

LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Néstor de Buen¹

SUMARIO

1o. El concepto de Estado de Bienestar. 2. Los antecedentes. 3. El Estado de Bienestar desde el liberalismo y el socialismo. 4. La crisis económica y sus consecuencias sociales. 5. ¿Hay Estado de Bienestar en los países en desarrollo? 6. El sindicalismo como antiguo paladín del Estado de Bienestar. 7. El vía crucis de la seguridad social, el derecho del trabajo y la educación, la salud y la vivienda. 8. Perspectivas.

1. EL CONCEPTO DE ESTADO DE BIENESTAR.

Una aclaración que podría parecer superflua es que el Estado de Bienestar (en lo sucesivo EB) no tiene necesariamente algo que ver con el estado de bienestar. El primero es una forma de ser del Estado. El segundo es su objetivo en referencia a las clases más necesitadas. No siempre coinciden.

A partir de esa aclaración, parece evidente que cualquier análisis del EB tenga que relacionarse con la estructura misma del Estado, con sus instrumentos y sus objetivos. Pero también con la ideología (si es que aún se puede hablar de ideologías: yo estimo que sí) que lo sustenta.

Una primera consideración es que no podría entenderse un verdadero EB fuera de la democracia. Ello no quiere decir que no haya habido sistemas autoritarios con cierto populismo que parecerían expresiones del EB. De hecho pueden citarse sistemas dictatoriales que enaltecen ciertos derechos sociales, al menos en el terreno individual. La España de Franco vio un desarrollo espectacular del derecho individual del trabajo con una represión feroz sobre quienes pretendían hacer valer derechos colectivos. Pero esos mecanismos descansan en un concepción falsa. El populismo concede, no paga. En otras palabras, para que haya EB tiene que haber justicia so-

(1) De la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

cial. De otra manera tropezaremos con la gracia, aquella que, en frase inolvidable de PONCIANO ARRIAGA, explicaba el sentido también populista de las Leyes de Indias.

Democracia y justicia social son pues las dos condiciones primeras.

Siendo el EB una condición del Estado es evidente que tiene que expresarse en la forma misma del Estado. En consecuencia el Estado tendrá que asumir la organización necesaria para el desarrollo del EB: división de poderes sin hegemonías y de haber alguna, que sea de los parlamentos o de los congresos, nunca del ejecutivo. Y, desde luego, un poder judicial autónomo desde su integración, ajeno a sugerencias o mandatos de otro poder. Es claro que con ello estamos definiendo las condiciones de la democracia.

En ese sistema el Estado tendrá que proveer a lo necesario para desarrollar el EB. Aquí habría que recurrir a las condiciones del New Deal rooseveltiano y a las tesis keynesianas sin olvidar al Plan Beveridge. Y con ello marcar los objetivos: política de pleno empleo; salarios suficientes; seguridad social; educación, atención a la salud y cultura. Como alternativa al empleo, seguro de desempleo.

Podemos ya aceptar una descripción del EB con RAMON GARCIA COTARELO: "Estado de Bienestar es la intervención en favor de los sectores menos privilegiados de la población y con cargo a los fondos públicos" (en "Origen y desarrollo del Estado de Bienestar". "Sistema". No. 80-81, Noviembre 1987, Madrid, p. 5).

2. LOS ANTECEDENTES.

El mismo GARCIA COTARELO señala que entre los antecedentes remotos del EB podría considerar a la Ley de pobres inglesa de 1601 aunque advierte que es diferente la justificación ideal con que se hacían las cosas (p. 5). No compartimos ese punto de vista que parecería coincidir, inclusive históricamente, con la tesis de que el sindicalismo nace en los colegios romanos y no en el momento en que las circunstancias tecnológicas, económicas y sociales de la Revolución Industrial provocan la necesidad de una defensa colectiva frente a la nueva explotación. Lo mismo ocurre con el EB que es el resultado de las necesidades sociales derivadas de ese mismo fenómeno. Proteger a los necesitados y agrupar a los que tienen un oficio común es historia antigua, antiquísima, quizá. Pero asumir la responsabilidad estatal de hacerlo, en cumplimiento de un deber, y agrupar a los trabajadores con una proyección clasista y de lucha de clases es otra cosa.

En ese sentido el EB es el resultado lógico de las cosas que empiezan con el Manifiesto de los Iguales de BABEUF y siguen el largo camino de las luchas sociales del siglo XIX, con las aportaciones espléndidas del socialismo utópico, del materialismo histórico, de los anarquistas y de los lasallistas para culminar con la doctrina social de la Iglesia Católica y en particular *Rerum Novarum* de 1891, la ya centenaria Encíclica de León XIII.

Hay en el EB trazas de los talleres nacionales de LOUIS BLANC y muertos y heridos de la Comuna y la pujante organización de los sindicatos en el puente de los dos siglos y la inteligencia de BISMARCK y las contradicciones de la Primera Guerra Mundial y la Revolución rusa: sobre todo la Revolución rusa y el Tratado de Versalles con el accidente histórico, maravilloso, de la Constitución Mexicana de 1917 y Weimar en 1919 y la República española de 1931.

Pero, como causa eficiente, la crisis de 1929 y el New Deal, punto de partida de todo.

3. EL ESTADO DE BIENESTAR DESDE EL LIBERALISMO Y EL SOCIALISMO.

Dice VIRGILIO ZAPATERO GOMEZ que tras la segunda guerra mundial los conservadores, liberales y socialistas compartieron la misma preocupación y “una idéntica estrategia frente al paro, la falta de viviendas, la inseguridad que provoca la vejez, la ignorancia y la enfermedad. Las tres orientaciones ideológicas más importantes de nuestro siglo —agrega ZAPATERO— llegaron a la conclusión de que el David que mejor podía vencer a este Goliat de cinco cabezas era un orden social basado en la democracia, por un lado, y en una combinación proporcionada, por otro, de mercado y Estado, de lo público y lo privado. Estaban, pues, entonces de acuerdo —pese a que hoy algunos de ellos no lo recuerden, o no lo sepan o simplemente renieguen de ello— en consolidar el denominado Estado de Bienestar” (“Tres visiones sobre el Estado de Bienestar”. “Sistema”. Noviembre 1987, nos. 80-81, p. 23).

Afirma ZAPATERO que los conservadores encontraron en el EB una respuesta a la presión económica y política que los procesos de modernización ejercen sobre los poderes públicos “y que les fuerza a una muy determinada e intensa intervención en la esfera económica y social. Fue inicialmente —puntualiza— una forma de satisfacer la demanda de seguridad” (p. 25).

En realidad se trataba de amortiguar el efecto del alejamiento del individuo de sus medios de subsistencia, como resultado del desarrollo de sistema capitalista, que impide al hombre disfrutar del control directo de los medios de producción necesarios para sobrevivir. Al hombre —agrega ZAPATERO— sólo le quedó la fuerza de trabajo, la única propiedad de la mayoría de la población.

La industrialización trajo consigo paro masivo y miseria, al sobrevenir los ciclos y la urbanización misma y de ello resultó un efecto de inseguridad económica que no podía ser superado por las viejas instituciones de la época anterior.

“El Estado de Bienestar, pues, fue para los conservadores más inteligentes una fórmula de integración social, un mecanismo que corrige las externalidades, los efectos no deseados del sistema capitalista... el medio más inteligente de asegurar el mantenimiento del sistema. Por ello el Estado de Bienestar venía a ser una creación del sistema capitalista...” puntualiza ZAPATERO (p. 26).

El liberalismo de fines del siglo pasado creyó en el Estado de Bienestar como un paliativo a la crisis de finales del XIX que trajo consigo un espectáculo “tan insólito como inesperado: los nuevos cinturones industriales, las calles de las ciudades, los suburbios se habían llenado de miles y miles de ciudadanos que exhibían su hambre y su miseria” dice ZAPATERO (p. 26).

Se trataba de una ideología que hoy en México se denominaría de liberalismo social, antagónica del viejo liberalismo, que propiciaba la intervención del Estado en el orden social y económico. “El nuevo liberalismo... trató de fundamentar el intervencionismo estatal —el **Welfare State**— en una filosofía de la historia cuyo proceso es, al propio tiempo, un progreso de la idea de libertad: la Historia —señala ZAPATERO— no es más que la libertad en marcha” (p. 27).

En esta versión el EB se explica desde la idea de la libertad, no desde la idea de la igualdad. “Para el liberal —dice ZAPATERO— la igualdad no es valor *per se*, más aún, puede ser un disvalor; o dicho en otros términos, la desigualdad es en ocasiones para el liberal un valor porque (cita a RAYMOND PLANT) cuanto más desigualdad haya, más rica será la sociedad en su conjunto, incluidos los más necesitados”. En ese espíritu el EB no pretende eliminar la desigualdad sino la pobreza, especialmente la que impide el desarrollo de la libertad.

La fórmula se justificaría en el Plan Beveridge articulado, según recuerda ZAPATERO, sobre tres pilares: universalismo, que significa la expansión de la cobertura de los seguros sociales hasta alcanzar a todos los ciudadanos; definir un nivel de subsistencia, lo que implica asegurar una renta de subsistencia a todos los ciudadanos y garantizar un espacio amplio a la iniciativa privada “una vez alcanzados los dos anteriores objetivos. Se trataba de un sistema mixto que ofrecía Seguridad Social para las necesidades básicas, asistencia social para los casos especiales y seguros privados para incrementar libremente el grado de satisfacción de necesidades” (p. 31). En este esquema “el orden deseable era aquel que reuniera estas tres realidades: capitalismo, bienestar y democracia” (p. 32).

Dice ZAPATERO que no existe una teoría socialista consolidada del EB aunque, en general, todo hombre de izquierdas comparte la idea de que es un buen intento para corregir los fallos del mercado; “para evitar las consecuencias perversas, no deseadas, peligrosas e injustas del funcionamiento del sistema capitalista” (pp. 32-33). Pero también advierte que para una parte de la izquierda el EB intenta corregir los defectos del capitalismo lo que, a la larga, lo perpetúa, en tanto que otra sostiene que se trata de un gran engaño, “de una gran conspiración de la burguesía contra la clase trabajadora”.

El orden socialista buscaría como objetivo la democracia social y como parte de ella, la lucha contra la pobreza definida, no como carencia de bienes sino como desigualdad. “Fue el ideal de igualdad lo que explicó y dio sentido a la apuesta socialista por el Estado de Bienestar; fue el objetivo de la homogeneización social que dicho Estado prometía lo que explica el compromiso socialista con el Estado de Bienestar.

Este, pues, en la óptica socialista no trataba de eliminar la pobreza estableciendo un mínimo nacional: trataba de obtener la igualdad garantizando un óptimo o máximo de bienestar, la maximización del bienestar; una especie de adelanto del viejo principio de a cada uno según sus necesidades que se nos promete como objetivo final” (pp. 34-35).

Concluye ZAPATERO: “Había, pues, diferencias entre el enfoque liberal y el enfoque socialista del Estado de Bienestar. Si para aquél el objetivo consistía en establecer un mínimo nacional de bienestar que dejara subsistentes los fundamentos de la desigualdad, el propósito del Estado de Bienestar en la versión socialista fue la de garantizar un máximo nacional de bienestar que, al menos, anuncie en el horizonte el fin del reino de la necesidad” (p. 35).

4. LA CRISIS ECONOMICA Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES.

Es curioso advertir que para algunos analistas la crisis actual se inicia desde los años setenta, setenta y tres para ser más preciso, coincidiendo con la revolución petrolera en tanto que otros, particularmente pensando en el área iberoamericana, se refieren a la década perdida de los ochenta. Mi opinión es que se trata de dos momentos diferentes de la misma crisis aunque la segunda sea mucho más del Tercer Mundo.

En el caso particular de México, entre 1973 y 1976, cuando aprendimos a hablar de inflación, la crisis tuvo particularidades diferentes de la que se produce a partir de 1982 y fue resuelta —o se intentó resolverla— con mecanismos populistas y la aplicación de aumentos salariales en un ritmo parecido al de la tabla móvil.

A partir de 1982, con la nacionalización de la Banca como punto clave del arranque de la segunda etapa (1o. de septiembre) y el momento más dramático en octubre de 1987 con la caída de las bolsas de valores, la crisis asume otros perfiles que resultan, sobre todo, del enorme problema de la deuda externa y de la notoria intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los aires conservadores, puestos en juego por el gobierno de la señora Thatcher y seguidos también por Reagan en los Estados Unidos de Norteamérica, determinarán a partir de entonces el futuro de los pueblos de América. El FMI se convierte en el verdugo de cualquier política social. El monetarismo friedmaniano asume el papel principal en el manejo de las economías. Los gastos sociales son repudiados por no generar riqueza: se produce el adelgazamiento del Estado, aparece el espectro de la privatización y el rígido control de los salarios, con su dramática cauda de desempleo, economía subterránea y economía informal.

CLAUSS OFFE le echa la culpa de las cosas al keynesianismo afirmando que el efecto combinado de las estrategias de promover el crecimiento y el pleno empleo al mismo tiempo que la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial y el conseguir, hasta un cierto grado, la igualdad social, son la

causa de la *stanflation*, quiere decir, las altas costas de desempleo junto con la inflación (en "Partidos políticos y nuevos movimientos sociales". Edit. Sistema, Madrid, 1988, p. 79).

De hecho, se pueden considerar tres aspectos de la crisis del EB.

4.1. La vertiente económica. Los efectos de la crisis se harán evidentes en la inflación, el desempleo, la aparición de la economía informal y la abundancia de la economía sumergida que en los países del Tercer mundo suele presentarse como simple economía incumplidora.

La institución más característica del EB, la seguridad social (entendida en sentido genérico que comprende el seguro social, la seguridad social y la solidaridad social mexicana de la Ley del Seguro Social de 1973), sufrirá con el derecho del trabajo los principales efectos de la crisis. Dos son sus principales manifestaciones. De una parte el desempleo que provoca desafiliación y, por lo mismo, disminución de los recursos. Pero, además, la política neo-liberal o monetarista pasará por la disminución de los salarios, que no podrán alcanzar el nivel de la inflación (la tasa móvil es repudiada sistemáticamente). Con ello las cuotas al seguro social, generadas en proporción a los salarios, ven también disminuir su valor. Un tercer efecto, que atiene a los servicios, será el empobrecimiento de las prestaciones en dinero apenas atenuado por revisiones periódicas de sus valores que, en sí mismas, castigan a las reservas o desvían recursos de otros fines. No es menos importante en sistemas de seguridad social como el mexicano en que la responsabilidad médica se atiende de manera masiva por los organismos encargados (ISSSTE e IMSS), el bárbaro encarecimiento de los insumos que sí actualizan su valor a diferencia de las cuotas.

El derecho del trabajo también pasa por un mal momento. En ocasiones mediante reformas legislativas, en otras con simples decisiones particularizadas que no se ajustan ni a la Constitución ni a las leyes (razón de Estado), se cambian, para empeorar, sus instituciones fundamentales. Tiende a desaparecer la estabilidad en el empleo sustituida por la precariedad abundante en la contratación. El antiguo derecho al puesto y a sus características se sustituye por una plena movilidad funcional. El salario, entendido en su valor social es considerado sólo a partir de la productividad. La huelga en los servicios públicos esenciales (cuya definición no suele ser tan precisa: España, Colombia como ejemplos), cede cuantitativa o cualitativamente (en Colombia se prohíbe de plano) frente a las necesidades del servicio. Habría muchas otras cosas que agregar y entre ellas que el caballero andante del EB, el sindicalismo, atraviesa por una etapa especialmente difícil. La imposibilidad de lograr mejores salarios y de incrementar las condiciones de trabajo, como consecuencia de la política de crear pisos y techos a los viejos derechos mínimos, ha conducido a los sindicatos a posiciones altamente defensivas que no les permiten actuar de manera agresiva.

La crisis económica empobrece al EB. Pero se llegará a afirmar que no solamente lo empobrece sino que es consecuencia del EB. Nada menos que el padre del monetarismo, MILTON FRIEDMAN dirá que “el atado de medidas conocidas bajo la capciosa denominación de seguridad social tiene tan nefastos efectos sobre la economía de un país como la política de establecer salarios mínimos, atención médica para grupos determinados, habitaciones populares, precios agrícolas subvencionados, etc. (*“Capitalism and freedom”*, Chicago and London. The University of Chicago Press. Phoenix books, 1965, Cit. por ALFREDO MALLET en “Problemas contemporáneos de la seguridad social” en la obra colectiva del mismo nombre, CIESS, 1988, México, p. 87). Y allí mismo, en ocasión de la conmemoración de los veinticinco años del CIESS, el entonces viceministro del Trabajo y la Seguridad Social de Uruguay, RENAN RODRIGUEZ, diría que “En mi país y sin duda en muchos de los países aquí representados, el déficit fiscal se explica por las transferencias del tesoro central a la seguridad social, al punto que si esas transferencias no existiesen, el resultado fiscal sería absolutamente diferente y pasaría de deficitario a superavitario, lo cual le permitiría al estado realizar acciones que hoy, en la mayoría de nuestros países son impensables” (“Problemas contemporáneos de la seguridad social en Uruguay”).

4.2. *La vertiente administrativa.* Entre las muchas críticas que se hacen al EB, una de las que suelen ser de mayor fundamento consiste en la afirmación de que el Estado es un pésimo administrador y que ello provoca los mayores déficits que hacen inconveniente seguir poniendo en sus manos las decisiones económicas.

También a propósito del seguro social, dos expertos iberoamericanos han planteado, con conocimiento de causa, cuáles son las consecuencias de ese estado de cosas.

GUIDO MIRANDA, quien por ocho años fue Director de la seguridad social en su país, Costa Rica y, por lo mismo, un conocedor directo de sus problemas ha dicho que entre los motivos de decadencia de la seguridad social se pueden considerar:

- a) Un modelo de atenciones médicas excluyente y concentrador que presta servicios a grupos privilegiados;
- b) El incremento excesivo de los costos;
- c) La adquisición de tecnología compleja, innecesaria y excesiva de medicamentos de efectos dudosos.
- d) Construcción de plantas físicas en número y costo excesivo, con tendencia a la duplicación de equipos y funciones.
- e) La falta de planes integrales de salud, lo que impide extender la cobertura mediante la actuación conjunta de la seguridad social y los ministros de salud.
- f) El incremento de las expectativas de vida y la necesidad de mantener un programa específico para la tercera edad y, por último.

g) El costo excesivo de los beneficios sociales (ob. cit. CIESS, en “El desarrollo y la seguridad social”, p. 148).

OLVIN E. RODRIGUEZ, joven especialista hondureño, en el Congreso de Derecho del Trabajo y Seguridad Social celebrado en Tegucigalpa en 1989, aludiendo a un fenómeno repetido, sin nacionalidad específica, señaló los siguientes defectos administrativos de la seguridad social en los países del área:

a) La falta de coordinación y supervisión en la ejecución de los programas de seguridad social que atienden diversos organismos e instituciones gubernamentales y privadas, incluyendo los sectores laborales y empresariales.

b) El incumplimiento por parte del Estado de sus deberes contributivos frente a los institutos de seguridad social.

c) La indebida utilización de las reservas técnicas de la seguridad social para fines diferentes a aquéllos para los cuales se establecieron.

e) La falta de estudios actuariales adecuados que impiden mantener el valor adquisitivo de las prestaciones económicas.

f) El exceso de gastos administrativos motivados por múltiples factores, entre los que se encuentran personal en mayor número del necesario; la falta de control en las compras; la falta de adecuación de los cuadros básicos de medicamentos y materiales terapéuticos y la obsolescencia de los programas vigentes.

g) Una seria deficiencia en los mecanismos de cobro de cotizaciones (al Estado, a los empleadores y a los trabajadores) que impide contar con los recursos necesarios (citado en base a copia fotostática de la ponencia).

En México no nos faltan ejemplos igualmente expresivos de una administración deficiente de los sistemas sociales de protección. Pero el más notable es, sin duda alguna, el del Instituto administrador del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) que durante muchos años fue instrumento de premio político mucho más que mecanismo de seguridad social habitacional. Ello se tradujo en que la administración tripartita, dominada sin embargo por el Sector Obrero, pero con apoyos entusiásticos del empresarial, concediera las obras y los recursos, sin controles mayores, a los propios consejeros obreros y a sus compañías constructoras, con gravísimos problemas de cumplimiento en fondo y forma. Ello ha motivado, inclusive, una reciente reforma legal (DO de 24 de febrero de 1992) que obliga a concursos y rigores administrativos antes no existentes.

Es claro que mucho de la crítica acerca de la incapacidad del Estado para administrar se funda más en ambiciones políticas que en datos objetivos. Pero, además, invoca como razón una cierta pretensión de que el Estado genere superávits donde debe preocuparse por los servicios. No le falta, por ello mismo, la razón a ALFONSO GUERRA, antiguo vicepresidente del Gobierno español quien sostiene que “Cuando se habla de que el Estado debe intervenir menos e, incluso, cuando se afirma que el criterio fundamental que debe decidir la intervención o no del Estado es el de la rentabilidad, creo que se está produciendo un enfoque erróneo de la cuestión

que, en algunos lugares, está dando lugar, incluso, a que las cárceles sean gestionadas por la iniciativa privada, so pretexto de que lo pueden hacer en condiciones de mayor rentabilidad (“El debate socialista” en “Nuevos horizontes técnicos para el socialismo”, JAVEA II, Edit. Sistema, Madrid, 1987, pp. 25-26).

4.3. La vertiente política. Casi todos los analistas de estos problemas señalan, en una coincidencia que asombra, que en la crisis del EB ocupan un lugar preponderante, además de las críticas económicas de FRIEDMAN, las actitudes políticas de la señora THATCHER y de su admirador y seguidor RONALD REAGAN. Había que echarle a alguien la culpa de la crisis y todos sus dardos se dirigieron precisamente al EB que, curiosamente, tuvo origen en sus respectivos países: en los EEUU, con el New Deal rooseveltiano y en la Gran Bretaña gracias a las ideas de JOHN MAYNARD KEYNES y de WILLIAM BEVERIDGE.

Hoy está de moda esa línea de conducta que olvida que el EB nació como un instrumento protector del capitalismo ante los embates del socialismo desbordado. Pero también se olvida o, tal vez, sólo se requiere disimular, que las crisis son económicas, producto del destino manifiesto del capitalismo a encontrarse en cada ciclo, en un conflicto entre el mercado y los mercaderes. No se puede atribuir al EB ni a ninguna figura de las políticas sociales el problema de la inflación y el desempleo, por más que se diga que las medidas sociales desincentivan a los trabajadores para trabajar más y mejor y que sus costos excesivos hacen que las inversiones busquen mejores resultados que los que genera la actividad empresarial directa. De nada de ello tiene la culpa el EB.

5. ¿HAY ESTADO DE BIENESTAR EN LOS PAISES EN DESARROLLO?

En un muy reciente Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Tegucigalpa, Honduras, 26 de abril-1o. de mayo de 1992), el profesor italiano GIOVANNI TAMBURI, en una intervención verbal diría que el EB ha sido privativo de muy pocas naciones y que, desde luego, los países tercermundistas no lo han conocido nunca. En todo caso, sólo manifestaciones más o menos eficaces o fracasadas de una política social.

Una afirmación de esa naturaleza tiene que envolver, necesariamente, la determinación de los límites cuantitativos y cualitativos del EB. E implicaría, de aceptarse, el compromiso de definir un EB válido *erga omnes*, con precisión de instituciones reguladas y valores económicos en juego, sin duda en relación al PIB de una determinada nación. Pero, además, comprometería a admitir que sin las circunstancias políticas que motivaron el EB, como es sin duda la aparición del socialismo, no podría hablarse de EB.

La relación entre el gasto social y el PIB podría ser la medida de la presencia o ausencia del EB, sin olvidar al factor pobreza que como vimos antes motiva, al menos en los liberales modernos (los liberales sociales de la nueva política mexicana) la necesidad de introducir mecanismos de redistribución de la riqueza teniendo en cuenta sobre todo la necesidad y no la oportunidad de su creación.

No participo de la tesis del excepcional experto internacional sobre problemas sociales que es TAMBURI. En alguna medida implica una seria afirmación de la condición discriminatoria de las clasificaciones internacionales que al Primer Mundo anteponen el Tercero; a la economía sumergida, la informal y ahora, a la idea del EB, la de la simple política social. No me parece que los factores cuantitativos sean determinantes. Se trata, en última instancia, de un problema relativo que me recuerda el concepto de justicia social en ARNOLD TOYMBEE: "Si hay poco tiempo, si la crisis es inminente, justicia social puede equivaler a alimentos, vivienda y ropa. Si la situación no es tan grave, la justicia social significa la reforma de la estructura económica y educación para todos" (cit. por ABSALON D. CASAS. Enciclopedia Jurídica Omeba. Voz: Justicia Social. T. XVII, p. 715, Buenos Aires, 1963).

Sí, en cambio, parece necesario preguntarse si puede darse un EB a medias, esto es, sin atender a todos los problemas que lo justifican: derecho del trabajo, seguridad social, política de pleno empleo; seguro de desempleo; política habitacional, salud y educación de manera principal. La respuesta será favorable a concebir la presencia del EB en países en desarrollo si dentro de sus objetivos, puestos en práctica, se incluyen los señalados. ¿Deben incluirse todos? Me temo que sí, aunque no en una determinada medida. Y en ese camino, donde no haya alguna forma de seguro de desempleo (que pudiera estar sustituido por indemnizaciones importantes en casos de terminación de relaciones de trabajo, particularmente por despidos), difícilmente se podrá hablar de EB.

6. EL SINDICALISMO COMO ANTIGUO PALADIN DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Se atribuye al sindicalismo de principios de siglo el mérito de ser el principal impulsor del EB. Evidentemente que el impulso principal se dio en el siglo anterior, con la lucha terca, dolorosa, de los trabajadores pero también de quienes hicieron las aportaciones teóricas y, al final del camino, de quienes tomaron, a la buena o a la mala, las decisiones políticas, BISMARCK como exponente principal.

Hay, claro está, la doble acción hacia el EB. De una parte, el dictado de las leyes. De la otra, la consecución en las negociaciones colectivas de mejoras a las disposiciones legales. A ninguno escapa que en la contratación colectiva se encuentran mecanismos de previsión social complementarios de la ley y cuya importancia nadie podría hoy poner en tela de juicio.

El sindicalismo, sin embargo, no se atiene solamente a los logros particularizados por empresa, a veces por sector de la economía, sino que mediante los instrumentos de poder: en definitiva el sindicalismo tiende a constituirse en un factor real de poder, impulsa la acción legislativa y administrativa del Estado en el terreno de lo social.

Ese impulso logró sus mejores resultados en la década de los sesenta. Pero al tropezarse con la crisis el sindicalismo perdió capacidad de confrontación y con ello fuerza y quedó sometido a las reglas ineluctables de la economía. Los salarios, siempre por debajo de la línea de inflación, se fijaron por organismos superiores, a veces con presencia de las organizaciones más representativas pero sin alternativas de decisión. En otras mediante formas aparentes de concertación expresivas de verdaderas decisiones autoritarias del Estado. Pero, además, se produjo el fenómeno del cambio sustancial en la división mundial del trabajo de manera que disminuyó el poder de los sindicatos industriales, agobiados por reconversiones y otros problemas y se puso de relieve el de los trabajadores de servicio, menos propicios para heroicidades sindicales.

Hoy el EB ya no tiene a su defensor mayor. Los sindicatos viven bajo el peso de la insuficiencia de los salarios y con el miedo a que los trabajadores pierdan el empleo. Y en ese terreno presciden de lo que piensan que no es indispensable a cambio de una cierta seguridad laboral que, por otra parte, difícilmente alcanzan. Las perspectivas del EB no pueden ser ajenas a ese fenómeno.

7. EL VIA CRUCIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EL DERECHO DEL TRABAJO, Y LA EDUCACION, LA SALUD Y LA VIVIENDA.

El EB no puede valer sólo por su concepción general sino por la realización de sus propósitos. Y es evidente que si esos propósitos no se realizan o no se realizan de manera cabal, la subsistencia del EB se torna precaria.

Ya hemos señalado antes las dificultades que enfrenta la seguridad social. Parece que no hay duda alguna de la necesidad de una revisión de sus mecanismos fundamentales y, tal vez, también de sus objetivos a partir de la tesis de que en esa materia puede haber avances y retrocesos porque no es posible que las leyes jurídicas atenten en contra de las leyes de la economía. El problema está en determinar, a la vista de las tendencias y acontecimientos más relevantes, si es posible que la prestación pública de la seguridad se transforme en negocio privado, de lo que ya hay ejemplos abundantes y si suponiendo que continúe como tal seguridad social (nombre incompatible con la prestación privada de los servicios), puede entenderse que hay un mínimo indispensable sin el cual se transformaría en mera forma sin valor social alguno.

No me parece que pueda haber duda sobre lo primero. Si se recuerda una de las razones más importantes que dieron nacimiento a la seguridad social: la responsabilidad compartida de toda la sociedad frente a los riesgos de todos, es evidente que ese factor no se da en la seguridad privada siempre susceptible de quiebras aparatosas. La llamada privatización no sería otra cosa que la cancelación de la seguridad social, no su transformación.

En cuanto al otro elemento parecería que en ningún caso podría entenderse presente un sistema de seguridad social, entendida genéricamente, que no respetase los mínimos previstos en el mecanismo de seguros sociales: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía y muerte, todo ello sobre la base de cotizaciones vinculadas a los salarios salvo que, dadas las condiciones, se pudiera transformar el sistema de captación de recursos cargando los gastos el impuesto sobre la renta. En ese caso el problema sería la enorme extensión del sistema y el riesgo de su conversión, así sea con limitaciones, a un mecanismo de asistencia pública.

¿Cuáles serían los mínimos aceptables en un derecho del trabajo que no lo fuera solamente en forma normal sino real? Desde luego que se tendría que mantener la tutela sobre los trabajadores, en los ámbitos legislativos y administrativos, con mejora sustancial de las condiciones de trabajo y una plena libertad colectiva, si se quiere con limitaciones cuantitativas a la huelga en los servicios esenciales a la comunidad, pero con recuperación absoluta de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. Con cambios sustanciales de tipo orgánico, porque el sistema de tribunales tripartitos no goza ya de ningún prestigio, se tendría que afirmar la condición tutelar de las normas procesales obviamente sin perjuicio del pleno respeto a las garantías de audiencia y legalidad. En el caso de México no estaría de más una cierta revisión crítica de los preceptos introducidos en 1980.

La salud, la educación y la vivienda no pueden ser olvidados por el Estado. Los dos primeros objetivos forman parte indisoluble de su propia estructura, inclusive sin matices de bienestar social, casi como compromiso para hacer posible el ansiado desarrollo. La vivienda, en cambio, oscila entre medidas sociales y sistemas de crédito que aceptan todo tipo de aspirantes, desde los supuestamente de interés social, hoy privilegio de ricos a los más complicados que se destinan a residencias. Pero, además, la vivienda es fuente de empleo, camino indispensable de la mano de obra no calificada. En definitiva, la entrada del campo a la cultura urbana. Hoy no se puede concebir una sociedad que no intente atender, desde la estructura misma del Estado, esos compromisos.

8. PERSPECTIVAS.

CLAUS OFFE, en un intento de encontrar alternativas al EB, ha dicho que “en ninguna parte se cree ya que el Estado de Bienestar sea la respuesta prometedora y permanentemente válida a los problemas del orden sociopolítico de las economías

capitalistas avanzadas” pero de inmediato sostiene también que “ninguno de estos enfoques está o estaría preparado, atendiendo al interés prioritario de su clientela, para abandonar el Estado de Bienestar, pues realiza funciones esenciales e indispensables, tanto para el proceso de acumulación como para el confort social y económico de la clase trabajadora” (“Contradicciones en el Estado de Bienestar”. Edic. de John Keane. Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 146).

En realidad OFFE plantea que “el Estado de Bienestar sigue siendo un hecho contestado pero en realidad firmemente engastado en el orden social de las sociedades capitalistas avanzadas. En resumen —agrega OFFE—, parece que el Estado de Bienestar no se verá fácilmente reemplazado por una alternativa progresista o conservadora, aunque sea contestado desde la Derecha tanto como desde la Izquierda” (p. 147).

¿Podríamos concebir en México la desaparición de la seguridad social; la transformación total del derecho del trabajo hasta convertirlo en un derecho de la empresa; el abandono de los deberes educativos, de salud y vivienda a cargo del Estado? ¿Cuál sería la reacción popular ante medidas de esa índole?

En 1984, en la República Dominicana, las turbas enfurecidas por las medidas impuestas desde el FMI, hicieron toda clase de destrozos en su capital. Al año siguiente, gracias a una iniciativa de la Iglesia Católica, se celebró en Jarabacoa la primera reunión hacia un pacto de concertación social que culminaría, en 1991, con la firma del Pacto de Solidaridad Económica. En Venezuela, los primeros meses del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez hicieron pensar en que la inconformidad social tomaba ya características de incontrollabilidad. Los muy recientes acontecimientos en los EEUU, particularmente en la ciudad de Los Angeles, pero extendidos a muchas ciudades inclusive de la costa este, han puesto también de manifiesto que no sólo los gobiernos tienen la palabra. No han faltado ejemplos parecidos en la vida política de México, en los últimos tres años (San Luis Potosí, Tabasco, Chiapas y Jalisco, entre otros) que advierten que no se pueden tomar decisiones a la ligera y que los trabajadores, con empleo y sin él y los consumidores y, en general, ese conjunto difícil de identificar por características comunes que suele llamarse pueblo, también habla y lo hace fuerte. En el mismo sentido puede recordarse la huelga española del 14 D de 1988.

Es evidente que lo esencial del EB forma ya parte esencial de la vida común. Y de la misma manera que en 1943, al entrar en vigor la primera Ley del Seguro Social mexicana, se produjeron violentos motines en el Zócalo de la ciudad de México en protesta contra la implantación del sistema, hoy su abrogación tendría consecuencias mucho más graves.

Habrà que reducir, provisionalmente, los objetivos; modernizar los sistemas; perfeccionar las administraciones; tal vez, suprimir algunas parcelas del campo del EB, pero lo que es evidente, pese a los defectos intrínsecos y a los ataques de sus antiguos creadores, es que el EB prevalecerá. No será prudente quien no lo entienda así. Podría costarle muy caro.