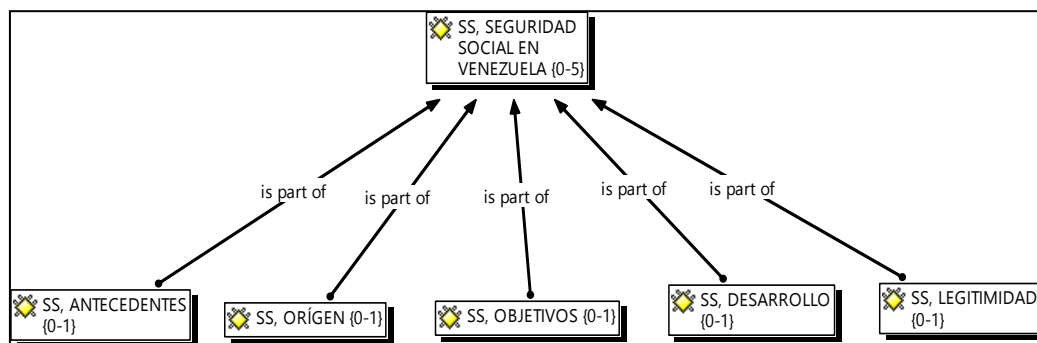


Gráfico N°29. Red general de los criterios de análisis de la Seguridad Social

1. Análisis de antecedentes de la Seguridad Social en Venezuela

Con respecto a la categoría antecedentes de la seguridad social, se trabajó en función de cómo se manifestó la seguridad social en sus primeras etapas, cuándo surgió, quiénes fueron sus precursores y sus beneficiarios. De estas manifestaciones han surgido cuatro subcategorías, las cuales se muestran en el siguiente gráfico N°30.

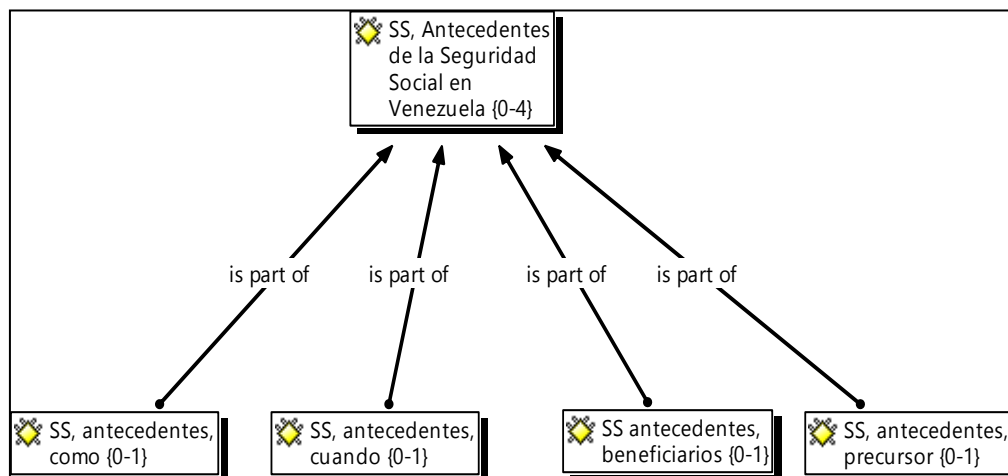


Gráfico N°30. Criterios de análisis sobre antecedentes de la Seguridad Social

a. Antecedentes de la seguridad social: cómo se manifestó

Como se manifestaron los antecedentes de la seguridad social, se muestran en la siguiente gráfica N° 31.

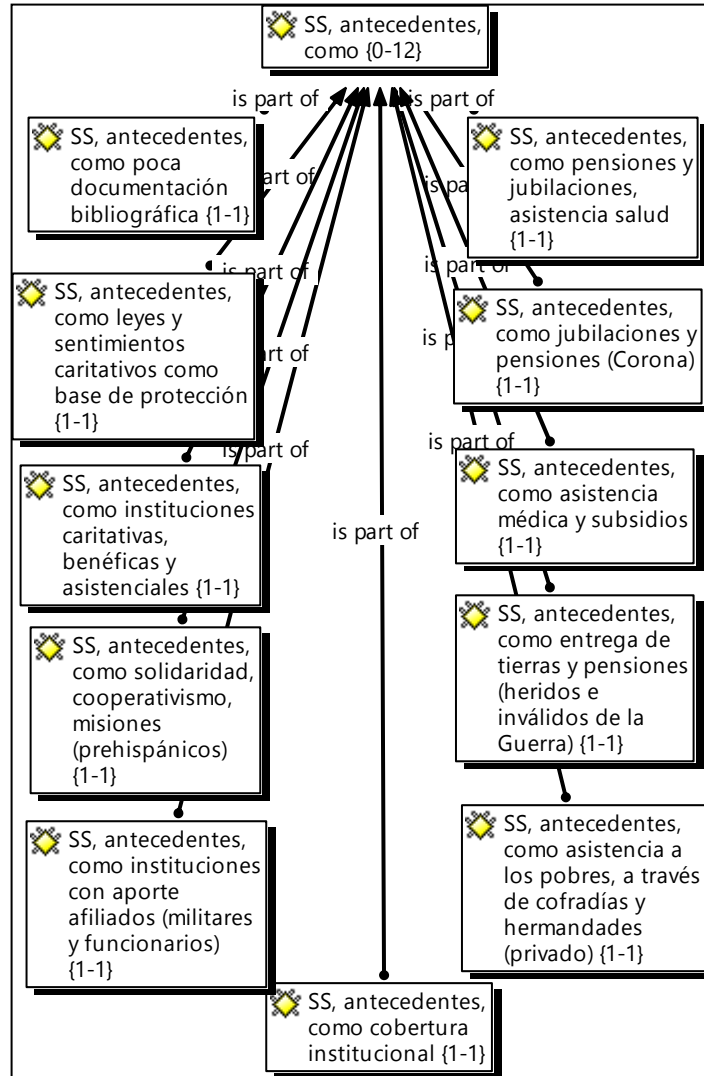


Gráfico N°31. Criterio de análisis de Como se manifestaron los antecedentes de la seguridad social

La poca bibliografía que existe sobre los antecedentes, es referida por

estudiosos del tema. En el siglo XIX, una vez terminadas las Guerras de independencia, quedan de la época colonial algunas leyes, las cuales reflejan solidaridades que se manifiestan a través de instituciones de carácter caritativo.

Esta concepción de la caridad institucionalizada viene de los tiempos de la colonia y se mantiene vigente. También los indígenas tuvieron sus instituciones, las cuales se sustentaban en el espíritu de solidaridad y en la cooperación entre los distintos pueblos prehispánicos a través de cajas de comunidades y misiones (Moles, R., cp. Méndez, A., 2011).

Además de estas formas institucionalizadas que existieron para los distintos actores de la sociedad incluyendo a los de la Corona Española que también tenían sus beneficios, tanto de pensiones y jubilaciones a través de instituciones graciabiles.

Luego de las guerras de independencia, siempre quedaban soldados y tropa heridos e incapacitados, para los cuales se les otorgaba desde tierras para trabajar, como pensiones de incapacidad. La asistencia a los pobres se realizaba a través de Instituciones benéfico-mutuales, que también se ayudaban mutuamente.

b. Antecedentes de la seguridad social: cuándo surge

A continuación la gráfica N°32, muestra cuando se manifiestan algunos antecedentes de la seguridad social.

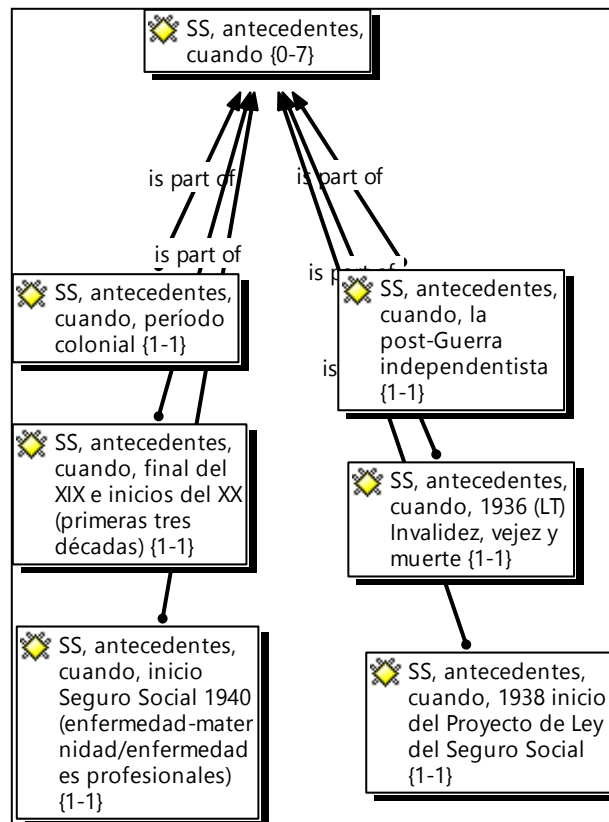


Gráfico N°32. Criterio de análisis de cuando ocurrieron los antecedentes de la seguridad social

El período de la colonia española fue prolífero en institucionalizar todo un conjunto de leyes que se fueron gestando, como todas, a través de los procesos de interrelación entre los oriundos de la colonia y sus colonizadores. Así se tienen las leyes de Indias, las cuales fueron difundidas por los frailes, dentro de los cuales figuraba, Bartolomé de las Casas. Luego, parte de esta institucionalidad se mantiene luego de la colonia.

No es sino hacia finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, cuando, se comienza a constituir una nueva institucionalidad, de carácter caritativo, benéficas y asistenciales, las cuales se mantienen vigentes (Méndez, A., 2011).

Ya en 1936, comienza la legislación venezolana a través de la Ley del Trabajo a referirse a beneficios asociados a enfermedad-maternidad, vejez y muerte, y para 1938, el actuario Dr. Zalenka de la OIT, contribuye con el país a preparar el proyecto de ley del seguro social que iniciaría más adelante.

c. Antecedentes de la seguridad social: Beneficiarios y precursor

El siguiente gráfico N°33, muestra antecedentes, relativos tanto a beneficiarios como a los precursores.

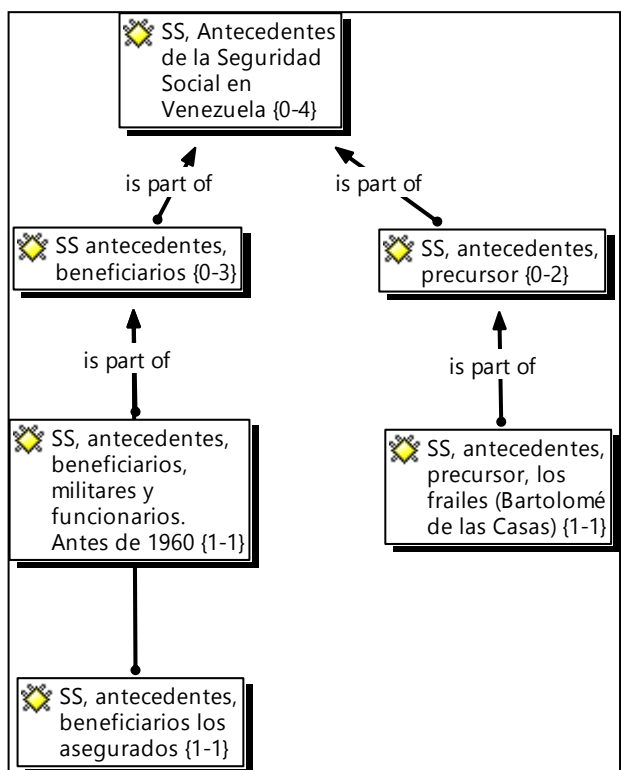


Gráfico N°33. Criterio de análisis sobre los precursores y beneficiarios de los antecedentes de la seguridad social

En la búsqueda de antecedentes de la seguridad social en Venezuela, se puede señalar, que en la época de la colonia, hubo una institucionalidad, la cual no se aprecia cómo se manifestaba, es decir, si llegó a la práctica y hasta que niveles de cobertura se llegaba, sin embargo, se puede extraer de

lo revisado, que lo dejado en las leyes de Indias fue divulgado a través de los frailes, que de alguna manera fungen como precursores en el sentido de servir de voceros de lo que había.

Con relación a los beneficiarios, en dicha época colonial, se puede entender que se daba ayuda a los diferentes grupos que conformaban la sociedad de entonces. De hecho, se mencionan como Instituciones que cumplen al menos una misión social, a las graciabes, benéfico-mutuales, indígenas, oficiales y otras. Los Frailes, en general, son los que difunden gran parte de las leyes de indias, donde figuraba Bartolomé de las Casas.

Ya en 1936, comienza la legislación venezolana a través de la Ley del Trabajo a referirse a beneficios asociados a enfermedad-maternidad, vejez y muerte, y para 1938, el actuario Dr. Zalenka de la OIT, contribuye con el país a preparar el proyecto de ley del seguro social que iniciaría en 1940 ofreciendo cobertura en el riesgo de enfermedad-maternidad y accidentes en el trabajo.

2. Análisis del origen de la Seguridad Social en Venezuela.

Con respecto al origen de la seguridad social, se trabajó en función de cómo surgió o como se manifestó, cuándo surgió, quiénes fueron sus precursores, cuáles han sido sus elementos políticos y otros factores que influyeron o lo determinaron. La siguiente gráfica N°34, ilustra dichas relaciones.

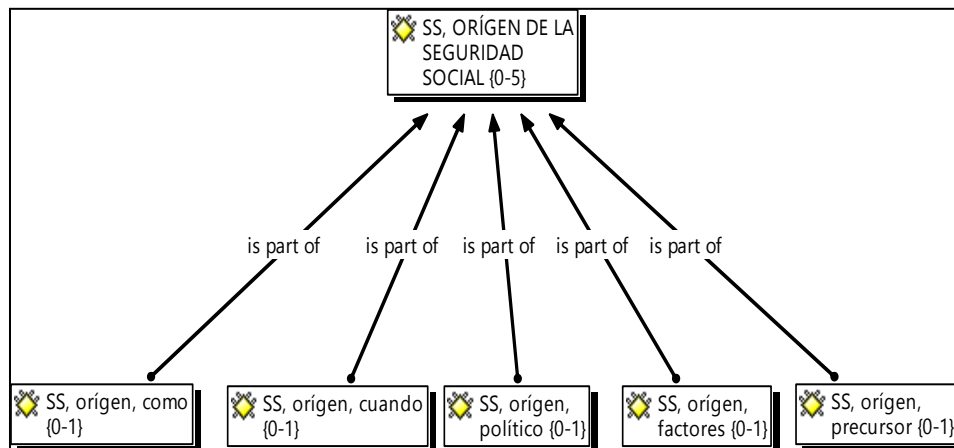


Gráfico N°34. Red general del origen de la seguridad social

a. Origen de la seguridad social en Venezuela: cómo y cuándo se manifestó

En el origen de la seguridad social en Venezuela, han surgido formas de cómo se han manifestado, y en qué momento estas formas han ocurrido.

La gráfica N° 35 siguiente muestra las relaciones antes comentadas

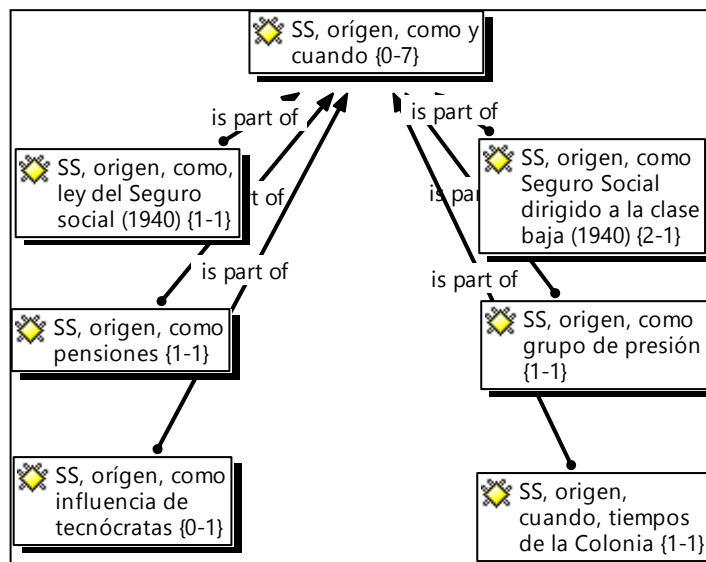


Gráfico N°35. Criterio de análisis sobre cómo se manifestó y cuando el origen de la seguridad social

El Seguro Social, tuvo su inicio en el año de 1940 a través de la Ley del Seguro Social y cubriendo el riesgo de enfermedad-maternidad y accidentes profesionales. Asimismo, para 1967, se inicia el seguro de pensiones asociado al Seguro Social.

En la mayoría de los países donde se ha instrumentado el seguro social, este constituye, la columna vertebral de la seguridad social. El seguro social está referido exclusivamente a las personas que cotizan al mismo, y, en Venezuela, el grupo que queda fuera de cobertura, en el marco del seguro social es tan grande o mayor como el que está cubierto. Adicionalmente, se tienen los criterios teóricos a los que se refiere Mesa-Lago con relación al origen o inicio de la Seguridad Social en América Latina. Este inicio se remonta a lo que alguno de los estudiosos del tema llamó el pistoletazo de salida de la seguridad Social, es decir, no se puede considerar a la seguridad social como producto de un decreto, sino más bien como producto de un proceso, que se va estructurando, al menos en la teoría, en el tiempo, hasta alcanzar el fin de la seguridad social, que en el caso de Venezuela, de acuerdo con la constitución de Venezuela, consiste en cubrir a todas las personas contra todos los riesgos posibles, desde enfermedad, incapacidad, retiro, muerte, paro y sobrevivencia, hasta recreación, vivienda, y todo aquello que se considere mejora la calidad de vida de los ciudadanos. De hecho, en la Constitución de 1999, aparece como uno de los objetivos de la seguridad social el siguiente:

la seguridad social atenderá a los estados de alteración de la salud a causa de enfermedades y accidentes comunes, enfermedades profesionales y accidentes en el trabajo, maternidad, incapacidad temporal, parcial, permanente e invalidez, vejez, muerte, desempleo, cargas familiares, falta de vivienda y la necesidad de descansar y recrearse. La atención se prestará mediante: asistencia médica integral, indemnizaciones, pensiones, subsidios, asignaciones familiares y programas habitacionales de descanso y de recreación (Méndez, A., p. 89, 2006).

Con relación al origen y considerando el criterio de Mesa-Lago, que consiste en considerar inicio de la seguridad social en cualquier país, el momento en el cual se aprueba algún riesgo asociado a la pérdida de ingresos presente o futura. Desde la colonia se han estructurado una serie de planes y programas que han permitido suplir las necesidades de grupos, generalmente organizados. También se conoce, que posiblemente antes de aprobarse la Ley del Seguro Social en Venezuela en 1940 y la de 1967, ya existían numerosos planes de pensiones, denominados planes complementarios. En este sentido, la seguridad social en Venezuela comenzó cuando se dieron los primeros beneficios a algún grupo, denominados por Mesa-Lago, de presión. Sin embargo, el inicio del seguro social, es considerado el año de 1940.

Otros consideran el inicio de la seguridad social estuvo marcado por la influencia de un grupo de tecnócratas de la OIT, con sus concepciones de la seguridad social.

b. Origen de la Seguridad Social (aspectos políticos)

A continuación el gráfico N°36, muestra un esquema del origen de la seguridad social.

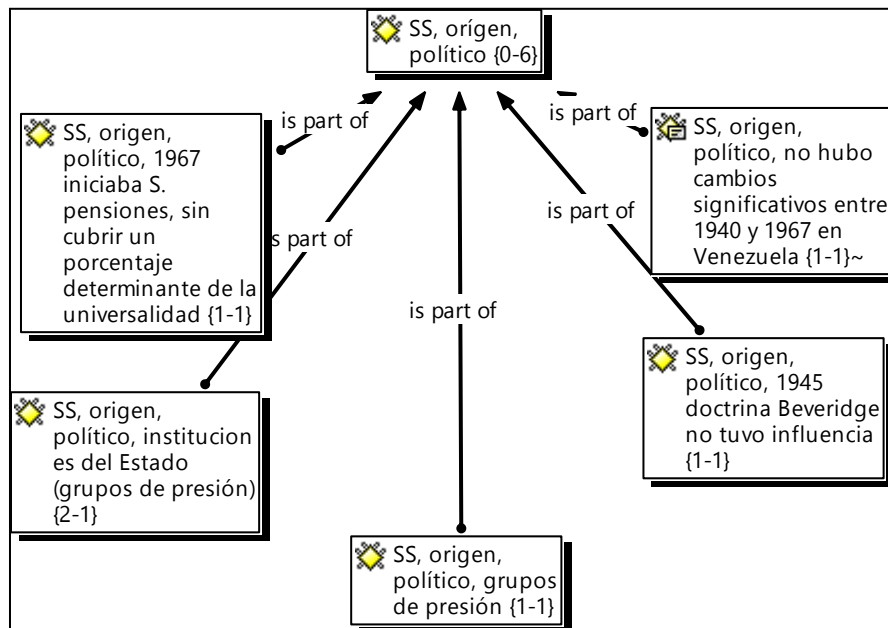


Gráfico N°36. Criterio de análisis sobre los aspectos políticos que influyeron en el origen de la seguridad social en Venezuela

EL seguro social nace en Venezuela con la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1940. Para 1967 se promulga la ley de pensiones asociada al seguro social. Durante este intermedio, nacía en gran Bretaña una nueva doctrina, que ampliaba el campo de actuación del seguro social, a toda la población, denominada Seguridad Social. Es decir, para el momento de la instrumentación del seguro de pensiones, ya el seguro de enfermedad-maternidad cumplía veintisiete años. En este sentido, parece importante haber considerado el nivel de personas aseguradas en el seguro de enfermedad-maternidad y accidentes laborales, a efecto de valorar si efectivamente el modelo del seguro social era adecuado para el país. Sin embargo, ya se había tomado la decisión de incursionar esta ruta y se continuó con el seguro de pensiones. Asimismo, para esta nueva fecha de 1967, los empleados públicos seguían sin la obligación en la práctica, de cotizar al seguro social, a sabiendas que el sector público estaba constituido por una parte importante de la población.

El tema del paralelismo de sistemas, tanto de pensiones como de salud, es decir, de la existencia de los llamados seguros complementarios de pensiones, como de los sistemas de salud que ofrecían los organismos públicos principalmente, donde los empleados públicos obtenían sendas pensiones en sus lugares de trabajo, se tradujo en menos asegurados en términos relativos, ya que el sector privado, si estaba obligado a asegurar a sus empleados y por ende a cotizar la prima correspondiente. El tema de lo político, está asociado al menos a dos aspectos, uno que el grupo de personas que no cotizan al seguro social, como no está vinculada al sistema, no va a luchar por mejores condiciones para el mismo. Un segundo aspecto, vinculado o dependiente en cierta medida del primero, tiene que ver con la calidad de los servicios y el monto de prestaciones en dinero, en un marco económico, que a partir de 1979, entraba en una inflación de dos dígitos, prácticamente para quedarse allí. Con lo cual, al no hacerse los ajustes de acuerdo a inflación, el sistema en general se iba resquebrajando, hasta llegar a los niveles que hacia la década de los 90 del siglo pasado, hizo que los factores políticos decidieran estudiar y diseñar un sistema de seguridad social integral.

Una vez surgida la doctrina de la seguridad social en la Inglaterra de la II pos-guerra, esta no tuvo en Venezuela, al menos en términos legislativos, mayores repercusiones por no decir, ninguna repercusión. Es decir, parecía no haber ocurrido nada en la Europa de la post-guerra con relación al sistema de seguridad social.

Según Mesa-Lago, Malloy, Tamburi y otros, las formas de origen de los sistemas de seguridad social en América Latina, han sido a través de los grupos de presión, liderados por los militares y funcionarios públicos. En Venezuela, esta situación se mantiene vigente, es decir, un modelo particular de salud y de pensiones, dependiendo el tipo de institución pública. Sin

embargo, el modelo del seguro social, fue el primer modelo segurista dirigido al menos teóricamente a toda la población formal de trabajadores, con los matices de rigor general, donde los militares contaban con su propio sistema, y los matices adicionales de rigor en Venezuela, donde los sectores pertenecientes a la administración pública no estaban tampoco incluidos.

Por lo tanto, en Venezuela, el grupo que realmente utilizaba el seguro social era un grupo formado por aquellos trabajadores pertenecientes a la clase baja y al sector privado. Ya que la clase media que trabajaba en el sector privado, aun cuando cotizaba al seguro social, tenía acceso a otros sistemas privados de protección.

3. Análisis de los objetivos de la Seguridad Social en Venezuela

Con respecto al análisis de los objetivos de la seguridad social, se trabajó en función de cómo surgió o como se manifestaron estos, de allí surgieron los aspectos económicos y los aspectos considerados de carácter político.

La siguiente gráfica N°37, muestra las relaciones antes referidas

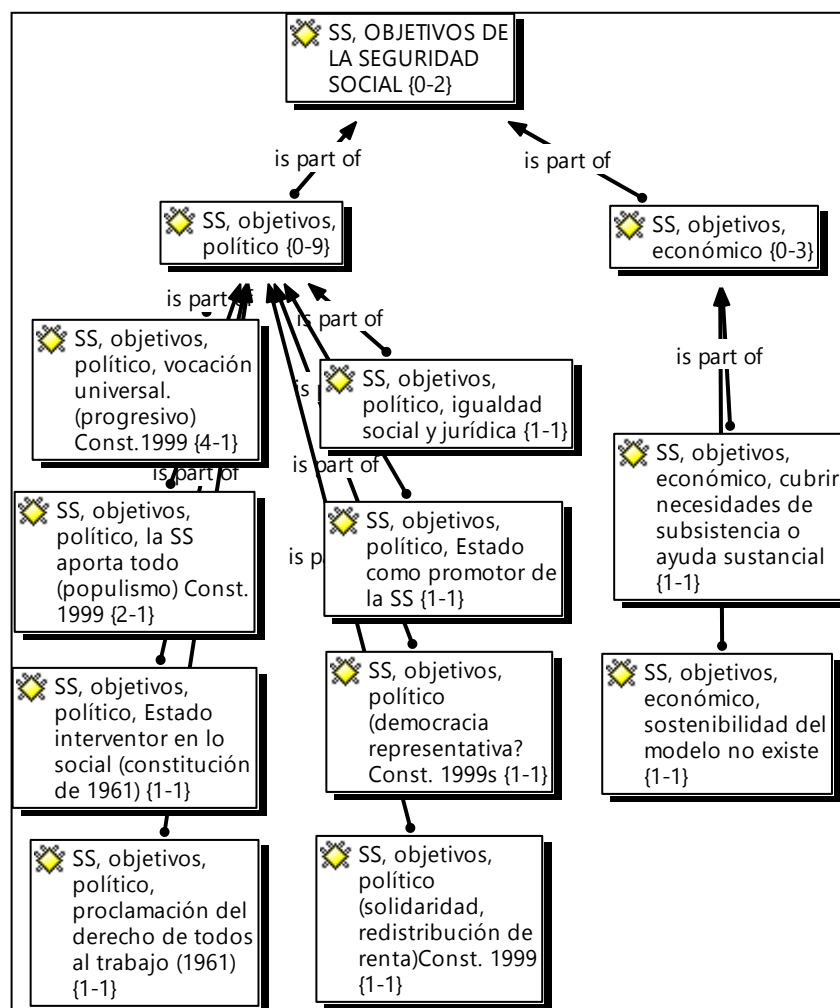


Gráfico N°37. Red de análisis de los objetivos de la seguridad social

En la Constitución de 1961, dice que el Estado proclamará por el derecho de todos a tener un empleo. Así mismo señala:

la protección de la familia y maternidad, el fomento de la salud pública, la proclamación del derecho de todos a obtener un trabajo, el desarrollo progresivo de un sistema de seguridad social, etc., todo lo cual obliga a una intervención estatal para conseguir tales objetivos (Combellas, R., p. 799, 1979).

En el enunciado anterior, la frase, el desarrollo progresivo de un sistema de seguridad social, el cual se repite en la Constitución del 99, en la expresión,

Se establecerá en materia de población cubierta o atendida, un sistema de seguridad social con diversos regímenes de afiliación o participación que permitan incorporar progresivamente a la totalidad de los habitantes del territorio nacional (Méndez, A., p. 89, 2006).

Y donde las expresiones de ‘incorporar progresivamente’ van acompañadas con la expresión ‘a toda la población’, es decir, que se cubre a toda la población contra determinado riesgo, pero inmediatamente después por ejemplo, se le dice, que el citado derecho “universal”, se aplicará progresivamente a toda la población, y en general, esta progresividad no lleva consigo la fuerza necesaria para alcanzar los objetivos previstos. Es decir, la universalidad es en la práctica, una parcialidad.

En la Constitución de 1961, se aspiraba a una igualdad social y jurídica, pero no se ahonda en qué sentido se quiere esta igualdad social.

En la Constitución de 1999, se señala

...El régimen de protección social tendrá vocación universal, solidaria, integracionista y unitaria. Se impone una Seguridad Social pensada y querida por la sociedad y, por lo tanto, concebida y desarrollada con la participación de todos los venezolanos no sólo en su definición, sino también en su ejecución y control, en el entendido, que ello establece la relación jurídica entre las partes que intervienen (Méndez, A., p. 89, 2006).

Nuevamente en la Constitución del 99, se encuentra que ‘el régimen tendrá una vocación universal’. La vocación universal es una cosa, y el derecho con carácter universal parece otra. El tema de la incorporación progresiva así como la vocación o la proclamación de un determinado derecho al trabajo, no parece obligar jurídicamente al Estado, desde el mismo momento en que nace la Ley.

En el artículo tres (3) de la Constitución de Venezuela de 1999, se señala que la manera de alcanzar los objetivos que se plantean es a través del trabajo y la educación. Sin embargo, los niveles de desempleo y la

calidad de la educación manifiestan lo incompleto de los objetivos en la práctica real. El desarrollo de la educación privada en Venezuela ha tenido un auge importante, y por lo tanto, todo este grupo de padres de niños que están en el sistema privado, no ejercen de contralores del sistema de educación general, sino únicamente del sistema de educación privado. Esto ha dejado a los sectores menos favorecidos, una sola opción, que es la educación pública. En la medida que ésta sigue su proceso de decadencia, el sector privado no solo atrae más interesados, sino que deja de ser un supervisor del sistema educativo público, y pierde fuerza de supervisión, afectando la educación general del país, debido a que la marginalidad ha crecido sostenidamente.

Finalmente, una vez elaborado todo un sistema de leyes que aspira a una mejor distribución de la renta y toda una serie de beneficios sociales para aspirar a una mejor calidad de vida, queda como en el vacío, de donde se sacarán los recursos para ejecutar lo aspirado. En las leyes de indias, se podía observar, como una vez que se dictaba la ley, esta iba acompañada de cómo se iba a ejecutar, así se tiene en la Ley de Indias lo siguiente:

Previsión social. En esta materia se pautaba:

1°) La obligación del patrono de curar el indio enfermo hasta su restablecimiento, cuando la enfermedad la hubiere contraído estando a su servicio, debiendo procurarle "el socorro de medicinas y regalo necesario". 2°) Los dueños de minas en explotación estaban en el deber de construir hospitales para la asistencia y curación de los indios mineros que enfermaren. 3°) Los propietarios de chacras para beneficio de la coca debían tener médicos, cirujanos y boticarios para asistencia de los indios que acudieran al hospital. 4°) Si los indios fallecieran estando al servicio de un patrono, éste estaba en la obligación de enterrarlos. 5°) En todos los pueblos o agrupaciones de indios debía constituirse una caja de comunidad. Los indios eran obligados a labrar 10 brazas de tierra anualmente para sus respectivas comunidades. 6°) Los fondos ingresados a las cajas de comunidad debían ser destinados a lo siguiente:

a) Mantenimiento de los hospitales de los indios.

b) Repartos de subsidios a viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, etc.

c) Pago de tributo personal.

d) Para satisfacer cualquier otra necesidad pública y común.

7°) Las cajas de comunidad obtenían sus fondos de la siguiente manera:

a) Del producto de la subasta pública de las cosechas.

b) Del producto de la venta de los paños fabricados en talleres y obrajes comunes.

c) De las rentas de tierras comunales dadas para su cultivo a indios o españoles.

Los fondos de las comunidades debían ser depositados en caja propia, no permitiéndose en ella bienes que no fueran de la comunidad. Si otros bienes fueren recibidos sin mediar licencia o declaración alguna pasaban a propiedad comunitaria...³⁶ .

4. Análisis del desarrollo de la Seguridad Social en Venezuela

Con respecto al análisis del desarrollo de la seguridad social, se trabajó en función de los distintos elementos que surgieron del estudio, estos son los considerados de carácter político y económicos.

La siguiente gráfica N°38, muestra los factores principales que han determinado el desarrollo de la seguridad social en Venezuela

36

<http://www.monografias.com/trabajos14/derlaboral/derlaboral.shtml#ixzz3SBv7bh8u>

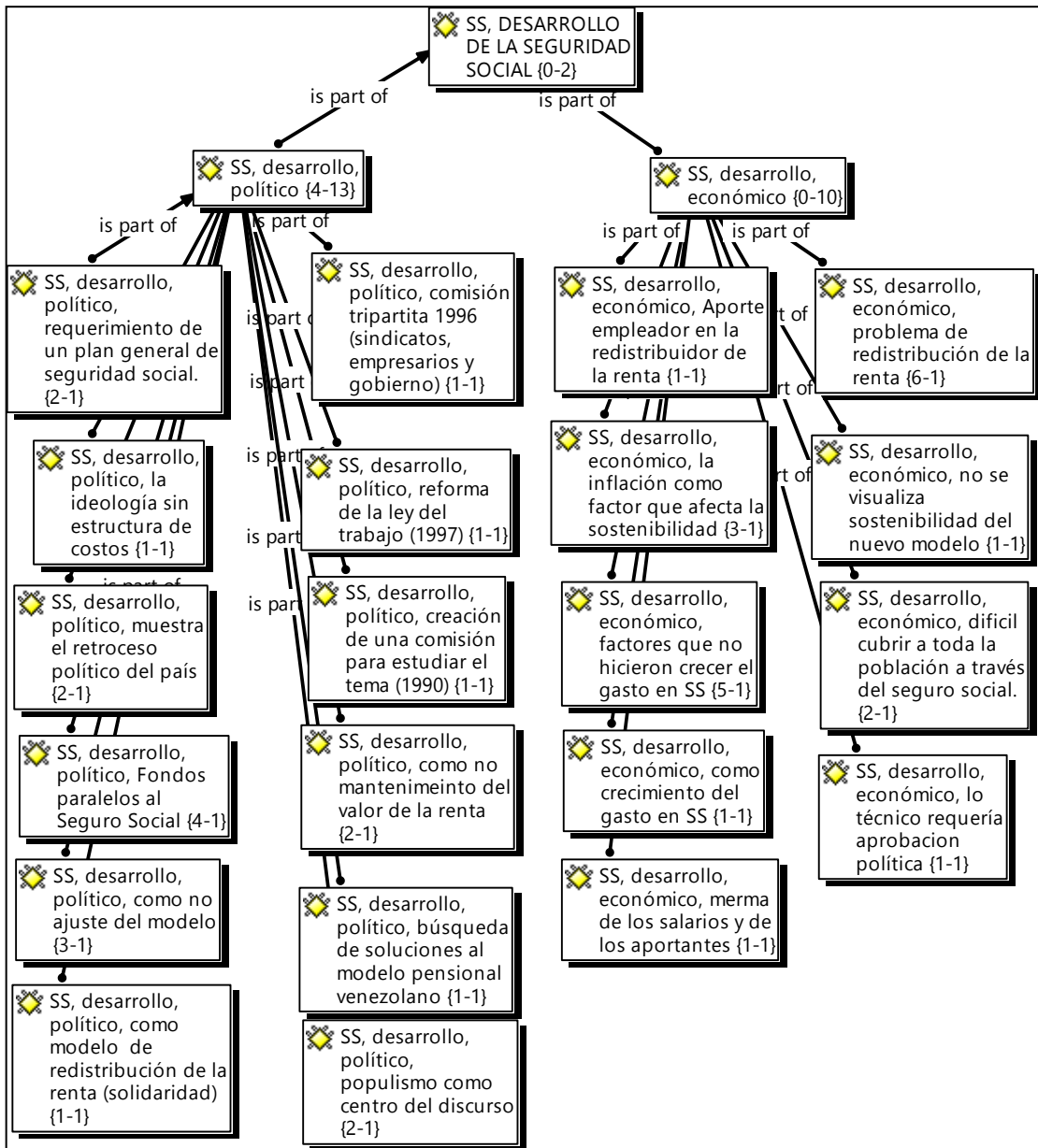


Gráfico N°38. Red de análisis del desarrollo de la seguridad social

Desde el año 1979 cuando comienza el período inflacionario de dos dígitos en Venezuela, el cual se mantiene hasta la actualidad, el modelo central de Seguridad social estaba basado principalmente, en el seguro social y en la asistencia sanitaria pública. Los mencionados procesos

inflacionarios que comenzó a vivir el país prácticamente en la década de los 80 del siglo pasado, fueron haciendo mella principalmente en los planes asociados al seguro social, en el nivel de salarios y en la población formal del país, la cual es la que alimenta con sus aportes el modelo de seguro social.

Esta continuidad en el marco económico durante la década de los 90, hace que el gobierno reaccione y conforme una comisión denominada Comisión Tripartita, la cual tenía la misión de estructurar por primera vez en el país, un sistema de seguridad social. Hasta la década de los 90 del siglo pasado, el desarrollo o crecimiento de la seguridad social, basada principalmente en el seguro social y según criterios generales, en el aumento del gasto en lo social, se ve afectado, por una parte, por el deterioro de los salarios de cotización, y a los gastos referidos tanto al sistema de asistencia sanitaria pública, como al aumento del gasto en los sistemas complementarios de pensiones (distintos organismos públicos), así como, los gastos incurridos en los sistemas de salud asociados a organismos públicos.

Los acuerdos tripartitos, forman parte de un esfuerzo de las fuerzas sociales organizadas y de un esfuerzo de concertación social en el marco democrático (Concheso, A., 1998).

Este modelo fue abortado por el nuevo gobierno y el modelo diseñado conforme a las nuevas directrices del gobierno electo en 1998, que debía comenzar en enero de 2003, aun no arranca. Ahora se tiene un desarrollo de un sistema que no arranca.

Es sabido que en el país existen al menos 60 planes de pensiones públicos diferentes, que en general se alimentan con los recursos del Estado. Una de las ideas centrales del sistema de seguridad social Integral culminado en 1998, era integrar todos los modelos existentes y que los nuevos trabajadores se integraran al nuevo modelo, mientras los planes

existentes, entraban a una fase de transición. En el modelo diseñado por el gobierno electo de 1998, no aparecen los números, es decir, cuánto cuesta la instrumentación y de donde saldrán los recursos para ello. Es decir, la ideología parece predominar por de pronto, sobre el aspecto económico. Con lo cual, ni arranca, ni hay recursos destinados para tan grande empresa.

El seguro social dejó de funcionar adecuadamente desde hace bastante tiempo, por numerosas razones. Esta situación, el no funcionamiento adecuado del seguro social, aunado con la multiplicidad de planes de pensiones complementarios que existen, genera una redistribución negativa de la renta, debido a que los que menos tienen, subsidian a los que más tienen. Es decir, las pensiones de los empleados públicos que se jubilan, se financian con el dinero de todos.

Venezuela no escapa de la práctica política basada en el populismo como lo señalara Bourtzuski, y no termina de hacer planteamientos serios al menos en esta materia.

5. Análisis de la legitimidad de la Seguridad Social en Venezuela

El presente análisis de la legitimidad de la seguridad social, es producto de las manifestaciones que han surgido en la investigación.

A continuación la gráfica N°39, presenta algunas relaciones señaladas

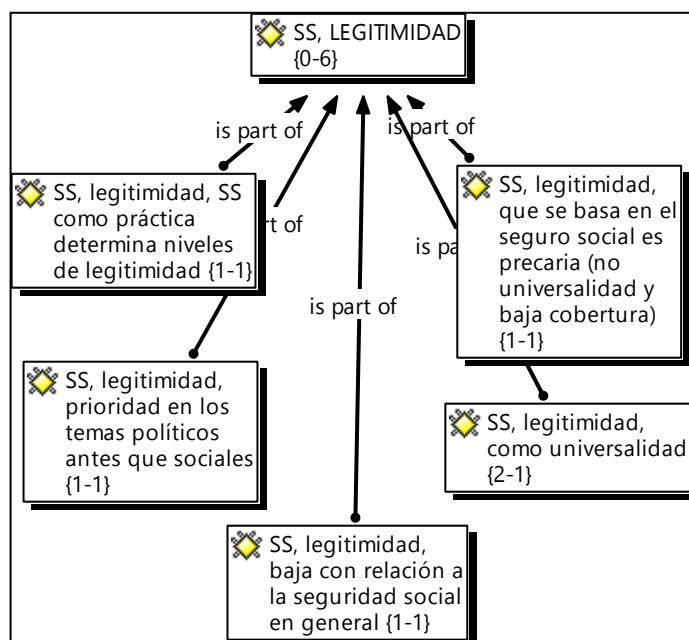


Gráfico N°39. Criterio de análisis de la legitimidad de la seguridad social

En principio, la legitimidad de la seguridad social en Venezuela, resulta ser una tarea nada sencilla. En la actualidad, el país vive un intenso “debate” que alcanza los dieciséis años, donde el aspecto político referido al modelo de organización social, ha acaparado el espectro de lo público, con lo cual, otros muchos aspectos de la vida en sociedad, han quedado rezagados en su discusión pública, lo cual, es un obstáculo para el crecimiento de procesos, así como conocer, la legitimidad de los mismos.

El seguro social se constituye en un instrumento de cohesión de la sociedad mediante la integración en la base y por ende en un factor de legitimidad del sistema (Malloy, J., 1986).

El seguro social en Venezuela se pensó como un instrumento para las clases más bajas de la sociedad. La experiencia en Venezuela, tanto en términos de cobertura general, donde está incluido el sector privado con carácter obligatorio, el nivel de asegurados ha estado rondando el 50 por ciento de la población económicamente activa al menos en los últimos

veinticinco años.

La crisis económica y financiera de los 80 y 90 del siglo pasado, aunada a los pocos ajustes que se realizaron en el tema de las jubilaciones y pensiones del seguro social, dejaron muy mal parado al modelo del seguro social. Por esta razón, los niveles de legitimidad de este mecanismo del seguro social, no estaban muy altos. Todo esto debido a que en la base de la sociedad, gran parte de esta población se maneja en el sector informal de la economía y la clase media perteneciente al sector privado, siempre ha considerado al seguro social como un barril sin fondo. Es decir, entre otras cosas, mucho aporte, para poco beneficio, con lo cual terminaban no participando, salvo en el cobro de las pensiones de vejez.

Las nuevas situaciones de desempleo generalizado en las sociedades modernas, siendo el empleo, la base del seguro social, parece plantear nuevos desafíos en la construcción de formas de ciudadanía, cuyas bases son la cohesión social y la legitimidad política (Malloy, J., 1986).

La seguridad social se constituye en un tema de legitimación del Estado, y en este sentido, el no funcionamiento del sistema va minando la credibilidad en la seguridad social, y por derivación de su responsable directo, el Estado. (León, F., 1986).

La legitimidad de la seguridad social en Venezuela, si se mide a través de la participación de la población en el seguro social, no debería estar muy alta, es decir, no debería contar con mucha aprobación. Los motivos se han comentado con anterioridad, entre los cuales se tienen, poca población asegurada, y esta recibe las prestaciones que el seguro les puede dar, las cuales, en las actuales circunstancias, no son las mejores.

Comparación entre Estado de Bienestar y seguridad social

Este análisis corresponde al **tercer objetivo** de la investigación que consiste en identificar diferencias y semejanzas entre los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política del Estado de Bienestar y los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política de la Seguridad Social en Venezuela.

Cuadro N°1 Antecedentes

Semejanzas y diferencias entre Estado de Bienestar y seguridad social:

Antecedentes

Antecedentes	Estado de Bienestar (EB)	Seguridad Social (SS)
Cómo	Intervención del Estado Ayuda a los necesitados (huérfanos, viudas y desempleados) Renta Mínima	Intervención del Estado Ayuda a los pobres (Instit. Benéfico-mutuales) Jubilaciones y pensiones (Corona de España) Pensiones y tierras (soldados)
Cuándo	Desde Siglo XVI-XIX lucha por Democracia (Consolida, primeras tres décadas XX). En 1601, Ley de pobres en Gran Bretaña, en 1884, sociedad Fabiana y 1911 Plan Nacional en Gran Bretaña. En 1881 en Sistema N. de Educación	 Siglo XIX, luchas por la independencia del país.

	obligatoria gratuita en Francia. En 1883, primera Ley de seguro social en Alemania.	Democracia bien entrado siglo XX. Ley del Seguro social (1940)
Político	Lucha por el Sistema democrático Socialistas de Cátedra, Iglesia Católica crítica al liberalismo y materialismo. 1883 referente de Estado liberal a Estado social (Alemania), los Fabianos, Bentham, Stuart Mill, Marshall, (Estado liberal con EB), los Webb (mínimos de vida) y Beveridge (Gran Bretaña) Jean Jaures y discurso de cultura de protesta (Francia) I y II Guerra Mundial	Lucha por la independencia
Económico	Política Keynesiana y desarrollo industrial	
Precursor	Bismarck y Beveridge	

Mientras las luchas contra la arbitrariedad, por alcanzar un sistema democrático, en el Estado moderno se llevaron desde el siglo XVI hasta el XIX, y la democracia se consolida en las primeras tres décadas del siglo XX, en Venezuela en el siglo XIX, se está en las diferentes guerras que llevarían finalmente a la independencia y se iniciaría un camino de repúblicas autoritarias a la democracia que llega bien entrado el siglo XX. Esta es una diferencia importante debido al tiempo de cada proceso.

Un aspecto de relevancia en los antecedentes del Estado de Bienestar, está asociado a la necesidad de garantizar una renta mínima a

todos los ciudadanos, esto hace una diferencia importante con la seguridad social en Venezuela, que no tiene renta mínima para todos los ciudadanos.

Otro aspecto que se puede resaltar es que dentro de estos procesos de luchas por la democracia en los estados europeos, se daban paralelamente desarrollos de mecanismos que buscaban un mejor equilibrio en las condiciones de vida de la ciudadanía. Resaltan fechas referentes como 1883 (promulgación de la Ley del Seguro Social en Alemania) y 1911 en Gran Bretaña con el Plan nacional de seguridad.

Con relación a los elementos políticos relevantes que se sucedieron en el preámbulo del Estado de Bienestar, se pueden señalar el conjunto de intelectuales que se manifestaron ya sea individualmente o colectivamente a través de los socialistas de cátedra en Alemania o los Fabianos o los Webb, Stuart Mill, Marshall y otros, en Gran Bretaña, sobre la necesidad de construir una sociedad que incorporara los derechos sociales a los derechos políticos clásicos o como han pensado algunos, hacer prácticos y funcionales los derechos a la libertad y la igualdad, los cuales no se pueden llevar a la práctica, si las personas no cubren sus necesidades más básicas.

Con relación al aspecto político asociado a la seguridad social, el seguro social entra en América Latina, según Malloy, a través de tecnócratas que tenían su visión de la seguridad social en un marco de sustitución de importaciones, que obedecía según Bourtzuski a un modelo populista que impregnó a la América Latina, sin que esta pudiera procesar mejor, cuáles eran sus mejores opciones. En principio, los sindicatos se opusieron al modelo del seguro social, pero finalmente, terminó imponiéndose.

Mientras los países desarrollados de Europa se construyeron a través de diferentes etapas un modelo de Estado de Bienestar, por acá en

Venezuela se asumía el seguro social según la teoría de Malloy a través de asesores externos y no parece un producto de reflexiones al respecto.

Mientras el Estado de Bienestar era producto de procesos y consensos, y se construía sobre la política económica Keynesiana, la seguridad social a través del seguro social en Venezuela se instrumenta a través de influencias de tecnócratas internacionales. Los precursores referentes de los antecedentes del Estado de Bienestar, salvando los matices de rigor, esgrimidos con anterioridad, han sido en líneas generales, los socialistas de cátedra y Bismarck en el caso del Seguro Social y todo un conjunto de pensadores, donde se encuentran, Stuart Mill, Bentham, los Webb, y la sociedad Fabiana, entre otros, en el caso del Estado de Bienestar.

Cuadro N°2. Origen

Semejanzas y diferencias entre Estado de Bienestar y seguridad social en Venezuela en cuanto a su origen

Origen	Estado de Bienestar (EB)	Seguridad Social (SS)
Cómo y cuándo	<p>Inicio seguro social (1883)</p> <p>No universal</p> <p>Inicio Estado de Bienestar</p> <p>Universal (1945)</p>	<p>Inicio seguro social (1940)</p> <p>No universal</p> <p>Inicio grupos de presión (fechas varias e indefinidas).</p>
Político	<p>Tránsito de Estado liberal, al Estado asistencia o Estado social de derecho.</p> <p>Hacer práctico la libertad</p> <p>La II Guerra (principio moral).</p> <p>Democracias capitalistas desarrolladas.</p> <p>Cohesión social (EB como factor).</p>	<p>En la Práctica, no hubo asimilación del cambio cualitativo en la concepción de la seguridad social (Doctrina Beveridge).</p>
Factores varios	<p>Desempleo masivo.</p> <p>Huir del Fascismo y del comunismo.</p> <p>Institucionalización del bienestar.</p> <p>Desarrollo industrial y Keynesianismo.</p> <p>Sistema democrático</p>	<p>El Seguro Social es producto de la necesidad de financiamiento del Estado.</p>
Precursor	<p>Beveridge y Keynes, lideraron la reforma, procedían de partidos liberales y conservadores.</p>	

En el cuadro anterior, el inicio del seguro social en Alemania es en 1883 y el inicio del Estado de Bienestar en Gran Bretaña es 1945. Con relación a la seguridad social en Venezuela, el inicio del seguro social comenzó en 1940. Según Mesa-Lago, los grupos de presión, marcan el inicio de la seguridad social en América Latina en general y en Venezuela en particular. Sin embargo, se considera que ya mucho antes de 1964, estos grupos ya gozaban de beneficios asociados a la seguridad social.

El seguro social es de protección social a los trabajadores formales, mientras el concepto de seguridad social que surge a partir de 1945, con la doctrina Beveridge, así como el Estado de Bienestar, son de carácter universal, es decir, abarca a toda la población. Mientras los países desarrollados de Europa se montan en un modelo universal, Venezuela se mantiene inmersa en modelos de grupos y no lleva a la práctica el concepto de universalidad.

Dentro de los aspectos más relevantes a resaltar en las diferencias del Estado de Bienestar con relación a la seguridad social en Venezuela, está como señala Ashford, la institucionalización de la completitud que era cubrir a las personas que no estaban en el seguro social, ni en la asistencia y en caso de que estuvieran, se les completaba sus niveles mínimos. Efectivamente, Beveridge aparece como la cabeza visible, al completar todo un largo proceso que culminaría el inglés en su ya famoso informe de 1942. Todo este desarrollo del Estado de Bienestar tiene de fondo el marco democrático.

Dentro de los factores que influyeron en el origen del Estado de Bienestar, están el temor al fascismo y al comunismo, que aunado a las consecuencias de la II Guerra generaban un ambiente propicio para acuerdos políticos. Mientras que el comienzo de la seguridad social en Venezuela, parece más una cuestión de necesidad de financiamiento del

Estado.

Como un aspecto de mucha importancia es que mientras el seguro social es de protección social a los trabajadores formales, tanto el concepto de seguridad social que surge a partir de 1945, con la doctrina Beveridge, así como el Estado de Bienestar, son de carácter universal, es decir, abarca a toda la población.

Cuadro N°3. Objetivos

Semejanzas y diferencias entre Estado de Bienestar y seguridad social, en Venezuela, en cuanto a sus objetivos

Objetivos	Estado de Bienestar	Seguridad Social
Político	<p>Estado Interventor</p> <p>Garantía de Renta Mínima</p> <p>Erradicar la pobreza</p> <p>Pleno empleo</p> <p>Honrar valores democráticos (Padieu, no ha sido explícito)</p> <p>Más desigualdad social, que erradicar pobreza</p> <p>Estabilidad política y huir de las izquierdas.</p>	<p>Estado Interventor</p> <p>Igualdad social (enunciativo)</p>
Económico	<p>Seguridad económica y social, disminución de la pobreza más que redistribución e igualdad. Garantizar un mínimo y establecer un fondo para los más débiles.</p> <p>Redistribución primer objetivo.</p> <p>Renta Mínima y pleno empleo.</p>	
Social	<p>Salud como primera necesidad</p> <p>Erradicar la pobreza</p> <p>Pleno empleo</p>	Salud

Entre las semejanzas se pueden señalar en primer lugar, la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales. En el Estado de Bienestar, la salud, tendría prioridad sobre cualquier otro riesgo. En este

sentido, para Beveridge, esta va dirigida en el Estado de Bienestar a toda la población y sin límites.

Hay diferencias significativas en el tratamiento de la salud. En el modelo venezolano, la poca calidad en los servicios dirigidos a la población en general ha hecho que la clase media se refugie en los servicios que ofrece el sector privado. En la teoría, la salud está garantizada a todos los habitantes, pero en la práctica, esta atención es muy limitada.

El Estado de Bienestar es producto de un consenso político, y en el destacan tres objetivos, la erradicación de la pobreza, diseñar políticas que permitan alcanzar el pleno empleo y garantizar una renta mínima.

Cuadro N°4. Desarrollo

Semejanzas y diferencias entre Estado de Bienestar y seguridad social, en Venezuela, en cuanto a su desarrollo

Desarrollo	Estado de Bienestar (EB)	Seguridad Social (SS)
Económico	Teoría Industrial: EB es consecuencia de desarrollo Industrial Teoría corporativa: Estado no es buen redistribuidor de rentas.	Teoría grupos de presión: Estado no es buen redistribuidor de rentas.
Político	Democracias parlamentarias Comercio Internacional Organización obrera La burocracia y programas sociales Peligro de intereses (marxistas) Teoría compensación	Democracia Presidencialista Comercio Internacional Organización obrera (no)
Moral	II Guerra Mundial (conjunto de factores)	

En el Estado de Bienestar, la teoría industrial se asume gran factor en su desarrollo, así como la teoría corporativa, que se asemeja a la teoría de los grupos de interés, los cuales no son buenos redistribuidores de renta.

En el caso de la seguridad social en Venezuela, el crecimiento del gasto dirigido a los distintos grupos asociados a organismos públicos, si bien ha sido importante, esta forma de redistribución de la renta es negativa, de hecho es regresiva, en el sentido, de que aquellos grupos que mejor están ubicados en la esfera pública, reciben además mayores y mejores beneficios que las personas que tienen que hacer uso del seguro social, y donde las personas de menores recursos financian a los de mayores recursos.

En el caso del Estado de Bienestar, hay que recordar que este modelo va dirigido a toda la población, así que esta es una diferencia importante. Un aumento del gasto social, va dirigido a toda la población en contraposición a un aumento del gasto en bienestar social en Venezuela.

No obstante, esta cualidad en el Estado de Bienestar, de cubrir a toda la población, el modelo de Estado de Bienestar de acuerdo a la teoría corporativa, también es regresivo en la redistribución de la renta, ya que los grupos mejor organizados, también suelen recibir mejores beneficios. Sin embargo, es bueno resaltar que todos los sectores mejoran con el aumento del gasto en bienestar, aun cuando no en la misma proporción.

El desarrollo del Estado de Bienestar se llevó a efecto en un marco democrático, pero de carácter parlamentario, de donde surgen los grandes acuerdos que dan origen a que los distintos actores sociales y políticos que hacen vida en el Estado, puedan a través del intercambio de pensamiento, a través manifestaciones de grupos de obreros organizados y a través de la burocracia de Estado, hacer posible el desarrollo permanente del Estado de

Bienestar. La Segunda Guerra y sus consecuencias sentaron las bases de un sentimiento moral favorable a la construcción de un nuevo modelo social.

La teoría de la compensación de Luhmann, juega un papel muy importante en el Estado de Bienestar, así como el temor a los movimientos políticos de izquierda, hacen diferencias importantes en lo político con la seguridad social venezolana.

Cuadro N°5. Legitimidad

Semejanzas y diferencias entre Estado de Bienestar y seguridad social, en Venezuela, en cuanto a legitimidad

Cuadro de semejanzas y diferencias

	Estado de Bienestar (EB)	Seguridad Social (SS)
Legitimidad	<p>La democracia y determinados beneficios económicos.</p> <p>Intervención estatal</p> <p>Crecimiento económico, pleno empleo y buen salario.</p> <p>Derechos sociales como elemento de ciudadanía.</p> <p>Participación en el proceso de voluntad política y usufructuar las prestaciones del Estado.</p>	<p>Intervención estatal</p> <p>Seguro social como base de legitimación.</p>

La legitimidad en el Estado de Bienestar, está fundamentalmente sostenida sobre el sistema democrático, sobre la intervención del Estado en el modelo social, sobre el crecimiento económico, sobre el pleno empleo y sobre la capacidad de usufructuar las prestaciones del Estado por parte de la ciudadanía. Estas son diferencias importantes con relación a la legitimidad de la seguridad social en Venezuela, la cual por su no universalidad y por sus bajos niveles de cobertura, debe presentar bajos niveles de legitimidad.

Conclusiones

Al principio de esta investigación, se plantearon tres objetivos específicos. A continuación se presentan las conclusiones en cada uno de ellos, con los cuales se alcanzaba el objetivo general:

Al revisar los resultados con relación al primer objetivo de **Analizar los planteamientos de autores acerca del Estado de Bienestar en términos de antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política**, se tiene en principio y en el marco de los antecedentes, que la lucha contra la arbitrariedad, que se lleva a cabo desde el siglo XVI, hasta el siglo XIX, y que se logra dominar a través de la democracia y el estado constitucional, el cual se consolida en las primeras décadas del siglo XX, constituye la base sobre la cual se puede alcanzar la convivencia sostenida entre los seres humanos. A partir de este punto, los siguientes logros, se pueden considerar derivados. Por ejemplo, la garantía de la renta mínima para el ejercicio de la igualdad de oportunidades resulta de un proceso de amplias reflexiones de muchos pensadores, que miran los resultados de un desarrollo industrial que va dejando a su paso, a una gran cantidad de personas en situaciones de miseria. Todos estos procesos en un marco de luchas por los valores de democráticos. Hacia finales de la Segunda Guerra, confluían en una serie de

situaciones que propiciaron el consenso político fundamental, cuya legitimación quedaba plasmada con el deseo de Europa de buscar una mejor manera de convivir y que daría origen, al Estado de Bienestar.

El origen del Estado de Bienestar es prácticamente la última fase de un largo proceso, de luchas políticas y logros sociales que supo canalizar William Beveridge hacia 1942 en su famoso informe del *Report Beveridge*, que se pondría en marcha en los países desarrollados de Europa, una vez culminada la II Guerra, después de 1945. El objetivo del plan Beveridge, fue la erradicación de la pobreza. En su desarrollo convergió un marco económico a la luz de políticas keynesianas, que sentaba las bases financieras y económicas que permitirían a los ciudadanos de los países desarrollados de Europa, alcanzar condiciones de vida nunca antes vistos y que se mantendrían, al menos, durante veinticinco años.

A partir de aquí, surgen toda una serie de teorías explicativas del Estado de Bienestar, entre ellas la teoría de compensación de Luhmann, la teoría industrial que se atribuye no exclusivamente junto a la teoría corporativa, parte del desarrollo del Estado de Bienestar. Finalmente, la legitimidad del Estado de Bienestar se funda principalmente en el usufructo del Estado de parte de los ciudadanos, que ahora disfrutaban del ejercicio de la libertad y de la igualdad de oportunidades.

Al considerar el segundo objetivo de **Analizar los planteamientos de autores acerca de la Seguridad Social en términos de antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política**, se tiene que en términos de antecedentes, hay que resaltar que durante gran parte del siglo XIX, todavía en Venezuela se luchaba por la independencia, sin embargo, quedan de la época de la colonia, principalmente a través de las leyes de indias, un compendio de instituciones que brindaban apoyo a los distintos

integrantes de la sociedad que requerían de ayudas, ya sean referidas a la salud, trabajo o pensiones.

Hacia el final del siglo XIX y primeras décadas del XX, se crean instituciones de carácter caritativo, benéficas y asistenciales. Para 1936 la Ley del Trabajo se refiere a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, los cuales no debían provenir necesariamente de accidentes de trabajo para estar cubiertos. El origen del seguro social en Venezuela, se produce a través de la ley del Seguro Social en el año de 1940. Con relación a los objetivos de la seguridad social, la constitución venezolana se refiere, a que tendrá vocación universal en forma progresiva, todos tendrán derecho a la salud, cualquiera sea el costo, así como a un sin número de beneficios que incluyen hasta la vivienda, pero esta realidad no llega a todos los habitantes del país, por decir, lo menos. También se ofrece cubrir necesidades de subsistencia y se aspira a alcanzar la igualdad social y jurídica, pero no se dice como se alcanza por ejemplo, esa igualdad social o que significa la misma. Normalmente, no se presentan estudios técnicos que soporten lo que se plasma en la Ley, ni tampoco se presentan las prioridades que se van a cubrir.

En principio, las comisiones instaladas durante 1996-1998, a efectos de construir un sistema de seguridad social integral, y constituidas por los representantes de los patronos, de los empleados (sindicatos) y el gobierno, este último, tanto en calidad de patrono como administrador de turno del Estado, y que lideraron una reforma, primero de las prestaciones sociales y luego de la creación de un Sistema de Seguridad Social Integral, fueron disueltas una vez instalado el nuevo gobierno elegido en 1998, o no fueron convocadas nuevamente como comisión tripartita, y el Sistema de Seguridad Social Integral fue derogado.

El nuevo gobierno, una vez nombrada una nueva comisión, diseñó un nuevo sistema en sustitución del anterior, que entraría en vigor en enero de 2003. En la práctica, doce años después, aún no se materializa.

Estas distintas situaciones por las que ha atravesado el modelo venezolano de seguridad social, donde gran parte de su población no está vinculada a la economía formal, parece explicar, al menos en principio, el porqué de la poca importancia que le han prestado las distintas clases sociales al proceso. Los pocos dolientes manifiestos, que parece tener el sistema, están vinculados al grupo de jubilados.

En definitiva, encontrar un origen de un sistema de seguridad social, parece ubicarnos en enero de 2003. Sin embargo, y aludiendo a Combellas, que la práctica del sistema es lo que determina su existencia, entonces, no hay origen del sistema, ya que el que existe aprobado desde el año 2002, no ha sido puesto en práctica. Con relación a los objetivos, se está relativamente en la misma cosa, ya que son tantos los servicios sociales que se quieren cubrir, a todas las personas, que al final se termina pagando las pensiones mínimas de los afiliados al seguro social y brindando un servicio de salud bastante deficiente. Con relación al desarrollo, parece deducirse, que se ha logrado poco, debido a que este aspecto está vinculado con la práctica y expansión del sistema. Finalmente, con relación a la legitimidad del sistema, si se considera que el sistema de seguridad social persigue como lo señalara Malloy, la cohesión en la base de la sociedad, esta no parece lograrse con un sistema que no tiene en la práctica, ni carácter universal, entendido como el derecho de todos a un determinado beneficio simultáneamente, ni la práctica misma. Por lo cual, el sistema de seguridad social, no parece estar para altos niveles de legitimidad.

Conforme al tercer objetivo, se van a **Identificar diferencias y semejanzas entre los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política del Estado de Bienestar y los antecedentes, origen, objetivos, desarrollo y legitimidad política de la Seguridad Social en Venezuela.**

En el caso de los antecedentes del Estado de Bienestar, se tiene que desde el siglo XVI, se lucha contra la arbitrariedad en el ejercicio del poder, por la instauración de un modelo democrático, el cual llega a tener sus frutos hacia finales del siglo XIX, y logra una consolidación en las primeras tres décadas del siglo XX. Mientras Venezuela, aun en el siglo XIX, estaba luchando por la independencia.

Una vez terminadas las distintas luchas por la independencia en América Latina, una parte del siglo XIX y gran parte XX fueron testigos de nacimientos de repúblicas débiles, las cuales se apoyaban bastante por los militares. En Venezuela, las primeras instituciones de carácter social se instalaron en las primeras décadas del siglo XX, mientras que Gran Bretaña, por ejemplo, vivía para ese momento un proceso de democratización de la sociedad ya bastante más avanzado y maduro como para procesar mejor, como sociedad, las necesidades sociales que ella requería y disponerse a diseñar mecanismos válidos para resolverlos. En este sentido, el ejercicio intelectual de los teóricos de la Europa de estos tiempos supuso un enorme recorrido, donde se asimilaron experiencias que, sumadas a la Segunda Guerra Mundial, permitieron crear las condiciones para alcanzar los acuerdos políticos que darían inicio al Estado de Bienestar.

El origen del Estado de Bienestar se ubica luego de la Segunda Guerra Mundial, mientras el seguro social se inicia en Alemania en 1883. La seguridad social en Venezuela, considerando al seguro social como su

referente, su inicio se ubica en 1940, pero el sistema de seguridad social como tal, aun no comienza. Ya sea que se le mire desde la perspectiva constitucional, donde el término progresivo prácticamente elimina la universalidad, o se le mire bajo la perspectiva de la Ley Orgánica de Seguridad Social, que comenzaría a partir del año 2003, y que aun no comienza.

En el marco político, hubo en Europa un tránsito del Estado liberal al Estado social con el inicio del seguro social (1883) y un tránsito del Estado social al Estado de Bienestar luego de la Segunda Guerra Mundial. El Estado de Bienestar ha fungido como elemento de cohesión social, debido sobre todo a su alcance, es decir, a la universalidad en su aplicación.

Mientras el origen del Estado de Bienestar fue producto de la intervención de muchos actores, políticos, intelectuales y sociales de gran significación, el origen del seguro social en Venezuela, fue producto de la intervención de los tecnócratas de la OIT, así como posiblemente de la necesidad de financiamiento que siempre tienen los Estados.

La construcción del Estado de Bienestar supuso la concepción de unos objetivos políticos, económicos y sociales. Resaltan entre los políticos, en primer lugar, la necesidad de intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales, la necesidad de ampliar la concepción de valores asociados al Estado Liberal, como de la igualdad jurídica, a la igualdad de oportunidad, y un objetivo central, planteado por la sociedad británica, fue la erradicación de la pobreza. Asimismo, se llega a un compromiso político con el pleno empleo y la garantía de una renta mínima para todos los ciudadanos. Mientras, en Venezuela, comparte el objetivo de la necesidad de intervención del Estado en los aspectos económicos y sociales, con el objetivo de lograr la igualdad social. Sin embargo, esto es a título más

enunciativo en la constitución, más que otra cosa.

Con relación a los objetivos en el marco económico, en el Estado de Bienestar hubo varios, donde la redistribución de la riqueza, el pleno empleo, una renta mínima y la creación de un fondo para los más débiles fueron algunos objetivos del Estado de Bienestar, entendiendo que cada Estado ha ido definiendo su Estado de Bienestar y planteando sus objetivos específicos, que no necesariamente coinciden entre sí.

En lo social, en el Estado de Bienestar prevaleció la necesidad de brindar cobertura universal en salud, de la búsqueda del pleno empleo y la disminución de la pobreza más que redistribución e igualdad. Mientras en Venezuela, la necesidad de brindar cobertura en salud es lo más parecido al Estado de Bienestar en términos de universalidad, considerando los mecanismos de asistencia pública.

El Estado de Bienestar se desarrolla en el marco de democracias parlamentarias, con organizaciones obreras fuertes, influencias de burocracias por temores a gobiernos marxistas y con apertura al comercio internacional. Mientras en Venezuela, el desarrollo de la seguridad social se enmarca, al menos en teoría, bajo democracias presidencialistas, con organizaciones obreras y con apertura al comercio internacional. La diferencia está en que, mientras la apertura en Europa era principalmente para exportar productos, en Venezuela era para exportar materia prima e importar productos, sin olvidar que esta situación se daba en el ámbito de una política de sustitución de importaciones hacia la segunda mitad del siglo XX.

El desarrollo industrial y corporativo en los países desarrollados de Europa, aportaron elementos al desarrollo del Estado de Bienestar; en Venezuela los grupos de presión, lo más parecido a lo corporativo en Europa,

han tenido su influencia en el desarrollo de lo social. En ambos casos, el Estado no aparece como buen redistribuidor de renta.

Un factor que al final fue fundamental en el desarrollo del Estado de Bienestar, ha sido la estela ética que dejó la Segunda Guerra Mundial, en el sentido, que la ciudadanía en general tomó conciencia de la necesidad de construir una nueva sociedad, que se manejara con valores distintos, que permitieran una mejor convivencia social.

Finalmente, el Estado de Bienestar se legitima a través del ejercicio de los derechos de ciudadanía, que se manifiestan tanto en la participación de la elección de sus representantes como en la usufructuación de las prestaciones del Estado. Mientras la seguridad social en Venezuela, aún está lejos de altos niveles de legitimidad.

Mientras el Estado de Bienestar fue un proceso de crecimiento que siguió al Estado social que tuvo su origen en el seguro social, la seguridad social en Venezuela, que tuvo su origen (dependiendo el punto de vista) en el seguro social no ha podido desarrollarse adecuadamente. En este sentido, el tema de la seguridad social en Venezuela debe ser considerado, en primer lugar, en el marco de una universalidad posible, y a la luz, no sólo de las necesidades de las personas, sino también tomando en cuenta las prioridades en las necesidades y considerando los recursos necesarios para llevar a la práctica lo propuesto. Hay que tener presente, que los niveles de salarios en Venezuela son bastante bajos y no permiten en general, hacerle frente a las necesidades diarias de la población, por lo cual, se convierte de suyo en otro importante aspecto a estudiar.

Limitaciones de la investigación

El estudio del Estado de Bienestar, se refiere en términos generales a situaciones ocurridas principalmente en Gran Bretaña, Alemania y Francia. En el caso de Venezuela, gran parte de la bibliografía existente en el país, está referida al derecho positivo de la seguridad social y poco a los aspectos conceptuales de la seguridad social tratados en esta investigación, lo cual abre un importante espacio para su desarrollo teórico.

Recomendaciones

En el caso Venezolano, se abren espacios de investigación hacia aquellos aspectos de bienestar a los cuales la sociedad pueda acceder en términos universales. Estudios sobre la legitimidad de los sistemas de seguridad social se convierten en necesidad. Profundizar los estudios que vayan de lo comparativo a lo explicativo.

Referencias Bibliográficas

- Alarcón, M.** y otros. (2001). *Seguridad Social una perspectiva histórica*. España: Ministerio del Trabajo y asuntos sociales.
- Alburquerque, R.** y otros. (1998). *Las reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica*. España: Organización Iberoamericana de seguridad social (OISS).
- Arias, F.** (2006). *El Proyecto de Investigación*. Venezuela: Editorial Episteme.
- Anses** (2010). *Boletín Previsional de la seguridad social. Boletín anual del Observatorio de la seguridad social*. Consultado 8 de Julio de 2014.
- Aristóteles** (2007). *Ética a Nicómaco*. España: Alianza.
- Borzutzky, S.** (1986). *Políticas y reformas de la seguridad social. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.
- Burgaya, J.** (2013). *El Estado de bienestar y sus detractores*. España: Octaedro.
- Castel, R.** (2001). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Argentina: Editorial Paidós.
- Concheso, A.** (1998). *Misión Imposible. La reforma laboral y previsional venezolana*. Venezuela: Panapo.
- Crossman, R. H.S.** (1986). *Biografía del Estado Moderno*. México: Fondo de Cultura Económica, S.A.
- Fermentum*. Versión impresa ISSN 0798-3069. Revista. Venezolana. de Sociología y Antropología. vv.16 n.46 Mérida, mayo 2006. Recuperado: 08/09/2014.
- Freeman, G.** (1986). *Statecraft, Política y crisis de la seguridad social. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.
- García-Pelayo, M.** (2008). *El Estado de nuestro tiempo*. Venezuela: Fundación Manuel García-Pelayo.

Gómez de Pedro, M. (2001). *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. Tesis Doctoral, Barcelona, España.

Guisán, E. (2010). Introducción a *El utilitarismo*. España: Alianza.

Hernández, O.; Agudo, E.; Kummerow, G.; Combellas, R.; Fernandez, R.; Parra, F.; Carrillo. T.; Mayobre, J.; Brewers-Carias, A.; Novoa, E.; Venturini, A. (1979). *Estudios sobre la Constitución*, Tomo II. Venezuela: Imprenta Universitaria.

Hernández, A. y otros. (2004). *Ley Orgánica del sistema de seguridad social*. Cuaderno de postgrado N° 18. Venezuela: Imprenta universitaria Taller tipográfico de Miguel Ángel García e hijos.

Hintze, S; Danani, C. *Protecciones y Desprotecciones: La seguridad social en la Argentina*, 1990-2010. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/argentina/iconos/20110831014847/protecciones_ydesprotecciones.pdf. Recuperado 07/08/2014.

Hobbes, T. (1994). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hurtado, J. (2010). *Metodología de la Investigación*. Colombia- Venezuela: Ediciones Quirón.

Isuani, E. (1986). *Seguridad social Asistencia pública*. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.

León, F. (1986) *Seguridad social Asistencia pública*. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.

Ley del Seguro Social (2006). G.O. N° 4.322. Extraordinario del 03/10/1991, con ocasión de la reforma de los artículos 1, 2,3,5 y 11.

Lo Vuolo, R. (1997). Reforma del Sistema de Pensiones de Venezuela. Caracas, Buenos Aires.

Locke, J. (2008). *Carta sobre la tolerancia*. España: Tecnos.

Locke, J. (2010). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. España: Tecnos.

- Luhmann, N.** (1994). *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. España: Editorial Alianza.
- Malloy, J.** (1986). *Statecraft, Política y crisis de la seguridad social*. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.
- Maquiavelo, N.** (1993). *El Príncipe*. Colombia: Editorial Normas.
- Martínez, M.** *Análisis de los Sistemas de Seguridad Social Venezolano y Argentino*. Disponible en www.gestipolis.com/recursos4/docs/eco/siseguri.html. Recuperado: 05/09/2014.
- Masjuan, V.** (1964). *Proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio*. Venezuela: Instituto venezolano de los seguros sociales.
- Méndez, A.** (2006). *El Derecho a la Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Venezuela: Tropykos.
- Méndez, A.** (2011). *La Seguridad Social en Venezuela*. Venezuela: Imprenta universitaria Taller tipográfico de Miguel Ángel García e hijos.
- Mesa-Lago, C.** (1977). *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Argentina: Ediciones S.I.A.P.
- Mesa-Lago, C.** (1986). *Diversas estrategias frente a la crisis*. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.
- Morillo, M.** (2006). *Análisis del Mercado Laboral Venezolano*. Fermentum, versión impresa ISSN 0798-3069. Rev. Vzlna. de Soc. y Ant. v.16 n.46 Mérida. Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-30692006000200012&lng=es&nrm=isohttp#fig1. Recuperado: 02/02/2014
- Musgrove, P.** (1986). *El efecto de la seguridad social y la atención a la salud en la distribución del ingreso*. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.
- Ochando, P.** (2002). *El estado del bienestar: objetivos modelos y teorías explicativas*. España: Ediciones Académicas.

- Offe, C.** (1994). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. España: Alianza Editorial.
- Peña, J.** (2007). *El sistema chileno de pensiones. Estudio y análisis de sus características y resultados*. Tesis Doctoral, Caracas, Venezuela.
- Picó, J.** (1999). *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. España: Siglo XXI de España Editores S.A.
- Procacci, G.** (2001). *Historia general del siglo XX*. España: Editorial Crítica.
- Rosanvallon, P.** (2012). *La sociedad de los iguales*. España: RBA Libros S.A.
- Rousseau, J.** (1981). *Contrato Social*. España: Espasa-Calpe.
- Ruiz, M.** *Políticas Públicas en Salud y su impacto en el seguro popular en Culiacan, Sinaloa, México*, 2011. www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/ficha.htm. Consultado el 20 de septiembre de 2014.
- Russell, B.** (1967). *Autoridad e individuo*. México: Fondo de cultura económica.
- Sabino, C., Rodríguez, J.** (1991). *La Seguridad Social en Venezuela*. Venezuela: Editorial Panapo.
- Salcedo, A. y otros.** (2006). *Consideraciones sobre la Reforma de la Seguridad Social en Venezuela*. Venezuela: Tropykos. Compiladora.
- Sapir.** (2005). *Estado del Bienestar*. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#Criterios_de_comparaci.C3.B3n. Recuperado 05/03/2014.
- Spinoza, B.** (2008). *Tratado teológico político*. España: Alianza.
- Stuart, J.** (2009). *Sobre la libertad*. España: Alianza.
- Stuart, J.** (2010). *El utilitarismo*. España: Alianza.
- Tamburi, G.** (1986). *La seguridad social en América Latina: Tendencias y perspectivas*. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.

Ugalde, A. (1986). *La integración de programas de salud en un sistema nacional de salud. La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud.* Mesa-Lago. México: Fondo de cultura económica.

Universidad Central de Venezuela (1979). *Libro homenaje a Rafael Caldera.* Tomo II. Venezuela: Imprenta Universitaria.

Vallespín, F., y otros. (2002). *Historia de la Teoría Política, 2.* España: Alianza.

Vallespín, F., y otros. (2002). *Historia de la Teoría Política, 5.* España: Alianza.

Vallespín, F., y otros (2004). *Historia de la Teoría Política, 6.* España: Alianza.

Anexos

Estado de Bienestar

	Cómo se Manifestó	Cuándo	Político	Económico	Precursor	Factores varios	Social	Moral
Antecedentes								
Origen								
Objetivos								
Desarrollo								
Legitimidad								

Seguridad social

	Cómo se manifestó	Cuándo	Político	Económico	Precursor	Beneficiario	Factores varios
Antecedentes							
Origen							
Objetivos							
Desarrollo							
Legitimidad							