

EL ESTADO DEL BIENESTAR EN LA ENCRUCIJADA

Salvador Salort i Vives
y Ramiro Muñoz Haedo (Eds.)

MG
MONOGRAFÍAS



FACULTAD DE ECONOMIA
BIBLIOTECA



183958

EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR (1883-1980)

FRANCISCO COMÍN COMÍN
Universidad de Alcalá, Madrid

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es estudiar los orígenes y el desarrollo del Estado del Bienestar en los países desarrollados durante los siglos XIX y XX. Para ello, este artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se aportan las definiciones históricas del Estado del Bienestar y de los instrumentos que ha utilizado a lo largo de su historia. En la segunda, se estudian las causas del surgimiento y del desarrollo del Estado del Bienestar. En la tercera se examina la geografía del crecimiento del Estado del Bienestar, centrandó la cuestión en los países más importantes de Europa. Y, finalmente, en la cuarta, se analizan las fases históricas por las que ha pasado el Estado del Bienestar.

1. DEFINICIÓN E INSTRUMENTOS

Antes de buscar los orígenes, necesitamos definir el concepto de Estado del Bienestar. Lo primero que hay que decir es que pueden distinguirse diversas formas históricas y geográficas del Estado benefactor. Ésta es una cuestión importante porque las polémicas sobre el surgimiento del Estado del Bienestar se han desarrollado ante la ausencia de una definición precisa de este término, lo que ha provocado una considerable confusión. Fruto de ella es la existencia de distintas teorías sobre los orígenes del Estado del Bienestar, presentadas por sus defensores como excluyentes. Pero, en rigor, esas teorías no son incompatibles entre sí, porque están refiriéndose a conceptos diferentes y, por lo tanto, tratando de explicar el nacimiento de entidades públicas diferentes. Antes que nada, quiero decir que los orígenes del

Estado del Bienestar (la búsqueda de finalidades sociales y redistributivas a través del presupuesto) no deben confundirse con los del término, que surgió más tarde, en el Reino Unido, durante la Segunda Guerra Mundial, y fue bautizado por un obispo. Al que se considera el padre el Estado del Bienestar moderno, Beveridge, no le gustaba ese nombre, y prefería utilizar el término de «Estado de Servicio Social»; pero aquel término acabó generalizándose en los años de la edad de oro del capitalismo, posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Es un hecho que las funciones del Estado del Bienestar no surgieron por generación espontánea, como el nombre, sino que se fueron gestando y desarrollando, desde 1883, poco a poco, por el método de prueba y error, hasta consolidarse y generalizarse tras la Segunda Guerra Mundial en todos los países desarrollados.

En la actualidad, el Estado del Bienestar se suele definir por los gastos sociales incluidos en los presupuestos públicos. El término *Welfare State*, acuñado en 1942, se utiliza generalmente para designar la actividad de los gobiernos dirigida a suministrar determinados servicios sociales, financiada a los gastos presupuestarios siguientes: por un lado, las transferencias personales para la redistribución de la renta, y, por otro, el suministro público de asistencia sanitaria, servicios educativos, vivienda y otros servicios asistenciales²⁰. No obstante, ciertos autores no incluyen en la definición de Estado del Bienestar los gastos en educación ni en vivienda, e identifican el Estado del Bienestar con la suma de «transferencias sociales redistributivas financiadas desde el presupuesto»²¹; en realidad, esta definición no sólo considera las transferencias de renta, sino también la sanidad, gastos que suelen denominarse con el término de seguridad social. En mi opinión, estas definiciones son muy limitadas, pues se limitan a incluir en el Estado del Bienestar una única vertiente de la Hacienda pública, que es el gasto presupuestario. Pero las actividades del Estado del Bienestar desbordan el ámbito del gasto público. Es obvio que el Estado del Bienestar redistribuye la renta también a través de los impuestos progresivos, cuyos ingresos se incluyen en el presupuesto público, y de los gastos fiscales (las desgravaciones y exenciones tributarias), que no se incluyen. Además, el Estado del Bienestar ha desarrollado toda una serie de políticas económicas destinadas a la búsqueda del pleno empleo y a la contención de la inflación, que son claramente favorables a los trabajadores y las clases más pobres. Finalmente, el Estado del

20 Véase el excelente trabajo de Barr (1992).

21 Esta definición más estrecha asume que los gastos en educación o en vivienda no son gastos sociales ni redistributivos. Éste es el caso de Lindert (2004).

Bienestar realiza otra serie de regulaciones, que apenas influyen en el presupuesto público, como es la fijación de la jornada laboral, el descanso dominical, el salario mínimo, las vacaciones pagadas o la seguridad e higiene en los puestos de trabajo. En consecuencia, desde el punto de vista histórico, el concepto de Estado del Bienestar (*Welfare State*) es más amplio y flexible que el utilizado por los economistas que analizan el corto o medio plazo. Dicho concepto habría de permitir englobar los distintos términos utilizados a lo largo de la historia contemporánea para definir las finalidades sociales de los gobiernos: Estado asistencial, Estado providencia (o benefactor) y Estado del Bienestar. No obstante, para ser más riguroso, en este trabajo utilizaré el término Estado del Bienestar sólo para referirme a estos dos últimos tipos de Estado, identificando el Estado providencia como el embrión, desarrollado desde 1883, del Estado del Bienestar, desarrollado y consolidado desde 1942. Estos conceptos servirán para definir situaciones históricas y geográficas muy distintas, pero que tenían una característica común: la existencia de un Estado dispuesto a prevenir y evitar, o al menos aliviar, los siniestros sociales de los trabajadores, mediante la aseguración social de los mismos y la legislación laboral, así como a realizar una serie de gastos presupuestarios en sanidad, educación y vivienda, destinados a mejorar la situación de los trabajadores, de las clases medias y de los pobres. En sus orígenes, la legislación y los fondos presupuestarios destinados por el Estado providencia a estas funciones sociales eran, lógicamente, reducidos, y se fueron ampliando con el paso del tiempo, hasta alcanzar las altas cotas de regulación laboral y social y de gastos sociales que caracterizan al Estado del Bienestar en la actualidad. Es decir, que la diferencia entre el Estado providencia y el Estado del Bienestar es más de grado o intensidad que de naturaleza.

La mejor manera de describir el contenido de ese concepto es repasar los diferentes instrumentos de que se ha servido el Estado del Bienestar para conseguir sus finalidades sociales. Desde esta perspectiva, las manifestaciones históricas del Estado providencia y del Estado del Bienestar han sido múltiples, tanto en el tiempo como en el espacio. Para contextualizar este concepto geográfica e históricamente hay que definir los instrumentos utilizados por los gobiernos para suministrar esos seguros y servicios sociales, que han sido muy variados, según los países y los períodos. De manera que, según hayan sido los instrumentos utilizados por el Estado para afectar a la distribución de la renta, nos encontraremos con diferentes manifestaciones históricas del Estado del Bienestar. Es evidente que unos mismos servicios y bienes sociales pueden ser suministrados por el Estado a la población de diferentes maneras y con distintos instrumentos. De la misma manera, el

Estado puede intervenir en las cuestiones sociales y laborales utilizando distintos medios. Primero, mediante las leyes que establecen una regulación de los mercados, como es el caso de la normativa que asegura la calidad y la cantidad de determinados servicios públicos, como ocurre con las leyes sobre servicios básicos de red (agua, gas, electricidad, telefonía), sobre salubridad y sanidad en las poblaciones, sobre higiene en el consumo y sobre condiciones y seguridad del trabajo en las fábricas; otro tanto sucede con el establecimiento la jornada de trabajo, de los salarios mínimos o los precios de los productos farmacéuticos, y con las normas regulando la cantidad mínima a consumir, como sucede con la afiliación obligatoria a la seguridad social o con la declaración de la educación primaria obligatoria. Segundo, el Estado puede establecer una subvención al consumo de determinados productos, bien sea parcial, como en el caso de los alimentos básicos, o bien sea la subvención total, como en el caso de los medicamentos. Tercero, los Estados realizan transferencias de rentas, que modifican la renta disponible de los ciudadanos, bien a través de los gastos públicos, bien a través de los impuestos progresivos. Cuarto, el Estado puede optar por convertirse en un empresario, constituyéndose en oferente de los servicios sociales, que tiene la propiedad del capital (escuelas y hospitales), que contrata a los trabajadores (maestros y médicos) y que demanda a la industria privada los bienes y servicios necesarios para producir esos servicios. Es decir, el servicio público puede ser suministrado directamente por el Estado o por otros organismos públicos. Quinto, puede ocurrir que el Estado se limite a financiar públicamente el servicio, encargándose del suministro las empresas privadas que son subvencionadas desde el presupuesto público. Sexto, finalmente, el Estado puede conceder desgravaciones fiscales a los ciudadanos, para que sean ellos directamente quienes demanden los servicios a las empresas privadas o públicas. En suma, los gobiernos pueden garantizar a la población la asistencia sanitaria y la educación a través de hospitales y escuelas públicas, subvencionando directamente a los hospitales y colegios privados, o desgravando a los contribuyentes que justifiquen haber pagado la medicina y la enseñanza privadas.

Con esta perspectiva, se advierte que el Estado del Bienestar ha adoptado históricamente distintas formas y varios nombres, según la difusión y generalización que haya alcanzado su actividad social, los tipos e intensidad de los instrumentos utilizados y la importancia de los recursos presupuestarios destinados a gastos y transferencias sociales. Históricamente han surgido tres tipos básicos de seguridad social (transferencias más sanidad, que constituyen el núcleo del Estado del Bienestar). Primero, la asistencia social residual, dirigida solamente al alivio (a veces represión) de la pobreza; este

tipo de acción social caracterizó a la beneficencia, heredada del Antiguo Régimen y mantenida por el Estado liberal del siglo XIX. Segundo, los seguros sociales profesionales, característicos del Estado providencia surgido en Europa desde 1883. Y tercero, el sistema de seguridad social universal, que era propio del Estado del Bienestar, consolidado desde 1942. Sólo estos dos últimos tipos son considerados como Estado del Bienestar, en embrión y desarrollado. Pero, para mejor apreciar el salto cualitativo que supuso el nacimiento del Estado providencia, es imprescindible ver lo que había antes; para ello hay que analizar, aunque sea brevemente, el Estado liberal asistencial, o beneficencia pública.

En primer lugar, la asistencia social «residual» fue denominada beneficencia por los contemporáneos. Era característica de los Estados Absolutos del Antiguo Régimen. Después, fue mantenida en la práctica por los Estados liberales del siglo XIX, aunque teóricamente, los liberales y los economistas clásicos estaban en contra de la misma. En aquel sistema asistencia, de los siglos XVIII y XIX, sólo accedían a las prestaciones de la beneficencia aquellos pobres auténticos; es decir, los que pudiesen demostrar su miseria, tras pasar las comprobaciones o *tests* de pobreza establecidos por las instituciones de la beneficencia, que podían ser privadas, religiosas y municipales. Históricamente, en efecto, apareció primero el Estado asistencial residual, concebido para socorrer a los pobres; se caracterizaba por unos servicios sociales proporcionados a los indigentes, que, antes de consumirlos, tenían que demostrar que carecían de recursos suficientes para sobrevivir; es decir, los indigentes que estaban hundidos en la miseria. En aquel Estado asistencial residual, el gobierno central dejó que la provisión de aquel socorro a los pobres fuese realizado por personas e instituciones privadas (entonces se llamaba caridad) y por los entes locales (beneficencia pública). Durante el Antiguo Régimen, la caridad era una virtud cristiana practicada con los pobres por las instituciones nobiliarias, religiosas y municipales. No obstante, la beneficencia también tenía un innegable sentido económico, por cuanto las ayudas a los trabajadores en paro estacional contribuían a mantenerlos en los pueblos y a asegurar la mano de obra en los tiempos de recolección en unas economías eminentemente agrarias. Finalmente, la beneficencia también tenía un claro componente de orden público, por cuanto los miserables eran propensos a provocar motines, que podían acabar en situaciones revolucionarias, cuando la pobreza derivaba en hambrunas calamitosas y generalizadas; asimismo, los desheredados también eran pasto de las enfermedades epidémicas y su reclusión en hospicios tenía por misión esencial impedir la difusión de las pestes. El mayor problema económico en las economías agrarias era el desempleo estacional. Por ello, en los munici-

pios del Antiguo Régimen y de la Europa del siglo XIX, para aliviar la miseria ocasionada por las malas cosechas y el paro estacional, se realizaban obras públicas, por los ayuntamientos, que, además, aseguraban los abastos de alimentos y semillas —a precios tasados— a los más necesitados, por medio de instituciones municipales, como los Pósitos. Todo ello suponía una rudimentaria previsión social para los campesinos y jornaleros del campo. Los obreros industriales prácticamente no existían, y los gremios tenían también un componente primitivo de seguridad social.

Con el surgimiento del Estado liberal en el siglo XIX, que fue paralelo a la difusión de la revolución industrial, y de la teoría económica clásica, las cuestiones económicas y políticas de la seguridad social comenzaron a dominar sobre las religiosas y pías. Aunque la caridad privada seguía predicándose como virtud, la beneficencia pública comenzó a ser vista como un vicio de las instituciones municipales, que, de seguir ejerciéndose, tendría efectos perniciosos para la economía (si se alimentaba gratis a los trabajadores, éstos no trabajarían en las fábricas), el presupuesto público (alimentar a los pobres suponía cobrar más impuestos), la sociedad (la pobreza surgía de la inmoralidad de los pobres, y mantenerlos no haría sino contribuir a financiar sus vicios) y los propios pobres (alimentando gratis a los pobres, éstos se animarían a tener más hijos, lo que deprimiría los salarios, empobreciendo aún más a los trabajadores). Según la corriente mayoritaria de los economistas clásicos, por tanto, lo único que conseguiría la beneficencia pública sería alimentar el círculo vicioso del pauperismo y evitar la industrialización. Por otro lado, las corrientes liberales individualistas pretendían que los individuos tenían que ser responsables. En el caso de los trabajadores, tenían que aprender a valerse por sí mismos y proveer ellos mismos su supervivencia presente y futura. Para ello, tenían que trabajar a cambio de un salario y ahorrar para disponer de unos fondos cuando no fueran capaces de trabajar. Estas doctrinas confiaban ciegamente en la iniciativa privada y desconfiaban de la intervención del Estado, tanto a través de los presupuestos como de la regulación; al mismo tiempo, los liberales del siglo XIX pretendían crear un mercado de trabajo y un mercado financiero para las empresas industriales radicadas en las ciudades, por lo que se oponían a la beneficencia municipal, que mantenía a los obreros en el campo, para beneficio de los terratenientes. Sin intervención del Estado, ambos mercados funcionarían libremente y la libertad para contratar permitiría aumentar la riqueza de las naciones. Y también la mejora de la situación de los trabajadores, ya que contratándose como asalariados, obtendrían un sueldo que les permitiría alimentarse y también crear un ahorro y contratar seguros para asegurarse una vejez apacible.

Como ya pusieron de manifiesto algunos economistas clásicos, singularmente Bentham y Mill, este capitalismo salvaje presentaba problemas de equidad y de eficiencia. Cuando se dice que el Estado liberal no regulaba el mercado de trabajo se olvida una cuestión fundamental: los sindicatos de trabajadores estaban prohibidos, lo que permitía los abusos por parte de los empresarios, que generalmente eran monopsonista; lo cual quiere decir que el mercado laboral ni era de competencia perfecta ni funcionaba libremente. En la medida en que el número de asalariados aumentó y se concentró en algunas zonas, este sistema político, que, además, prohibía las libertades políticas de los que no eran propietarios, tenía los días contados. Los mercados financieros tampoco funcionaban eficientemente sin ninguna regulación estatal, porque adolecían de los problemas de riesgo moral e información asimétrica. Éstos generaban la exclusión financiera de los pobres, por parte de los bancos y por parte de las compañías de seguros. Ante esos problemas, los gobiernos liberales tuvieron que reaccionar por la vía práctica: a pesar de estar en contra de ellas, mantuvieron las instituciones de beneficencia; crearon una legislación para fomentar la creación de Cajas de Ahorros y tuvieron que permitir la creación de mutuas obreras de seguros. Pero estos paños calientes del Estado liberal no solucionaron ni los problemas del pauperismo ni los problemas de los trabajadores, que, ante la ausencia de seguros sociales, dependían de las instituciones benéficas cuando caían en riesgos tan previsibles y, por tanto, asegurable, como los accidentes, la enfermedad o el envejecimiento. Cuando los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a percibir el pauperismo y la cuestión social como dos problemas diferentes, comenzaron a surgir los antecedentes inmediatos del Estado del Bienestar.

En segundo lugar, desde la década de 1880, surgieron los fundamentos del Estado del Bienestar, entonces llamado Estado providencia, que comenzó promoviendo los «seguros sociales», que son la base del segundo tipo de seguridad social. Estos seguros sociales correspondían al campo de los seguros profesionales, en el sentido de que se financiaban con las contribuciones de los trabajadores, aunque, a veces, las cuotas las pagase el empresario; inicialmente, la acción del Estado consistió en promoverlos, bien subvencionando a las compañías privadas o bien haciéndolos obligatorios para todas las empresas o trabajadores. Los beneficiarios accedían al cobro de las percepciones de estos seguros sociales sin ninguna comprobación de su renta, en contra de lo que sucedía con la beneficencia. Los únicos requisitos eran haber contribuido previamente, lo que implicaba haber trabajado en algún sector asegurado, y la ocurrencia de alguna contingencia cubierta por estos seguros sociales, que fueron los de desempleo, enfer-

medad, maternidad, incapacidad y vejez. Inicialmente, fueron gestionados por compañías privadas, que se guiaban por los criterios actuariales para el cobro de primas y el pago de las percepciones. En algunos casos, era el Estado el que gestionaba algunos de estos seguros.

Además, hacia 1880, la naturaleza de los gastos sociales del Presupuesto del Estado cambió y su gama se amplió. Desde entonces, la seguridad social ya no sólo se limitó a las acciones clásicas de la beneficencia (*old style poor relief*, *charity* en el Reino Unido, *welfare* en Estados Unidos). Surgieron nuevos programas de gastos sociales completamente nuevos, como las pensiones para la vejez, prestaciones para el desempleo, compensaciones para los seguros de accidentes e incapacidad, sanidad pública para los pobres y subvenciones para la construcción de viviendas; además, claro está, de una expansión de los gastos públicos en educación. Y estos nuevos programas se fueron generalizando por los países que se estaban industrializando. El surgimiento de estas nuevas funciones del presupuesto público revela el cambio de naturaleza del Estado. A finales del siglo XIX, el Estado liberal estaba en retroceso ante el ascenso de lo que entonces se llamó Estado providencia o Estado benefactor.

En tercer lugar, el compromiso social de los gobiernos fue mayor y más general con la consolidación, tras 1942, del Estado del Bienestar, que aseguraba una seguridad social universal (pues abarcaba a toda la población) y general (pues cubría simultáneamente todos los riesgos sociales); su gestión pasó a ser pública y unificada en un sistema que ingresaba una cuota global por todos los seguros. Su intención era claramente redistributiva, lo que implicó que una parte de la seguridad social fuese financiada por el Presupuesto del Estado, en cuya financiación adquirió, además, una gran fuerza la imposición progresiva sobre la renta, el patrimonio y las herencias. En los sistemas generales de la seguridad social se abandonó casi totalmente la aplicación de las técnicas actuariales del seguro privado y de los antiguos seguros sociales profesionales, que carecían de sentido en el seguro de desempleo. En algunas especialidades, como en las pensiones de jubilación, se mantuvo una cierta relación entre las cuotas pagadas y las percepciones recibidas. Pero esas percepciones sociales se recibían siempre que se presentan los siniestros, sin que fuese necesario que el perceptor hubiese de aportar comprobantes sobre su situación desesperada de pobreza (lo que siempre ocasionaba un estigma en el beneficiario), ni de haber realizado cotizaciones previas al sistema. La acción social del Estado del Bienestar sobrepasó el campo de los seguros sociales, estableciendo también programas nacionales de sanidad y educación gratuitas, así como de proyectos generales de viviendas sociales.

Todavía más: en la posguerra mundial, la política económica de los gobiernos europeos se centró en dos objetivos básicos que pueden considerarse redistributivos: la consecución del pleno empleo y la lucha contra la inflación, que eran las dos lacras que más habían sufrido las clases obreras durante el período de entreguerras. Los gobiernos europeos, tras la Segunda Guerra Mundial quisieron evitar los errores del período anterior, que habían tenido efectos tan desastrosos sobre la estabilidad de las economías. En este sentido, hay que advertir de un error frecuente entre los economistas a la hora de evaluar la acción del Estado del Bienestar. La función de prevención social del Estado del Bienestar no puede medirse solamente por la dimensión de los gastos de los seguros sociales. De la misma manera que el éxito de una compañía aseguradora no puede medirse por la cantidad de compensaciones que tiene que pagar a sus clientes por los siniestros sufridos. El carácter asegurador es una de las principales funciones del Estado del Bienestar. Y, como hacen las compañías privadas, el Estado trata de prevenir gastos futuros, tratando de evitar al máximo la realización de los riesgos y la aparición de los siniestros. En este sentido, el principal objetivo del Estado del Bienestar surgido tras la Segunda Guerra Mundial fue prevenir la existencia de crisis económicas generalizadas como la que había tenido lugar en los años treinta; es decir, la política económica de los gobiernos estuvo destinada a la consecución del pleno empleo. Por ello, desde entonces, unos pequeños gastos públicos en prestaciones de desempleo no implicaban una débil acción social, sino todo lo contrario: el Estado del Bienestar estaba consiguiendo acabar con el desempleo; si no había parados, no había que gastar en subsidios de desempleo. Por otro lado, el Estado del Bienestar realiza también funciones sociales a través de las exenciones fiscales a los individuos o colectivos para que suscriban los planes de pensiones privados, de seguros sanitarios y de asistencia ocupacional; son lo que se denominan gastos fiscales²². El Estado del Bienestar implicaba, en suma, la asunción de un cierto «colectivismo» por parte de la sociedad, ya que exigía gobiernos que pusieran en práctica políticas económicas que beneficiasen al conjunto de la sociedad, manteniendo el pleno empleo y la inflación, facilitando el acceso a la vivienda, cuidando de la salud de los ciudadanos y financiando un sistema educativo que garantizase la igualdad de oportunidades. Y en este punto habría que añadir la puesta en marcha de unas nuevas políticas agrarias destinadas a garantizar las rentas de los agricultores, que también

22 Barr (1992, pp. 742-747).

habían sufrido las crisis agrarias del período de entreguerras, ante la total indiferencia de los gobiernos.

En la realidad, estas tres formas de seguridad social descritas pueden coexistir en el tiempo y presentarse simultáneamente. En la actualidad, los sistemas de prevención social y de suministro de los bienes sociales son sistemas mixtos, pues coexisten las prestaciones públicas asistenciales y contributivas con los seguros privados y suministradores privados, generalmente subvencionados por el Estado. Asimismo, junto al Estado y sus organismos de seguridad social, existen otras instituciones privadas que suministran asistencia social: desde las familias, hasta las empresas y las asociaciones patronales, pasando por las asociaciones caritativas y las organizaciones no gubernamentales de voluntariado. La caridad y la beneficencia privada siempre han tenido su importancia, particularmente cuando existen exenciones fiscales y subvenciones concedidas por las autoridades públicas.

Lo que está claro es que las funciones modernas del Estado del Bienestar surgieron antes de que se acuñase el término *Welfare State*. Los componentes del Estado del Bienestar fueron surgiendo gradualmente en distintas naciones y han sufrido bastantes transformaciones históricas, lo mismo que su organización. En efecto, antes de 1942, el Estado comenzó a promocionar y a gestionar, en Europa, Norteamérica y Australasia, planes y organismos destinados a compensar las pérdidas de ingresos de los trabajadores por accidentes laborales, enfermedad, desempleo y vejez, a suministrar servicios educativos y sanitarios, así como a facilitar el acceso a una vivienda digna para los ciudadanos. Pues bien, en mi opinión, los orígenes del Estado del Bienestar, tal como lo entendemos en la actualidad, se gestaron con el surgimiento del Estado providencia desde 1880, y se completaron con la generalización y consolidación de los sistemas de seguridad social durante los años comprendidos entre 1942 y 1960.

2. LAS CAUSAS DE LA GESTACIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Sobre los factores que alumbraron el Estado del Bienestar y que desencadenaron el crecimiento de los gastos sociales de los Estados se han escrito muchos artículos y libros y se han formulado varias teorías, quizá excesivas²³. La interpretación general más reciente y más documentada, sobre todo con comprobaciones estadísticas, es la formulada por Lindert (2004), que considera que los factores que explican la extensión de las funciones

23 Para un análisis de las mismas, véanse Birch (1974, pp. 3-7) y Comín (1996a).

sociales del Estado providencia, entre 1880 y 1980, fueron los siguientes: 1) la democratización de los sistemas políticos; 2) el envejecimiento de la población; 3) el crecimiento de la renta *per capita*; 4) la mayor afinidad social de los votantes de rentas medias hacia los grupos más pobres; 5) la primera globalización, y 6) un cambio de las actitudes de los católicos hacia los programas sociales de los gobiernos²⁴. Esta interpretación de Lindert es bastante acertada y tiene la virtud de que su autor ha comprobado con datos empíricos, de una muestra significativa de países, la relevancia de estos factores, la mayor parte de los cuales fueron propuestos previamente por otros autores, cuestión que pasa por alto Lindert. Este autor descarta otros factores muy importantes que actuaron a corto plazo, como fueron las guerras y las crisis económicas. Tampoco resalta el escaso papel que tuvieron las ideologías, y no explica cómo las actitudes de los católicos pudieron influir más que las doctrinas protestantes en el desarrollo del Estado providencia, que se desarrolló antes en países en los que predominaba este tipo de religión. A pesar de la importancia que concede al crecimiento económico, no explica cómo éste pudo influir en el desarrollo del Estado providencia entre 1880 y 1914. Veamos la explicación de cómo pudieron actuar los diferentes factores más discutidos, distinguiendo las siguientes causas: 1) las ideologías; 2) el crecimiento económico; 3) la democratización; 4) las guerras y las crisis económicas; 5) los factores sociales y demográficos; y 6) la globalización.

2.1. *El discreto papel de las ideologías*

Al hablar de las causas, lo primero que hay que advertir es que, en contra de la visión más generalizada, el Estado del Bienestar no surgió por obra de una ideología o de un partido político concretos, ni tampoco fue el resultado de procesos políticos revolucionarios que pretendieran implantar una sociedad comunista. El Estado del Bienestar es un concepto que, como hemos dicho, engloba múltiples funciones, facetas e instrumentos de la intervención del Estado, cada uno de los cuales tuvo unos orígenes distintos. Por tanto, la formación del Estado del Bienestar ha resultado de múltiples factores históricos y ha tenido manifestaciones muy distintas por períodos, por países y por continentes. Frente a la pureza teórica y el rigor formal de conceptos como el capitalismo y el socialismo, las economías actuales son, en realidad, economías capitalistas mixtas, en las que el mercado y el Estado se complementan. Al contrario de lo que ha sucedido con las corrientes políticas

24 Lindert (2004, pp. 171-190).

liberales o socialistas, el Estado del Bienestar no ha contado con grandes pensadores que hayan abanderado un pensamiento político en torno al Estado del Bienestar. No hay ningún gran libro sobre el Estado del Bienestar que se haya difundido y estudiado en las universidades del mundo tanto como los que han tratado teóricamente el capitalismo o el socialismo, como fue el caso de las obras de Adam Smith o Carlos Marx. Para hablar de textos influyentes en la formación del Estado del Bienestar, se suelen citar, como mucho, el Informe Beveridge. Por otro lado, no hay ningún «ismo» particular que pueda asociarse al Estado del Bienestar, al contrario de lo que sucede con el liberalismo, el socialismo o el fascismo. No hay ninguna «filosofía» o «doctrina» asociada al Estado providencia; ni tampoco, frente a la abundancia de partidos liberales, socialistas o comunistas, puede hallarse en la historia un «Partido del Estado del Bienestar». Quienes han propuesto las ideas y han creado los organismos encargados de configurar el Estado del Bienestar han sido autores y políticos menos prolíficos y menos famosos que los filósofos del liberalismo, del socialismo y del fascismo. Al contrario que los liberales, que compartían un sustrato ideológico común (otro tanto puede decirse de los socialistas), los creadores del Estado providencia han sido personajes de creencias, mentalidades y posiciones políticas muy distintas, cuando no crudamente enfrentadas entre sí. Esto no significa negar la existencia de pensadores que hayan propuesto medidas que hayan llevado a la transformación del Estado liberal, sino la existencia de un cuerpo doctrinal sobre el Estado providencia. Existieron, desde luego, los economistas y políticos, en Inglaterra y en Alemania, que propusieron esa vía de reforma del Estado liberal, pero sus escritos quedaron eclipsados por los economistas clásicos y marxistas. No obstante, es innegable que las ideologías influyeron indirectamente en el surgimiento del Estado providencia; sobre todo como una forma de reacción frente a las instituciones e ideologías existentes (a los seguidores del liberalismo más radical) y a las propuestas revolucionarias presentadas por las doctrinas socialistas. De hecho, puede decirse que, de una forma pragmática y sin grandes «acontecimientos revolucionarios con la formación del Estado benefactor se ha conseguido que el desarrollo del capitalismo se apartase de la hipotética, y peligrosa para su supervivencia, senda que hubiese seguido de mantenerse las políticas liberales del siglo XIX. El surgimiento del Estado providencia explica, entre otras cosas, que no se cumpliesen las sombrías predicciones de Carlos Marx sobre la evolución del capitalismo (su colapso y sustitución por el socialismo) y de la suerte de las clases trabajadoras.

Entre los intelectuales que previeron la ampliación de las funciones sociales del Estado destaca Adolf Wagner, un hacendista alemán que fue el

primero en pronosticar el crecimiento del tamaño relativo del gasto público en la renta nacional que luego tendría lugar durante el siglo xx. Su teoría no surgió de la observación empírica, empero, sino que fue fruto de sus preferencias políticas, pues era partidario de la educación pública, del control estatal de los ferrocarriles y de los impuestos progresivos. Sin embargo, a pesar de las débiles bases teóricas y empíricas de su teoría, Wagner intuyó las características del Estado del Bienestar, y predijo, no sólo el crecimiento del gasto, sino también las funciones estatales que se desarrollarían más, que eran propias del Estado del Bienestar, y las que Wagner quería que creciesen, y los factores causales de tal desarrollo, resumidos en el progreso económico y la modernización social. Ésta fue una de esas predicciones que contribuyen por sí mismas a que se cumpla el fenómeno predicho, pues sus propuestas sirvieron de apoyo intelectual para que los políticos alemanes justificasen los incrementos del gasto presupuestario. Como ocurriría con Keynes en el siglo xx, el éxito de Wagner radicó en que, con sus teorías, dijo a los gobernantes lo que éstos querían oír y hacer; en este caso, Wagner aconsejó a los gobernantes alemanes que tenían que aumentar el gasto en fomentar la actividad económica nacional, en bienes públicos superiores y en redistribución de la renta²⁵.

En Inglaterra, en el primer tercio del siglo xix, se estableció una polémica sobre la política social entre los economistas clásicos (Ricardo y Malthus, quien sostenía que aliviar la pobreza implicaba, de hecho, aumentarla), que pretendían la existencia de una oferta de trabajo barata, y los seguidores de Bentham, que trataban de combatir la pobreza desde una perspectiva nacional (las parroquias eran las encargadas de la beneficencia desde las leyes de pobres) aplicando el principio disuasivo del *less eligibility*. La pobreza era considerada como un elemento necesario en la sociedad, porque sólo su existencia obligaba a los pobres a trabajar. Así que sólo el pauperismo y la indigencia eran considerados como un problema social. En esta época, la sociedad inglesa fue la primera en sufrir los efectos de la revolución industrial: si la ignorancia, la pobreza, la enfermedad y la delincuencia habían existido siempre, nunca se habían desarrollado y concentrado geográficamente tanto como entonces. La revolución industrial también aportó unas clases trabajadoras y medias que exigían contrapartidas a la sociedad. Bentham y sus discípulos, Chadwick, intentaron crear programas que asegurasen el orden, la sanidad y la educación públicos, que influyeron en la nueva *poor law* de 1834. La senda reformadora en los campos educativos y

25 Véase Comín (1996a).



sanitarios fue retomada entre 1867 y 1885 con la legislación de Gladstone y Disraeli; el creciente poder de los sindicatos, controlados por el fabianismo, la mejor educación y la mayor democracia, con la generalización del sufragio, aumentaron el sentimiento colectivista, apoyado por pensadores como John Stuart Mill. El tratamiento de la cuestión social en el Reino Unido se institucionalizó con la creación de dos comisiones reales (1885, 1893) para el estudio de la pobreza, que fueron también preparando el camino de la reforma social²⁶. La administración conservadora de 1905 nombró una nueva comisión sobre las leyes de pobres y el alivio de la pobreza, cuyos informes tendrían influencia en el futuro de la seguridad social, particularmente el de la minoría fabiana (liderada por Beatrice Webb), que sostenía que las causas de la pobreza eran sociales; proponía abolir las leyes de pobres, asegurar a todo el mundo un nivel mínimo de subsistencia, crear un ministerio de Trabajo para prevenir y solucionar los problemas del desempleo, crear comités locales para ocuparse de la enseñanza, la sanidad y la alimentación. El informe de la mayoría, empero, seguía insistiendo en la discriminación moral del tratamiento de la miseria: la «pobreza irrecuperable» era un problema de inmoralidad de los individuos, que debía ser tratada con dureza por unas reorganizadas autoridades de las leyes de pobres, llamadas *Public Assistance Committees*. Proponían, por otro lado, que el gobierno favoreciese los seguros, y que los «pobres recuperables» fuesen socorridos por instituciones caritativas privadas.

Probablemente, el documento más influyente para la conformación del Estado del Bienestar es el *Beveridge Report* de 1942, que proponía integrar y generalizar todos los programas sociales ya existentes, con el fin de asegurar a los ciudadanos frente a cualquier pérdida de ingresos debida a siniestros como la enfermedad, el desempleo y la vejez; sugería también que debería asegurarse un nivel mínimo de subsistencia para la población en todas las circunstancias. Dos rasgos resaltan de la propuesta de Beveridge: 1) la seguridad social debía cubrir conjuntamente todos los riesgos de pérdida de renta de los individuos; 2) el seguro social había de ser general y obligatorio: todos habían de contribuir, y todos los ciudadanos tenían derecho a recibir las prestaciones sociales, con independencia de su renta, sin ninguna clase de *stigma* ni *test* de recursos. El plan preveía también un sistema de educación pública y de subsidios familiares, así como un sistema sanitario integrado en la seguridad social, y financiado con cuotas de carácter actuarial. Quizá no esté de más recordar que Beveridge era un

26 Véase Birch (1974, pp. 8-19).

liberal; por ello proponía una reforma gradualista, que insistía en el seguro como medio de asegurarse la subsistencia en tiempos difíciles; y preveía que el sistema de seguridad social había de financiarse con las cuotas, para no implicar un aumento del gasto público. El gobierno, además, debía de fomentar el ahorro privado.

El papel del Presupuesto del Estado no había de ser otro que mantener el pleno empleo; esta pieza era básica para el plan de Beveridge, quien sostenía que, sin una política de pleno empleo, la seguridad social no pasaría de ser un mero paliativo a los problemas sociales. Con todo aquel sistema de seguridad social, aún quedarían desafortunados que no habían de conseguir lo necesario para subsistir, y que requerirían el auxilio del Comité Nacional de Asistencia. La organización del sistema era fundamental y había de lograr la integración de todos los servicios sociales; Beveridge proponía para ello la creación de un Ministerio de la Seguridad Social. El plan de Beveridge presentaba, empero, algún aspecto contradictorio. Primero, no contaba su autor con que el principio de universalidad nunca podría basarse en criterios actuariales o aseguradores; en un seguro gestionado por los gobiernos, no podían relacionarse las prestaciones futuras con las primas exigidas; ambas se fijaban más por criterios políticos que por las normas de la técnica actuarial; en aquel sistema universal había, en realidad, una mezcla de riesgos, que tenían que ser soportados colectivamente por la sociedad. En segundo lugar, el plan prevenía que las cuotas y las prestaciones (fijadas al nivel de subsistencia) debían ser las mismas para todo el mundo; esto plantearía serios problemas para el establecimiento del nivel de subsistencia y, sobre todo, de las cuotas, que no podrían ser satisfechas por todos. Los dos partidos en el gobierno se alejaron de este principio y aprobaron planes de seguros sociales que prometían prestaciones relacionadas con los ingresos de los cotizantes, y no con las necesidades ni con el nivel de subsistencia. En tercer lugar, Beveridge proponía que las prestaciones del sistema de seguridad social debían completarse con los planes de ahorro voluntario fomentados por el gobierno, a través de sociedades privadas concertadas. Esta propuesta no fue aceptada por los gobiernos británicos; ante los problemas de la seguridad social, el papel del Consejo de Asistencia Nacional, creado en 1948, que debía socorrer a los casos más extremos de pobreza, adquirió gran importancia.

Pero el caso es que, luego, las propuestas de aquéllos fueron aplicadas por personajes políticos de ideologías muy distintas. En suma, al tratarse de reformas parciales y graduales, en la creación del Estado del Bienestar participaron prácticamente todos los partidos políticos. El pragmatismo de los políticos para resolver problemas sociales concretos fue definitivo a la hora

del alumbramiento del Estado del Bienestar, lo cual quiere decir que hay que buscar en los acontecimientos económicos, políticos y demográficos las causas del surgimiento de un Estado preocupado por el bienestar de toda la población.

2.2. El crecimiento económico y la industrialización como principal factor subyacente

A mediados del siglo XIX predominaba el Estado policía, porque los sistemas políticos eran censitarios. Dentro de los gastos del programa de Adam Smith para ese tipo de Estado, se hallaban aquellos necesarios para lubricar las «fricciones sociales». Mientras la economía fue eminentemente agraria, las funciones del Estado se limitaban a asegurar y defender la propiedad de los grandes terratenientes y de los industriales. Los conflictos sociales solían ser locales y desorganizados, y eran reprimidos por la fuerza y por las instituciones de la beneficencia. Pero la industrialización en Europa y las naciones de nueva colonización aumentó el número de obreros industriales, que se concentraron en los distritos y ciudades industriales. Hay una polémica considerable sobre si este proceso de industrialización mejoró o no las condiciones de vida de los obreros. Pero no hay ninguna duda de que las consecuencias del pauperismo se hicieron más evidentes y más peligrosas por la concentración de los obreros en las ciudades y por el surgimiento de organizaciones sindicales y políticas dispuestas a luchar por mejorar la situación de los asalariados. En los países que se estaban industrializando no tardó en hacerse evidente que los gastos en represión policial no serían suficientes para evitar la conflictividad social. Esas asociaciones obreras comenzaron a reclamar algunas transformaciones legales del sistema, y algunas de ellas comenzaron a trabajar por la realización de una revolución que acabara con el propio sistema capitalista. La cuestión social no era ya simplemente un problema de orden público, sino que ponía en peligro la seguridad de las clases propietarias. Esta amenaza revolucionaria pesó mucho en el surgimiento del Estado providencia a finales del siglo XIX, y la consolidación del Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, por la amenaza comunista. Había que mejorar la suerte económica de los trabajadores e integrarlos en el sistema capitalista. Siempre era mejor reformar el Estado que arriesgarse a una revolución. De manera que el Estado benefactor tuvo que ampliar sus funciones: primero, para mejorar la deteriorada situación de los trabajadores industriales (las primeras leyes del Estado providencia se dirigían al sector industrial y no a la agricultura ni al comercio) y para lograr una mayor cohesión social que apuntalara el capitalismo.

Junto a la importancia de los seguros sociales, hay que destacar que los Estados que se estaban desarrollando comenzaron también a suministrar algunos bienes preferentes: desde el último cuarto del siglo XIX, la educación primaria, y, desde comienzos del siglo XX, la secundaria. En la expansión de estos gastos primó el motivo de redistribución, aunque también influyó la relación, que ya vislumbraron los contemporáneos, entre educación y formación de capital humano. La Iglesia se opuso sistemáticamente a la enseñanza pública y a las reformas educativas; el resultado fue que, en algunos países europeos la oferta educativa se dejó en manos de la Iglesia, y más tarde fue subvencionada por el Estado. En general, los gobiernos europeos prestaron, menos atención a la higiene y la sanidad²⁷. Sin negar las influencias y demandas políticas y sociales, hay quien subraya los aspectos de la economía del trabajo a la hora de explicar el desarrollo de Estado providencia en algunos países europeos. Efectivamente, cuanto mayor era la productividad de la mano de obra, como consecuencia de la segunda revolución industrial, más rentable resultaba ampliar la etapa productiva del trabajo, y también mantenerla lo más ocupada posible en su vida útil. Otros afirman que el desarrollo de los modernos programas de salud y bienestar fue, parcialmente, una respuesta a la creciente productividad y a la escasez del trabajo; en ese contexto, la inversión pública y privada en capital humano comenzaba a ser rentable, cosa que no ocurría antes, ni sucede todavía en los países subdesarrollados²⁸. Por inversión en capital humano no hay que entender solamente la realizada en educación, sino también aquellos gastos destinados a mejorar la salud y el bienestar de la población trabajadora. Aquella teoría puede explicar el lento despertar de las dotaciones presupuestarias para esas funciones públicas en los países atrasados. Las ideas al respecto sí que se difundían, a resultas de un efecto demostración político. No obstante, los mayores gastos en aquellos bienes preferentes eran, de un lado, irrealizables, por las insuficiencias presupuestarias del Estado; de otro lado, también eran innecesarios desde el punto de vista de la teoría del capital humano, porque la economía del país aún era atrasada y no había escasez de mano de obra.

27 Véase Maddison (1984, p. 63) y Tortella (1990).

28 Ésta es la principal hipótesis de Rimlinger (1966, p. 556). En Meeker (1974) se estima el beneficio social de las inversiones en salud pública en los Estados Unidos entre 1880 y 1920. Para el desarrollo del Estado benefactor en el Reino Unido, véase Hay (1978).

2.3. *La extensión del sufragio y la democratización de los sistemas políticos*

Los cambios sociales y económicos provocados por la industrialización, y la consiguiente urbanización de la población del siglo XIX, fueron de tal calibre que exigieron una profunda transformación de la propia naturaleza del Estado liberal, y, consecuentemente de su organización política. La presión de los obreros obligó a la legalización de los partidos de izquierda y sus sindicatos, a la extensión del sufragio a todos los varones (aunque se hablaba del sufragio universal, en el siglo XIX las mujeres no obtuvieron el derecho de voto) y a la concesión de otras libertades como la expresión, de asociación y de huelga. Esta incipiente democratización trajo consigo transformaciones en la actuación presupuestaria del Estado y en la legislación social. Esas reformas legales permitieron a los partidos democráticos y socialistas, así como a los sindicatos, luchar legalmente por el sufragio universal y por el poder político. La representación política se generalizó a las clases medias y trabajadoras, aunque la generalización de las prácticas democráticas avanzó muy lentamente hasta la Primera Guerra Mundial. En aquel contexto de finales del siglo XIX, ya fuera con el fin de evitar el colapso del capitalismo y la revolución socialista (una amenaza bastante real, como se demostraría en 1917), de suavizar los conflictos sociales generalizados (ante las apremiantes demandas de los trabajadores) o, aunque sólo fuera, de obstaculizar el acceso de los partidos socialistas más reformistas al poder a través de los procesos electorales, los partidos gobernantes, conservadores y liberales, de las naciones que se estaban industrializando reformaron tanto las constituciones políticas como la legislación electoral, social y laboral. Más tarde, la consolidación del Estado del Bienestar sólo tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los regímenes democráticos se instauraron en la práctica y se generalizaron los partidos de masas. Hay que considerar que, una vez que se ha establecido el sufragio universal, la participación de los votantes en las elecciones es una variable clave en el aumento de los gastos sociales. Allí donde la tasa de abstención en las elecciones es alta, los gastos sociales son menores. Esto es debido a que la abstención es mayor entre las clases pobres. Su abstencionismo les perjudica.

Para ver los efectos de la profundización de la democracia, Lindert distingue tres etapas en el proceso de democratización de los países: a) las no-democracias; b) las democracias de elites (con voto restringido a los propietarios); y c) las democracias completas. Las democracias de elites de finales del siglo XIX (Gran Bretaña, Holanda, Noruega y Suecia) se retrasaron en la concesión del voto a las grupos de rentas bajas; esto implicó que

fueran reticentes al desarrollo de programas sociales financiados mediante impuestos; en esto eran parecidas a las no-democracias (Austria, Latinoamérica, Japón), dejando aparte el mayor porcentaje del PIB que destinaban a pensiones de tipo antiguo (beneficencia). Las democracias completas (Francia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Dinamarca) destinaron en 1880 mucho más dinero de los contribuyentes a financiar los nuevos gastos sociales. La evolución de las cifras entre 1880 y 1930 pone de relieve que la extensión del voto (tanto porque se ampliaba la franquicia a nuevos votantes como porque aumentaba el porcentaje de los votantes que acudían a las urnas) a capas sociales más pobres favoreció los programas presupuestarios redistributivos. El caso de Lloyd George de extensión del voto y de aumento de los gastos sociales es significativo. Aunque hacia 1930 todos los adultos podían votar y en dos más (Bélgica y Francia) podían hacerlo los varones, el porcentaje de participación en las votaciones era reducido en el período de entreguerras. Esto contribuye a la explicación del lento avance de los programas de gastos sociales: probablemente, aquellos potenciales votantes, más inclinados a los impuestos progresivos y a los gastos sociales, votaban menos porque estaban poco integrados en el proceso político; muchos menos que después de la segunda guerra mundial. La otra razón que explica, según Lindert, el lento desarrollo del Estado providencia antes de 1940 fueron las «dificultades presupuestarias» de los gobiernos del período de entreguerras.

Esta explicación de Lindert presenta varios problemas e insuficiencias. Primero, las cifras de sus cuadros no cuadran tan bien como él señala en el texto. Suecia y Noruega están menos democratizadas que UK y Francia, y sin embargo, tenían unos mayores gastos sociales. En segundo lugar, su definición de democracia no es muy acertada. No era lo mismo que la participación fuera baja porque el sistema era censitario que porque los votantes no ejercieran el voto. Aquí habría que incluir otras variables del proceso político como el caciquismo y su control de los votantes; evidentemente la integración de los votantes fue mayor tras la Segunda Guerra Mundial, porque cambió el propio concepto de democracia y surgieron los partidos de masas. Éste es un cambio cualitativo difícil de incluir en los modelos estadísticos. Por otro lado, ¿dónde quedan las dictaduras, como Alemania, Italia, España, Portugal y Grecia? Preguntado de otra manera, ¿las dictaduras influyeron sobre los gastos sociales y el desarrollo del Estado del Bienestar? En tercer lugar, las dificultades presupuestarias del período de entreguerras no fueron mayores que las posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Lo que sucedió fue que cambió el propio concepto de la política fiscal: el keynesianismo desplazó a la ortodoxia presupuestaria clásica, lo que hizo que los

déficits dejaran de ser un problema para los ministros de Hacienda. Éste es un cambio en la ideología económica que Lindert no tiene en cuenta.

Según Lindert, tras la Segunda Guerra Mundial la extensión de la democracia siguió desempeñando un papel estelar en el crecimiento de los gastos sociales. En los países en los que aumentó la tasa de participación de los votantes, aumentaron los gastos redistributivos. En sentido contrario están los ejemplos de Suiza y Estados Unidos, donde menos de la mitad de los votantes ejercían su derecho al voto; esto debilitó, en ambos países, la voluntad política de aumentar los impuestos y los gastos sociales. Parece que los mayores índices de abstención se daban entre los grupos más pobres y con menores tasas educativas. Esto es más cierto en los países donde las leyes electorales y las prácticas de registro de los votantes continúan excluyendo, o reduciendo, la participación, de los pobres en los procesos electorales. Concluye Lindert que, de manera voluntaria o forzada, el abstencionismo de los pobres sólo ha servido para rebajar los gastos sociales que les hubieran beneficiado.

Los votos femeninos influyeron en el desarrollo de los gastos sociales. Pero la idea de que los votos femeninos favorecen directamente el aumento de dichos gastos sólo cuadra en algunos países. Probablemente se trata de una influencia indirecta. Es decir, aquellos países que concedieron el voto a las mujeres eran sociedades en las que el voto masculino ya estaba decantando los presupuestos hacia los gastos sociales. La sociedad demanda redes de seguridad incluso entre los votantes masculinos. Parece que la tasa de rotación de los gobiernos también influía positivamente en el aumento de los gastos sociales, porque los gobiernos que trataban de atraer votantes aumentaron dichos gastos²⁹.

2.4. La formación de naciones, las guerras y las crisis económicas

En el surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar también han influido acontecimientos a corto plazo o instantáneos, de tipo político y económico. Los tiempos de guerras y de crisis económicas han sido más propicios a la ampliación de los cometidos del Estado benefactor. En aquellas naciones de formación tardía, por unificación de estados previamente independientes, como Alemania e Italia, y por conseguir la independencia, como fue el caso de Irlanda, estos acontecimientos políticos dieron un fuerte impulso a la formación del Estado del Bienestar. Las dos guerras mundiales también ocasionaron tales trastornos sociales y demográficos que exigieron una acción

29 Lindert (2004, pp. 171-190).

compensatoria por parte del Estado para aliviar los daños causados. Asimismo, las guerras ocasionaron unos efectos de inspección por parte de los contribuyentes y votantes que permitieron a los Estados aumentar sus bases financieras, mediante reformas tributarias, y ampliar sus gastos.

Las crisis económicas, particularmente la iniciada en 1929, dejaron al descubierto el desamparo en el que se encontraban los trabajadores ante las coyunturas adversas, que implicaban el aumento del desempleo y la pérdida de riqueza originada por las crisis bursátiles y bancarias. La amplitud y profundidad de la crisis de los años treinta llevó a los gobiernos de los países desarrollados a plantear unas políticas económicas compensatorias. En algunos países fracasaron los proyectos, como fue el caso del Reino Unido, pero en los países escandinavos se desarrolló una política fiscal destinada a paliar los efectos del desempleo. También en Estados Unidos se pusieron en marcha los fundamentos del Estado del Bienestar, de la mano de Roosevelt. Una vez aprobados los seguros de desempleo, el aumento del paro provocaba aumentos en los gastos sociales de los gobiernos³⁰.

2.5. Los factores sociales (afinidad y movilidad sociales) y demográficos (envejecimiento de la población)

Entre los factores sociales que han contribuido al surgimiento y ampliación del Estado del Bienestar se halla, singularmente, la afinidad social de los votantes. Allí donde hay una mayor homogeneidad social desde el punto de vista religioso, étnico y cultural, los gastos del Estado del Bienestar han aumentado más. La movilidad social también es un factor que contribuye al desarrollo del Estado del Bienestar; sobre todo la movilidad hacia abajo. Dicho más llanamente, allí donde las clases medias se identifican más con los pobres (y están muy distanciados de las clases adineradas), mayor es la probabilidad de que se desarrollen los gastos sociales, porque el grueso de los votantes (el votante mediano) pensará que la desgraciada situación en que se encuentran los pobres podría sobrevenirle también a ellos. En consecuencia, los votantes apoyarán los partidos que prometan la creación de redes de seguridad.

Un factor fundamental en el desarrollo de los seguros sociales fue el cambio en las conciencias de los votantes, que veían que las situaciones de desgracia en las que habían caído algunos trabajadores por accidentes, enfermedad o desempleo también les podrían pasar a ellos. Esto ocurrió donde la

30 Toda la escuela del «efecto desplazamiento» de Peacock y Wiseman insiste en el papel de las guerras y las crisis en la ampliación del gasto público. Véase Comín (1996a).

movilidad social era mayor. Las cifras de Lindert muestran que los gastos sociales financiados con impuestos progresivos tienden a crecer más cuando las clases medias se sienten más próximas a las escalas más pobres de la sociedad (la movilidad social hacia abajo es alta) y más alejadas de las clases adineradas (la movilidad social hacia arriba es baja). Esto sucedió, por ejemplo, en la Inglaterra de Lloyd George, mientras que, por el contrario, jamás ha sucedido en los Estados Unidos, donde, además, ha primado la heterogeneidad étnica que hace muy difícil la afinidad social, reduciendo los gastos sociales³¹.

El factor demográfico también influye en el desarrollo del Estado del Bienestar. Desde el momento en que empezó el envejecimiento de la población, a finales del siglo XIX, las preferencias de los votantes se decantaron por establecer unas redes de seguridad sociales para prevenir las situaciones de riesgo social. Hay que decir que los gastos sociales crecieron más que los gastos en pensiones, que serían los que más interesarían a los votantes más viejos, junto con los gastos en sanidad. Una vez establecido el seguro de pensiones, el aumento del porcentaje de población retirada aumenta los gastos sociales automáticamente. Entre 1880 y 1930, el efecto del envejecimiento de la población (desde sus primeros momentos) sobre el aumento de los gastos sociales fue directo y claro, según Lindert. Aquí habría que recordarle a Lindert que el aumento del desempleo también influyó sobre el crecimiento de esos gastos; no sólo en los años treinta, sino también en la posguerra. En este sentido, habría que tener en cuenta que uno de los objetivos principales del Estado del Bienestar tras 1942 fue, precisamente, reducir el desempleo. El objetivo del pleno empleo redujo los gastos en desempleo, lo que explica que el crecimiento de éstos apenas tuviera importancia dentro del mayor crecimiento de otros gastos sociales. Pero el aumento de las prestaciones por desempleo fue pequeño porque la política de los gobiernos consiguió reducir el paro. Estos aspectos escapan al excelente análisis cuantitativo de Lindert.

El envejecimiento de la población incrementó los gastos sociales con independencia de que aquél proviniese de una mayor esperanza de vida, de las limitaciones a la emigración o de una reducción de la tasa de fertilidad. Desde 1880, los gastos sociales por persona vieja aumentaron. Pero aumentaron más los gastos sociales totales que los específicamente destinados a los jubilados. Es decir, el envejecimiento favoreció el crecimiento de todos los gastos sociales, porque los votantes sintieron una mayor inseguridad. Una

31 Lindert (2004, pp. 171-190).

vez establecido el seguro de jubilación, el mero crecimiento del porcentaje de la población jubilada hizo aumentar los gastos sociales. El envejecimiento de la población fue más intenso tras la Segunda Guerra Mundial, lo que hizo aumentar más los gastos sociales³².

2.6. La globalización y la creación de las redes de seguridad del Estado providencia

Otra fuerza que influyó en el surgimiento del Estado providencia a finales del siglo XIX y en el desarrollo del Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial fue la mayor apertura al comercio internacional. En contra de las modas intelectuales actuales de los organismos internacionales y de los economistas de los países desarrollados, la globalización, es decir, la mayor apertura al comercio y las inversiones internacionales, siempre ha llevado a los diferentes países a aumentar los impuestos y los gastos sociales, como ha demostrado Rodrik (1998) para la reciente globalización de finales del siglo XX. Por otro lado, Huberman y Lewchuk (2002) han demostrado que eso ya sucedió antes de la Primera Guerra Mundial. La explicación es que los países se sienten más vulnerables a las crisis comerciales y financieras y, para paliar sus efectos sobre los grupos más afectados por esos flujos internacionales, deciden tejer unas redes de seguridad. Por lo tanto, por sorprendente que pueda parecer, los países que han decidido abrirse a la competencia internacional también han optado, simultáneamente, por destinar más dinero a los gastos sociales³³.

El caso de la primera globalización, entre 1870 y 1914, es claro, pues coincidió con el surgimiento del Estado providencia. Los sistemas políticos dejaban bastante que desear, desde una óptica democrática, y también la administración pública era deficiente en los países que se estaban industrializando. Pero en este período se produjo una creciente democratización, una mejora de las prácticas democráticas y una expansión de la acción social del Estado. Los seguros sociales, la legislación laboral y los gastos del Estado providencia en sanidad y educación comenzaron a construir una red de seguridad frente al infortunio de los trabajadores (incrementado por el crecimiento de las importaciones y por la inmigración), lo que redujo las pretensiones revolucionarias de los sindicatos, introdujo estabilidad en los sistemas políticos y económicos, y contribuyó a mejorar la eficiencia y la productividad de la economía, mejorando la calidad de la fuerza de trabajo

32 Lindert (2004, pp. 171-190).

33 Lindert (2004, pp. 171-190).

y reduciendo las horas perdidas por enfermedad y por huelgas. Paralelamente, ocurrió un avance del corporativismo (los sindicatos, las patronales, los cárteles), que fue una reacción defensiva frente a la integración de los mercados internacionales, y también una consecuencia del surgimiento de las grandes empresas industriales y bancarias, tras las innovaciones técnicas de la segunda industrialización. A su vez, todos esos organismos presionaron a los gobiernos para que les protegieran de la competencia exterior y de los riesgos de los mercados, de productos y laborales. Como consecuencia, el naciente Estado del Bienestar protegió a los trabajadores con los seguros sociales y la nueva legislación laboral, pero también a las empresas con la nueva política arancelaria, industrial y agraria. No obstante, una cuestión queda clara: los mecanismos compensadores del naciente Estado providencia fueron insuficientes para compensar a los grupos sociales perdedores de la primera globalización. Ello provocó que se produjeran reacciones contrarias a la misma, que acabaron teniendo consecuencias funestas. En efecto, la experiencia de la primera globalización muestra que ella misma engendró los mecanismos que, después de 1914, llevarían a su propia destrucción: por un lado, alteró la distribución de la renta sin compensar suficientemente a los perdedores; y, por otro, provocó inestabilidad en los mercados financieros sin consolidar unas instituciones capaces de frenar las crisis financieras. En definitiva, la reacción frente a la globalización, ante la insuficiente acción compensadora del Estado, provocó un retroceso en la política liberal, intensificado desde 1890, que llevó a la instauración de crecientes restricciones al comercio internacional, la emigración y los movimientos de capital, que acabarían, en los años treinta, provocando el colapso de la mundialización³⁴.

3. LA GEOGRAFÍA DE LA EXPANSIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La cuestión de dónde surgió el Estado del Bienestar es una de las más polémicas. Pero, en mi opinión, no es una pregunta muy relevante, dado que el surgimiento del Estado del Bienestar ocurrió más o menos simultáneamente en diversos países de Europa, Norteamérica y Australasia, que se estaban industrializando al mismo tiempo. No obstante, le dedicaré alguna atención a esta cuestión. La quiebra del capitalismo salvaje del siglo XIX y del Estado liberal era pronosticada por diversos intelectuales, a no ser que se realizaran reformas que lograran la integración en el sistema político de las clases trabajadoras, desviándolas de los caminos revolucionarios. Las nuevas teorías

34 Véanse O'Rourke y Williamson (2000), James (2001) y Comín (2005).

y propuestas reformadoras sobre las reformas sociales, económicas y políticas se difundían rápidamente entre los distintos países, en un mundo que se estaba globalizando gracias a la mejora de los transportes y comunicaciones y a la apertura exterior de los Estados. En este contexto general de crecimiento económico, ampliación de la democracia y mayor intervención del Estado en las cuestiones económicas y sociales, el hecho de que los seguros sociales se aprobaran primero en un país, o de que los gastos en educación, sanidad y transferencias sociales crecieran más en un país que en otro, no deja de ser una anécdota, que sólo adquiere importancia en cuanto nos ayuda a explicar, con casos concretos, el desarrollo del Estado del Bienestar.

La polémica es un tanto estéril si no se define previamente el concepto de Estado del Bienestar, como se ha hecho anteriormente. De esta manera, puede decirse que el surgimiento del Estado del Bienestar está en la creación de los seguros sociales profesionales, que dieron lugar al Estado providencia, y entonces el país precursor fue Alemania. Pero si se considera la acepción actual de Estado del Bienestar, ya desarrollado y maduro, el Reino Unido fue, sin duda alguna, la cuna del mismo, pues en este país acabó cuajando el primer sistema universal integrado y progresivo de seguridad social. En mi opinión, ambas interpretaciones son complementarias. Como se ha dicho, el nacimiento del Estado benefactor se puede fechar (primera fase) con la instauración de los seguros sociales desde 1883 en la Alemania de Bismarck; mientras que su mayoría de edad se puede fechar (segunda fase) en la publicación del *Beveridge Report* y en la implantación del sistema nacional de seguridad social por los gobiernos británicos de 1940 a 1948.

En este debate sobre cuáles fueron los países precursores del surgimiento del Estado benefactor, lo que más hay que resaltar, en mi opinión, es que, entre 1880 y 1940, las nuevas funciones sociales del Estado, incluidos los gastos en educación, se desarrollaron en todos los países que entonces estaban en vías de industrialización, que se estaban democratizando y que tenían una mayor renta *per capita*. Quedaron al margen del proceso aquellos países que tenían una menor renta *per capita* y con sistemas políticos escasamente democráticos. El surgimiento del Estado providencia no supuso el fin de los clásicos gastos en beneficencia; al contrario, la primera manifestación de las nuevas inquietudes sociales (la «cuestión social») fue un reforzamiento de los gastos tradicionales en beneficencia. Luego vino una secuencia de los nuevos programas sociales, como los subsidios a las pensiones de vejez, compensaciones por desempleo, subsidios de sanidad y para las viviendas sociales.

Cuando se buscan los hitos legislativos, el país precursor fue, desde luego, Alemania, donde el seguro obligatorio de enfermedad y el de acci-

denes laborales en la industria se introdujeron en 1883 y 1884, respectivamente; en 1889 se creó el sistema de pensiones de jubilación; los dos seguros se financiaban con cotizaciones de los afiliados, mientras que las pensiones estaban subvencionadas por el Gobierno. Esos mismos seguros sociales fueron introducidos en Inglaterra algo más tarde, en 1909, por Lloyd George, quien, además, creó un seguro de desempleo, que Alemania no establecería hasta 1927. Es decir, que el Reino Unido se retrasó un poco con respecto a Alemania en el establecimiento de los seguros sociales, pero, cuando lo hizo, estableció un sistema más amplio, progresivo y gestionado públicamente; características que marcarían el futuro del Estado del Bienestar. Me centraré en estos dos países, que son, además, los que más han atraído la atención de los estudiosos, precisamente por ser precursores que se tomaron como modelos. También se analizará, posteriormente, la importancia que adquieren otros países cuando se considera como única variable la proporción de los gastos sociales en el PIB; no obstante, esta interpretación de Lindert deja bastante que desear, como trataré de mostrar.

3.1. Los seguros sociales profesionales de Bismarck

La opinión más generalizada es los seguros sociales (la base del Estado benefactor) se implantaron primero por la derecha conservadora alemana de finales del siglo XIX, cuando este país, por cierto, estaba industrializándose gracias, entre otras cosas, a la decidida intervención del Estado en los asuntos económicos³⁵. Alemania presentaba el contexto idóneo para que el colapso del Estado liberal sucediera antes que en ningún otro país por los siguientes motivos: 1) la tardía unificación política de Alemania requería la legitimación del Estado central, que trató de conseguirse a través de un mayor Presupuesto público, proporcionando determinados servicios y funciones públicas; 2) en Alemania existía el movimiento socialista y reformista mejor organizado de Europa; 3) los políticos alemanes —estamos en la era de Bismarck— habían heredado el burocratismo, el militarismo y paternalismo prusiano, y carecían de una inequívoca tradición liberal; 4) en Alemania no sólo no había arraigado mucho la escuela clásica inglesa, sino que fue combatida por la escuela histórica alemana, que propugnaba un mayor intervencionismo y proteccionismo del Estado para impulsar el crecimiento económico; además, desde finales del siglo XIX, aparecieron hacendistas que reclamaban una acción más decidida del Estado para aliviar las

35 Véase Perkins (1984).

ensiones sociales derivadas del capitalismo liberal, como era el caso de los socialistas de cátedra³⁶.

La burocracia fue también esencial en la formulación de la política social alemana, que parecía responder a los intereses generales, al tratar de reforzar los valores sociales. Los funcionarios y los socialistas de cátedra introdujeron en las leyes alemanas los conceptos y aspiraciones de las clases medias; los socialistas de cátedra pretendían reconciliar al trabajador industrial con el Estado monárquico, difundiendo la conformidad ideológica. La expansión del Estado benefactor, por otro lado, desarrolló amplios cuerpos de funcionarios, técnicos y médicos que acabaron constituyéndose en poderosos grupos de presión, que llegaban a dictar los objetivos políticos de la seguridad social.

La tradición estatista y paternalista en Alemania llevó a la invención de la «revolución desde arriba»; de hecho, la Constitución alemana de 1871, que introducía el sufragio masculino y el parlamento nacional elegido, no fue el resultado de un acuerdo entre partidos políticos; como con otras medidas establecidas desde arriba, como la legislación social de Bismarck, el Estado fuerte trataba de presentarse como la mejor garantía de la libertad individual. La burguesía prusiana no consiguió establecer la responsabilidad ministerial frente al parlamento; de hecho, hasta 1919, cuando la República de Weimar estableció el sufragio universal (femenino también) y el gobierno fue responsable ante el parlamento, el gobierno nacional alemán no era elegido ni tenía responsabilidad ante el *Reichstag*. Pero, a cambio, la burguesía sí que logró que el Estado defendiese sus intereses económicos; el surgimiento del proletariado y de la cuestión social, resultados de la industrialización alemana, obligó a una redefinición del objetivo fundamental de la disciplina social mantenida por el Estado: tras la revolución liberal, el enemigo de la burguesía ya no era la aristocracia absolutista, sino el populacho surgido de la industrialización; para la clase propietaria, la pacificación social había de imponerse a los estratos más miserables de las clases trabajadoras.

En la época de Bismarck —ya en plena industrialización—, la legislación económica y social fue un instrumento utilizado para equilibrar las fuerzas sociales y sostener la monarquía y el gobierno, más que para dirigir

36 Esta teoría del surgimiento del Estado benefactor de Maddison no deja de ser parcial. Por un lado, considera que, con los seguros sociales obligatorios de Bismarck, ya había surgido la seguridad social en su significado actual. Y, por otro lado, el adelantamiento de unos años de Alemania sobre Inglaterra le da pie para dictaminar quién fue el precursor en este campo. Véanse Comín (1985), Rektenwald (1986) y Maddison (1984).

el progreso social e incluso económico. De manera que la política económica trataba de contentar a los grupos que apoyaban al Estado, mientras que la política social se desplegó para «pacificar» —y no para «disciplinar», como sucedía antes— a la clase trabajadora, cuya desafección al sistema era manifiesta; eso sí, fue compensada con la supresión legal de los partidos y organizaciones de la clase trabajadora. La legislación social de Bismarck revela, en efecto, la intención del Estado alemán de hacer política y dejar la economía a la iniciativa privada; el establecimiento del sistema de seguros sociales no significó que el Estado asumiese la responsabilidad de su gestión, que se dejó a las compañías privadas. De hecho, los empresarios no tardaron en percatarse de los beneficios que les reportaría la legislación de la seguridad social, y, en consecuencia, presionaron para su aprobación³⁷.

La amplitud de las intervenciones del sector público tiene el inconveniente de que el investigador no puede limitarse a estudiar un aspecto de la misma, pues ello le encaminará probablemente a conclusiones incompletas en su capacidad explicativa. El establecimiento de los seguros sociales contra la enfermedad, los accidentes laborales y la vejez por Bismarck fue el punto de arranque del Estado benefactor en Alemania. Esas leyes, en efecto, incorporaban una política redistributiva y protectora hacia los grupos de trabajadores con menos recursos económicos, que fue financiada, en parte, con recursos presupuestarios obtenidos con los impuestos. Pero el análisis es incompleto si no se analizan otras medidas compensatorias para los grupos sociales que perdían con la aplicación de estas medidas, que, en este caso, eran los empresarios y los contribuyentes. Pues bien, en primer lugar, la financiación de los seguros sociales procedió de impuestos y cotizaciones sociales; el establecimiento del impuesto general sobre la renta y las cotizaciones patronales implicaban, en efecto, una redistribución interpersonal de renta entre los empleados y aquellos que no podían trabajar, ya fuese por enfermedad o vejez. Pero, en segundo lugar, es conveniente recordar que, en aquellos mismos años, el gobierno alemán realizó una política económica que favorecía a los grupos empresariales, centrada en los altos aranceles proteccionistas introducidos en 1879, así como en la reforma de los impuestos sobre la cerveza, alcoholes y azúcar. Esas acciones pretendían proteger a la producción nacional, pero, al mismo tiempo, significaban una transferencia de renta de los consumidores hacia los productores. Es significativo que esas medidas proteccionistas también fueran interpretadas, por los contemporá-

37 Véanse Sheenan (1978).

neos, como nuevas acciones del Estado providencia³⁸. Y esta sería una constante en el desarrollo del Estado del Bienestar: puesto que los sistemas políticos eran crecientemente democráticos, los gobiernos no podían favorecer a unos grupos sociales sin otorgar algunas compensaciones a los demás.

Sólo con la Primera Guerra Mundial se intentó una política pública integrada para resolver los problemas sociales en Alemania. La República de Weimar trató de controlar las relaciones sociales a través de la Constitución, las medidas legislativas y la acción del gobierno; pero sólo se aprobaron medidas de emergencia en un período trastornado por la guerra y sus secuelas. También en esta fase, las decisiones sociales no pasaron de ser mecanismos de pacificación social; es innegable que los trabajadores salieron ganando en el corto plazo, pero los seguros sociales pretendían mantener y reproducir las relaciones capitalistas de producción. Esto quedaba claramente reflejado en el principio contributivo de los mismos, pues las prestaciones quedaban estrechamente ligadas a las cotizaciones, más que a las necesidades de la población. La capacidad del Estado del Bienestar del régimen de Weimar para cumplir sus promesas fue muy limitada en este campo de la seguridad social. Los aspectos financieros de los programas sociales eran excesivamente vulnerables y los municipios, que eran los principales organismos de su provisión, tuvieron enormes dificultades para suministrar los servicios sociales que se les habían encomendado. La descentralización de la Hacienda y la fragmentación del poder público, local y regionalmente, fueron decisivas en la configuración del papel desempeñado por el Estado en Alemania. La escasa iniciativa del gobierno central en la política social queda explicada por la creciente actividad de los Estados y los municipios alemanes en este campo, desde el siglo XIX hasta la depresión de los años treinta, que generó una profunda crisis financiera en los municipios, contribuyendo a su confrontación con el gobierno y a la crisis parlamentaria de la época³⁹.

3.2. Del Estado providencia al Estado del Bienestar en el Reino Unido (1909-1940)

En Gran Bretaña, la formación del Estado benefactor fue posterior a Alemania, pero, por el contrario, los instrumentos utilizados fueron más modernos, y ya adelantaban las líneas por las que avanzaría el Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. En Gran Bretaña, se hubo de

38 Witt (1987a, pp. 9-18).

39 Véase Geary (1986), Milles (1990), James (1990) y Leaman (1990).

esperar a la formación de un gobierno liberal, del que formaron parte Winston Churchill, quien tuvo de consejero a Beveridge en el Consejo de Comercio, y Lloyd George, que dirigió la Hacienda. En 1908 se aprobaron los seguros de desempleo y de pensiones para la vejez; en 1909 se estableció un salario mínimo en las industrias con sindicación débil. El plan de retiro de la vejez implicaba que todos los mayores de setenta años cobrarían una cierta cantidad si sus ingresos no sobrepasaban un mínimo establecido; el plan no era contributivo, para no hacer esperar a los perceptores y para no involucrar a las compañías de seguros. El seguro de desempleo no entró en funcionamiento hasta que, en 1911, se aprobó la ley del seguro nacional de la salud; se financiaría con la retención de una cantidad al trabajador, que se doblaría con las aportaciones del empresario y el tesoro; el plan se autofinanciaría y no habría que recurrir al Tesoro; se aplicaría a las industrias más afectadas por la depresión y lo que se cobraría, con un límite temporal, sería una cantidad insuficiente para sobrevivir, que habría de completarse con los auxilios de las instituciones caritativas privadas y de las agencias de las leyes de pobres. Antes de aprobar la ley del seguro nacional de la salud en 1911, Lloyd George tuvo que aprobar una reforma tributaria que introducía algunos impuestos redistributivos; también hubo de realizar una reforma institucional del parlamento en 1909 para reducir el peso de las fuerzas que se oponían al progreso social en el Reino Unido⁴⁰. El plan de 1911 aseguraba contra la pérdida de salud (a través de un pago de dinero) y proporcionaba asistencia médica (con los médicos de una plantilla); era un sistema contributivo por parte del trabajador y el empresario, completado con una aportación del Estado. El seguro no cubría a la familia del asegurado, ni los gastos de los médicos especialistas, ni de los tratamientos hospitalarios. La ley no creó un gestión unitaria ni centralizada, lo que paralizó el funcionamiento del seguro de la salud; tampoco se intentó coordinar este sistema con la sanidad local, ni con la suministrada por los hospitales de las leyes de pobres.

No hubo grandes transferencias de fondos del Estado, por lo que los sistemas de seguros no se desarrollaron mucho en Gran Bretaña; su base financiera fue débil, ya que las primas y las prestaciones se establecían con criterios políticos. Pero, a pesar de sus deficiencias, estas leyes liberales de principios de siglo —en gobiernos apoyados por los laboristas— sentaron

40 Los seguros sanitarios tenían ya un notable desarrollo en Inglaterra, incluidos los realizados por los sindicatos y por las mutuas; pero se trataba de unos seguros descoordinados, poco saneados financieramente y que ofrecían coberturas médicas deficientes.

las bases del futuro desarrollo del Estado benefactor: se consolidaron nuevas formas de intervención pública; y se establecieron otras relaciones entre empresarios y empleados. Lloyd George vio claramente que aquellos seguros sociales eran sólo el principio⁴¹. El caso británico muestra un desarrollo algo posterior de los seguros sociales con respecto al modelo alemán, pero el hecho de que fuera obra de gobiernos no conservadores implicó un sistema de seguros más amplio, más progresivo y gestionado públicamente. Las leyes británicas de 1908-1911 ya presagiaban lo que sería el sistema de Seguridad británico posterior a 1945, característico del actual Estado del Bienestar, que se fue gestando entre 1914 y 1940.

En efecto, los acontecimientos extraordinarios del siglo xx (tanto políticos como económicos y bélicos) contribuyeron sobremanera a profundizar en los nuevos papeles de la Hacienda benefactora, particularmente en Gran Bretaña. La acción del Estado se expandió fuertemente durante la Primera Guerra Mundial de dos maneras: por una parte, para alcanzar sus objetivos militares, los gobiernos beligerantes nacionalizaron abundantes recursos económicos con la movilización industrial, regularon la producción, prohibieron las exportaciones y fijaron los precios, particularmente de las subsistencias; por otra parte, la conflagración mundial transformó la estructura y la mentalidad sociales, de tal manera que las naciones en guerra no sólo consolidaron el sufragio universal, sino que, movidos por el patriotismo, consintieron transformaciones profundas del gasto público, así como reformas impositivas progresivas. En algunos países, se generalizaron los seguros sociales obligatorios de jubilación, accidentes y enfermedad, e incluso se introdujo el seguro obligatorio de desempleo y la «asistencia pública» a los excombatientes y a sus familiares. El Estado emprendió también la regulación del sector de la vivienda y la construcción pública de viviendas sociales. Por el lado de los ingresos, con la Primera Guerra Mundial se transformó profundamente la estructura tributaria, incorporando el impuesto progresivo sobre la renta, los impuestos sobre beneficios extraordinarios, los impuestos sobre el patrimonio y las herencias, así como el impuesto sobre el volumen de ventas. Al finalizar la guerra, las reglamentaciones de la producción y de la comercialización se suavizaron, pero nunca se volvió a la inhibición estatal previa a la Gran Guerra. De la misma manera, se redujeron algunos gastos públicos e impuestos extraordinarios de guerra; pero los avances básicos en la tributación, en los seguros sociales y en el gasto público permanecieron. Todo este proceso de concienciación social de los

41 Véase Birch (1974, pp. 22-35) y Crowther (1988).

Europeos, que acompañó a las guerras mundiales, cuadra bien con la teoría que explica el crecimiento del gasto público por la existencia de un efecto desplazamiento o trinquete.

La evolución económica y política de los años veinte apuntaló las tendencias previas, pues la participación del gasto público en la renta nacional creció en los países occidentales entre 1913 y 1929. También los seguros sociales obligatorios progresaron en el período de entreguerras. Al avance del Estado benefactor contribuyó poderosamente la difusión del corporativismo —tanto autoritario como pluralista— por Europa en la década de los años veinte⁴². El avance del Estado providencia estuvo, asimismo, muy ligado a la difusión del keynesianismo, que fue muy restringida antes de la Segunda Guerra Mundial. El mantenimiento del pleno empleo comenzó a ser considerado como la función básica que el Estado había de realizar para acabar con la pobreza y lograr el mantenimiento de las rentas; pero las condiciones políticas para la adopción sin complejos del keynesianismo no estuvieron maduras hasta la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los años comprendidos entre 1914 y 1940 son más importantes de lo comúnmente aceptado en la formación del Estado benefactor; aunque las ideas imperantes sobre los límites del Estado eran un obstáculo difícil de superar.

En Inglaterra, el avance de la seguridad social en el período de entreguerras supuso una transición entre el período previo a 1914 —cuando se habían logrado los mínimos en el desarrollo del Estado providencia— y la época posterior a 1945, cuando se alcanzó el desarrollo completo del sistema de la seguridad social. Las administraciones del período fueron mayoritariamente conservadoras, pero los dos gobiernos laboristas (1924 y 1930) no impulsaron mucho más el Estado benefactor; pues se limitaron, como aquéllos, a equilibrar el presupuesto y mantener la cotización de la libra. Algo se avanzó, no obstante. Los seguros sociales, particularmente el correspondiente al desempleo, pasaron por dificultades durante la guerra; al final de la misma, las primas y las prestaciones se ajustaron a la inflación, se aumentó el límite de exención para cobrar los seguros y, hacia 1920, prácticamente todos los trabajadores estaban incorporados al sistema; en 1921 se aumentaron las bonificaciones para los trabajadores con personas dependientes. La ampliación indiscriminada de la cobertura del desempleo no tardó en crear problemas debido a los parados de larga duración, que siguieron cobrando las denominadas prestaciones de «transición», por período ilimitado, después de vencido el plazo normal de percepción. Después de 1930, fue evi-

42 Véase Maier (1975).

dente que el desempleo ya no podía aliviarse sobre bases actuariales, sino que era un problema nacional. Así, los sindicatos y los laboristas abogaron por la financiación del seguro de desempleo mediante impuestos; aunque en la práctica, también se recurrió a las cotizaciones de los empleados. Ya entonces se hacía difícil distinguir si el seguro de desempleo era un seguro actuarial o una acción asistencial o de beneficencia.

A la altura de 1931, el seguro de desempleo se hallaba al borde del colapso. Cuando el gobierno laborista fue sustituido por el gobierno nacional de 1931, éste redujo las prestaciones normales en un 10 por 100 y las ayudas de transición comenzaron a pagarse sólo después de comprobar el bajo nivel de los ingresos familiares. Para solucionar los problemas, la *Royal Commission* de 1932 (presidida por Beveridge) propuso distinguir entre seguros sociales y beneficencia, confundidos hasta entonces; los planes de seguros habían quedado desfondados por las prestaciones a los indigentes que no contribuían; proponía también la comisión crear una institución de ámbito nacional para administrar la asistencia pública, desligándola de la autoridades locales. La crisis de los treinta mostró que la beneficencia gestionada a nivel local era injusta, pues las regiones que menos sufrieron la crisis pudieron atender mejor a su menor número de parados. La ley de 1934, en efecto, creó dos organismos: uno era el Comité del seguro de desempleo (Beveridge fue su presidente hasta 1943), para gestionar un plan de seguros solvente; otro fue el Consejo de Asistencia al Desempleo (que debilitó a las viejas instituciones de las leyes pobres), para suministrar ayudas suplementarias a nivel nacional. Para recibir asistencia, el trabajador tenía que demostrar que estaba buscando trabajo y permitir la investigación sobre sus recursos; este *means test* se convirtió en una operación odiada por la clase trabajadora, y el plan no pudo aplicarse hasta 1939. En Gran Bretaña, el Ministerio de Sanidad se creó en 1919, absorbiendo los organismos sanitarios locales, los hospitales y hospicios regidos por las instituciones de las *Poor Laws*, y los dependientes de la Comisión de seguros; era una combinación difícil de administrar. El seguro sanitario mejoró tras la guerra, pero los familiares dependientes y la sanidad preventiva quedaron fuera del sistema.

La legislación de 1926-1927 (aprobada por el gobierno conservador de 1924-1929, y su ministro de sanidad, Chamberlain) fue un pálido reflejo de las propuestas de Beveridge, que proponía un sistema de seguros integrado para toda la nación. Las pensiones de viudedad, orfandad y vejez fueron introducidas sobre bases contributivas; se ampliaron las prestaciones sanitarias, pero sólo tenían la condición de beneficiarios quienes hubieran satisfecho previamente las primas. El Tesoro no tenía que soportar, por tanto, la financiación de estos seguros sociales. En 1929, la reforma de los entes

locales transformó profundamente la política social en Gran Bretaña, pues las instituciones y los medios correspondientes a las leyes de pobres fueron subordinados a los nuevos organismos gestores de la seguridad social: los Comités de Asistencia Pública, en efecto, asumieron la responsabilidad de las funciones previamente realizadas por las administraciones de las *Poor Laws*; los hospitales de las *Poor Laws* fueron, asimismo, transferidos a las autoridades sanitarias. Esos nuevos comités atendían las peticiones de aquellas personas no incluidas en la seguridad social; asimismo, los comités se hicieron cargo de la atención de los hospicios, asilos y manicomios.

Durante el período de entreguerras también se desarrollaron en el Reino Unido otros servicios sociales, como la vivienda y la educación. Desde los años veinte, distintas leyes trataron de facilitar la vivienda, bien con ayudas de los entes locales, bien subvencionando a las constructoras privadas. También desde 1918 se aprobaron leyes que favorecían la educación secundaria y técnica. El gobierno nacional de 1931 se percató de que aliviar la miseria del desempleo era insuficiente; había que tomar medidas efectivas para prevenir el paro. El gobierno nacional no llegó a aprobar las medidas del programa liberal de Lloyd George y J. M. Keynes, que aconsejaban la aplicación beligerante de la política fiscal para crear empleo, pero se aceptó la idea de Beveridge de que la beneficencia social tenía que ir acompañada de acciones activas para restablecer el pleno empleo; sin una política fiscal que combatiera el paro, no era factible el Estado del Bienestar⁴³.

3.3. *La relevancia de otros países precursores en el surgimiento y desarrollo del Estado providencia*

3.3.1. El gasto social como indicador del avance del Estado del Bienestar entre 1880 y 1914

El estudio de los orígenes y desarrollo del Estado del Bienestar se ha centrado tradicionalmente en Alemania y el Reino Unido, pero otros países también han contribuido a la formación del mismo. Es más, hay autores que sostienen que los auténticos precursores no fueron aquellos dos países. En efecto, si se atiende a los gastos sociales (excluida educación) de los gobiernos, la mayor parte de los países seguían gastando muy poco (casi cero) con relación al PIB, en la década de 1880. Las excepciones eran Noruega y Dinamarca, donde los gastos sociales alcanzaron el 1 por 100. Estos dos países ya tenían unos programas de gastos sociales en pensiones,

43 Véase Birch (1974, pp. 36-46).

vivienda y desempleo, pero la mayor parte de los gastos sociales consistían en la tradicional beneficencia para alivio de la pobreza, a través de las limosnas y los hospicios y hospitales. Gran Bretaña había perdido su liderazgo en beneficencia, pero seguía siendo el tercer país. Alemania tenía unos gastos sociales inferiores a estos tres países en 1880. Estas cifras llevan a Lindert (2004) a poner en duda el liderazgo de la Alemania de Bismarck en el surgimiento del Estado providencia. Afirma que el liderazgo en el surgimiento del Estado del Bienestar ha sido atribuido al país equivocado. Cita a Levine (1988) como representante de la posición mayoritaria, que opina que la moderna seguridad social como una manera de afrontar los costes sociales de la industrialización fue introducida por primera vez en Alemania. Lindert niega ese liderazgo alemán en el desarrollo del Estado del Bienestar, al sostener que esos seguros sociales no implicaron un aumento de los gastos públicos redistributivos. No obstante, esta perspectiva está sesgada, porque Lindert, prisionero de una concepción totalmente presentista de la historia, adopta un concepto del Estado del Bienestar tal como se define en la actualidad. Para Lindert, los famosos programas de Bismarck sobre los seguros sociales obligatorios de accidentes (1881), enfermedad (1883) y jubilación (1889) no se ajustaban, al menos en sus primeros años, a las definiciones modernas de seguridad social o gastos redistributivos; lo cual es incuestionable. Lo raro hubiese sido que se hubiesen ajustado. Al contrario de lo que sucede hoy en día —sigue argumentando Lindert—, los contribuyentes alemanes apenas contribuyeron a financiar esos seguros sociales en los años 1880. Por el contrario, el coste de los seguros sociales era soportado por los mismos trabajadores y por sus empresarios; lo cual es totalmente lógico, dado que eran unos seguros sociales de tipo actuarial y que la función del Estado se limitaba a hacerlos obligatorios, y, como mucho, a concederles pequeñas subvenciones presupuestarias. En el caso de los seguros de accidente y de enfermedad, los subsidios públicos eran prácticamente nulos; en los seguros de jubilación e invalidez, el Estado sólo pagaba el 6 y el 18 por 100 entre 1891 y 1908. Esto se reflejaba en unos reducidos gastos sociales en el PIB en el caso alemán. Estos seguros sociales no implicaron una amplia redistribución de la renta a través de los presupuestos públicos. De nuevo quiero apuntar que la historia económica e institucional no se mueve a saltos, sino que es un proceso evolutivo: no es muy sensato esperar que, de repente, el Estado alemán pasara a gastar un alto porcentaje de su presupuesto en gastos sociales; para que esto sucediera, tuvo que pasar casi un siglo. Para Lindert, el principal programa al que se destinaron fondos presupuestarios en Alemania fue en la tradicional beneficencia, que databa de antes del establecimiento del *Reich*. Y, en los años 1880, ese gasto en bene-

ficencia en Alemania, con relación al PIB, era inferior al de los tres países escandinavos y al del Reino Unido; que, añadido yo, por cierto, también dedicaban el grueso de sus gastos sociales a la beneficencia tradicional. A pesar de que parte de esos seguros sociales habían de ser pagados por los empresarios (totalmente el seguro de accidentes, un tercio en el seguro sanitario, y la mitad en el retiro obrero), Lindert tiene razón cuando señala que eso tampoco los convertía en seguros redistributivos, por dos motivos. La primera es que, siendo la oferta de trabajo más inelástica que su demanda, los empresarios repercutirían sobre los salarios de los trabajadores esos mayores costes salariales de las empresas. La segunda es que, en el caso de las grandes empresas, vieron en esos seguros sociales, en el caso de accidentes, desde luego, una ocasión para hacer negocio, por cuanto establecieron ellos mismos empresas aseguradoras.

Lindert vuelve a insistir en que el Reino Unido fue por detrás de Dinamarca y Noruega en los gastos sociales a favor de los pobres, considerando los viejos programas de beneficencia y los nuevos gastos sociales conjuntamente. Para ver qué país iba a la vanguardia, aquí habría que distinguir los nuevos de los viejos gastos. Incluso se vio sobrepasada por Nueva Zelanda, que estableció una ley de pensiones muy avanzada en 1898, que incluía subsidios del gobierno para los viejos. El liderazgo británico se manifestó en los programas sociales de Lloyd George (1908-1914). Pero, tras la Primera Guerra Mundial, el gasto social británico no era sobresaliente, aunque estaba por encima de la media de los países desarrollados.

En suma, según Lindert (2004), el papel estelar en el desarrollo del Estado del Bienestar antes de 1924 correspondió a Dinamarca. Los daneses estaban ya en la vanguardia de la beneficencia tradicional cuando el parlamento aprobó la ley de pensiones de 1891. Esta ley estableció subsidios presupuestarios a los pensionistas que, en relación con el PIB, eran cuatro veces superiores a los pagados en Alemania tras su ley de seguro de retiro de 1889, mucho más conocida. Aquí, de nuevo, Lindert confunde la cantidad con la calidad. En Alemania, los seguros sociales se establecieron antes. Optaron por unas subvenciones menores que otros países. Pero esto es accesorio. Dentro de los seguros sociales hubo varios tipos o modelos, unos más redistributivos que otros. Pero lo importante de los seguros sociales era su generalización. Las subvenciones del Estado a esos seguros no tenían una finalidad redistributiva, sino que pretendían incentivar la generalización de los seguros, que era la única manera de que tuvieran éxito⁴⁴.

44 Lindert (2004, pp. 171-190).

Como sucede en el campo de las teorías económicas, en su afán por criticar la teoría establecida, Lindert se va al otro extremo para negar cualquier liderazgo a la Alemania de Bismarck en el surgimiento del Estado del Bienestar. Según él, se trataría, como mucho, de un mero «caso de estudio sobre la economía política de la legislación reguladora», que sólo merecería una nota a pie de página en la historia del Estado del Bienestar o de la redistribución de la renta a través de los presupuestos públicos. Porque la única aportación de los seguros sociales de Bismarck habría consistido en eliminar los costes de transacción existentes, para llegar a acuerdos entre cientos de empresas aseguradoras y millones de trabajadores. Sin esta maniobra política, podría haber habido grandes retrasos en el establecimiento de un sistema general de seguros sociales en Alemania, según Lindert. Esta opinión supone subvalorar la importancia de los seguros sociales en la gestación del Estado del Bienestar, tal como lo conocemos hoy en día. En mi opinión, la intervención del gobierno alemán, que hizo obligatorios esos seguros, no sólo acabó con los altos costes de transacción del mercado de los seguros personales, sino también con los problemas de riesgo moral e información asimétrica que hacen inviable una solución de mercado en esos seguros. Sin el ensayo de los seguros sociales de Bismarck no hubiera sido posible el Estado providencia ni, luego, el Estado del Bienestar.

Esta posición de Lindert es muy brillante, pero adolece de una serie de prejuicios teóricos y fallos empíricos que la hipotecan. En primer lugar, Lindert tiene una fe ciega en las cifras que maneja para el siglo XIX y principios del XX, cuando éstas dejan bastante que desear. Por un lado, las cifras de PIB son estimaciones muy aproximativas, con amplios errores, mayores en unos países que en otros. Siendo el PIB un divisor de un orden de magnitud cien veces superior a los gastos sociales (*social transfers*), cualquier pequeño error en la estimación de aquél llevará a grandes variaciones del porcentaje. Dado que las diferencias de los porcentajes de gasto social en el PIB entre Alemania y los países que mostraban más transferencias sociales son reducidas, en los años 1880, aquéllas no pueden tomarse como significativas; y mucho menos para descartar cualquier papel precursor a Alemania. Por otro lado, los datos de Lindert son discontinuos para los distintos países. Esto hace las comparaciones temporales muy arriesgadas. Se da el caso de que Lindert no tiene datos para Alemania hasta 1930. Pues bien, en este año, los gastos sociales de Alemania son muy superiores a los del resto de los países más adelantados. Por tanto, no es arriesgado suponer que este adelantamiento bien podría haber ocurrido ya antes de la Primera Guerra Mundial o en los primeros años veinte. Es decir, que las reformas sociales de Bismarck y de la República de Weimar

acabaron haciéndose notar en el presupuesto, posteriormente, en mayor medida que en los otros países.

En segundo lugar, los gastos en transferencias sociales que mide Lindert para los años 1880-1914 no eran representativos del moderno Estado del Bienestar. Eran, fundamentalmente, gastos de beneficencia antigua, como él mismo reconoce. Eran la herencia del Estado asistencial del Antiguo Régimen para aliviar la pobreza de los más miserables, con una perspectiva de garantizar el orden público, prevenir y limitar las epidemias y mantener a los trabajadores en los meses con paro estacional. El Estado liberal mantuvo esas instituciones de beneficencia en manos de las instituciones locales y fundaciones privadas, y trató de controlarlas por el gobierno central. Pero la mayor parte de estas transferencias sociales no tenía nada que ver con el moderno Estado del Bienestar, ni en Alemania ni en Dinamarca. Desde luego, eran redistributivas cuando eran financiadas por los particulares. Pero, en mi opinión, no está tan claro que lo fueran cuando eran financiadas por los ayuntamientos o por las instituciones religiosas. Para poder afirmar si eran redistributivas habría que analizar la naturaleza de los ingresos de estas instituciones, porque los impuestos progresivos comenzaron a establecerse en aquellos mismos años en que se crearon los seguros sociales; y Alemania fue, de nuevo, un país adelantado en el establecimiento de estos impuestos.

Pero, como Lindert no estudia la cuestión tributaria del Estado del Bienestar, estas matizaciones le pasan inadvertidas. Éste es un tercer fallo en su enfoque. Porque, para conocer si una determinada estructura del gasto público, o del gasto social, es redistributiva, hay que estudiar también la naturaleza de los ingresos. La financiación de los gastos municipales previstos en las leyes de pobres del Antiguo Régimen y del Estado liberal del siglo XIX se hacía con impuestos proporcionales, a lo sumo; es decir, que no pagaban más impuestos los que eran más ricos; más bien sucedía lo contrario, al menos en el Antiguo Régimen, donde los grupos privilegiados no pagaban impuestos directos. En el siglo XIX, la redistribución se realizaría, principalmente, de la gran masa de contribuyentes asalariados, artesanos y campesinos hacia los pobres, que recibían los auxilios de la beneficencia pública. De hecho, aquellas viejas leyes de pobres, como era el caso de Inglaterra y otros países europeos, beneficiaban a los grandes propietarios, que, con el dinero de todos los contribuyentes, alimentaban a los jornaleros para evitar que huyesen a otros lugares, asegurándose una mano de obra en el tiempo de la cosecha. Para estudiar el surgimiento del embrión del Estado del Bienestar hay que mirar cuándo y dónde aparecen los primeros impuestos progresivos. Y aquí, Alemania, más concretamente Prusia, también fue una adelantada.

En cuarto lugar, Lindert identifica el concepto de Estado del Bienestar con los gastos en transferencias sociales. Esto implica la adopción de una concepción muy estrecha del Estado del Bienestar. Por supuesto, como acabo de decir, hay que incluir el estudio de los ingresos públicos como elemento redistributivo. Pero tampoco hay que olvidar que, junto al instrumento presupuestario, el Estado dispone, para redistribuir la renta y perseguir la justicia social, de todo un arsenal interventor basado en la regulación a través de las leyes. Con esta visión un poco más amplia, no hay ninguna duda de que la legislación sobre seguros sociales de Bismarck fue fundamental para mejorar la situación de los trabajadores. A través de esta legislación, el Estado alemán consiguió que el mercado de los seguros sociales comenzase a funcionar, y que los trabajadores se vieran protegidos frente a los infortunios predecibles del trabajo: primero, los accidentes, la enfermedad, la jubilación, y, más tarde, los seguros de maternidad y viudedad. El establecimiento de estos seguros sociales era preconizado desde mediados del siglo XIX por los trabajadores y por los partidos sociales y sindicatos; su poder de influencia mejoró en cuanto fueron legalizados, precisamente en el último cuarto del siglo XIX. Entonces, los reformadores sociales proponían la creación de un «Estado previsor» o «Estado providencia». También lo proponían los primeros actuarios y, por supuesto, las compañías de seguros, que trataban de ampliar su mercado. Estas nuevas funciones del Estado providencia, a través de los seguros sociales y los nuevos gastos en educación, sanidad y vivienda, supusieron la ruptura conceptual con la beneficencia del Estado asistencial del Antiguo Régimen. Era un nuevo concepto de seguridad social. De hecho, hoy en día se sigue distinguiendo en Europa entre prestaciones contributivas (los antiguos seguros sociales) y prestaciones no contributivas (las que se hacen a quienes no han cotizado a la seguridad social). Estos matices y distinciones brillan por su ausencia en el trabajo de Lindert, que está muy condicionado por la experiencia histórica de la seguridad social en los Estados Unidos, que es, sin duda, la que mejor conoce. Sin aquella legislación europea de los seguros sociales, el nacimiento del Estado del Bienestar después de la Segunda Guerra Mundial hubiera sido impensable.

En quinto lugar, el trabajo de Lindert adolece de una incomprensión de la senda histórica por la que se ha desarrollado el actual Estado del Bienestar. Éste no surgió por generación espontánea. Las instituciones siguen unos procesos evolutivos marcados por las variables económicas, sociales y políticas relevantes. El desarrollo de la seguridad social ha seguido una serie de etapas y transiciones cuyo análisis también brilla por su ausencia en el modelo de Lindert, cuyo concepto de Estado del Bienestar es

totalmente ahistórico. Tomando como variable clave las cifras de gastos sociales /PIB, no sólo resulta disminuido el liderazgo de Alemania, sino también el del Reino Unido, en el período previo a la primera guerra mundial. Lindert afirma que el liderazgo intelectual británico (con grandes pensadores como Tawney, Beveridge, Marshall), que abrió el camino en la ideología de la extensión de los derechos sociales básicos para todos los ciudadanos no fue seguido inmediatamente por el desarrollo de programas sociales, entre 1880 y 1930, que se tradujeran en cifras presupuestarias. Pero Lindert no ha debido leer con atención a estos autores, pues ni siquiera el Informe Beveridge de 1942 se proponía que la seguridad social fuese financiada desde el Presupuesto del Estado; los seguros sociales habían de pagarse con cuotas de los asalariados⁴⁵.

3.3.2. La crisis de los años 1930 y los avances del Estados del Bienestar en otros países

El avance del Estado providencia en otros países, en Europa y fuera de Europa, se precipitó durante los años treinta debido a la crisis económica. Es muy interesante el caso sueco, porque este país fue un precursor que adelantó lo que sucedería en el resto de Europa después de la Segunda Guerra. Suecia desarrolló la seguridad social muy rápidamente en los años treinta, a pesar del atraso previo, gracias a tres elementos que fueron fundamentales. En primer lugar, el notable crecimiento económico constatado en Suecia en el primer tercio del siglo XX; en segundo lugar, los avances políticos gracias a la fortaleza del movimiento obrero y los partidos democráticos; en 1932 accede al poder el Partido Social demócrata y se lleva a cabo el pacto agrario; en tercer lugar, los progresos de la Escuela de Estocolmo, que llegó a resultados similares a los obtenidos por Keynes sobre los orígenes del desempleo y sus remedios. Estos factores llevaron a Suecia a ser una nación adelantada en la política social, que contó con la hegemonía del Partido Socialdemócrata y con la homogeneidad social como pilares sobre los que edificó un duradero y sólido consenso, apoyado en una política de rentas que evitó los conflictos sociales. En Suecia, se dejó al sector privado la actividad productiva; al sector público se le encomendó el objetivo del pleno empleo, a través de la política fiscal y monetaria, pero favoreciendo las políticas activas de creación de empleo, impulsando las obras públicas, más que los meros subsidios de desempleo, y el gasto social en educación, vivienda y sanidad. Naturalmente, ese incremento del gasto público, que llegó a

45 Lindert (2004, pp. 171-190).

suponer por encima del 60 por 100 del PIB, exigió la implantación de un sistema fiscal progresivo, centrado en el impuesto sobre la renta, y de amplias cotizaciones sociales⁴⁶.

También cabe mencionar que el *Welfare State* fue instaurado en los Estados Unidos durante los años treinta. Los altos gastos públicos ocasionados por la Primera Guerra Mundial se redujeron al finalizar el conflicto, pero la tendencia, previa a 1914, hacia el crecimiento del tamaño del sector público se prolongó en los años veinte⁴⁷. La expansión de la actividad del sector público en los Estados Unidos también es un fenómeno del siglo xx, gestado en tres momentos: las dos guerras mundiales y la crisis de 1929. Aquel crecimiento del gasto, de la recaudación impositiva y del empleo del sector público fue también acompañado de una ampliación de la autoridad económica del Gobierno. Ello fue posible por los cambios en la ideología predominante, según lo que Peacock y Wiseman (1961) llamaron «efecto inspección». De la acción del gobierno norteamericano durante la crisis de 1929, destacan tres hechos: a) las industrias dinámicas se opusieron a la intervención gubernamental propugnada por Roosevelt, mientras que las empresas y sectores decadentes apoyaron y se beneficiaron de la *National Industrial Recovery Administration*; b) el gasto del Gobierno proporcionó un estímulo a corto plazo al PNB, pero, a la larga, disminuyó la competitividad de las empresas norteamericanas en la economía mundial⁴⁸; c) los programas sociales de sanidad, vivienda, ayudas familiares y planes de pensiones fueron puestos en marcha por Roosevelt.

Como ejemplo de lo que sucedió en los regímenes autoritarios, puede presentarse el caso italiano. El régimen fascista italiano no hizo grandes avances en el campo de la seguridad social, a pesar de la propaganda oficial. De hecho, fueron los gobiernos parlamentarios de la posguerra los que, cumpliendo las promesas de la Primera Guerra, habían sentado las bases del Estado benefactor italiano: en 1919 hicieron obligatorio el retiro obrero, así como el seguro de desempleo; en ese mismo año se reorganizó un organismo ya existente para crear la *Cassa Nazionale per le Assicurazioni* (CNAS), que se encargó de gestionar esos seguros sociales. En el período fascista, es cierto, se transformó la CNAS, en 1933, en un ente de derecho público denominado *Istituto nazionale fascista della previdenza sociale*. También se

46 Ese modelo sueco, en el que la apertura exterior fue la otra pieza clave, permitió el éxito del crecimiento económico entre 1932 y 1973. Véase Arias (1992). Para el caso francés, véase André y Delorme (1978).

47 Como señalaron Kendrick (1955) y Metzger (1985, pp. 125-126).

48 Según Higgs (1985, p. 2). Véase Rojo (1991, pp. 159-160) para las ideas de Keynes.

mejoró la sanidad pública, fomentando los organismos promovidos por los sindicatos fascistas sobre la base de las antiguas sociedades de socorros mutuos, perseguidas por el fascismo; en 1943 se constituyó el *Istituto per l'assistenza di malattia*, que sólo parcialmente unificó las mutuas existentes. Asimismo, se instituyeron las ayudas familiares para apoyar la política demográfica del régimen fascista⁴⁹.

4. LAS FASES DEL DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

No sólo es importante saber por qué y dónde surgió el Estado del Bienestar, sino también cuándo y cómo; es decir, para buscar los orígenes del Estado del Bienestar hay que conocer las fases históricas y los instrumentos utilizados por aquél en cada una de éstas. Se pueden encontrar antecedentes remotos de las actividades públicas y privadas para aliviar los problemas derivados de la pobreza en épocas tan remotas como el mundo antiguo (el *panem et circenses*), la edad media (los gremios como antecedentes de los seguros profesionales) y la edad moderna (las instituciones de beneficencia como antecedentes del Estado asistencial). Pero no vamos a referirnos a estas épocas, porque se trataba de aspectos aislados y tangenciales de la actividad de los organismos públicos que no implicaban una acción legislativa ni presupuestaria importante destinada a reducir los riesgos y desgracias de los trabajadores.

En el surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar, distinguiré tres fases. La que analizaré en primer lugar no corresponde propiamente al Estado del Bienestar, sino a su antecedente más próximo, conceptual y cronológicamente, que fue la beneficencia pública realizada por los gobiernos locales durante el siglo XIX. El análisis de esta fase de la beneficencia del Estado liberal me servirá de punto de arranque, pues permitirá poner de relieve las insuficiencias de las medidas establecidas por el Estado liberal para aliviar la pobreza y asegurar a los trabajadores de los riesgos asociados a la vida laboral, ante las cuales reaccionaron aquéllos para desencadenar el proceso del surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar, que tuvo lugar en dos fases. Una presencié el nacimiento del mismo, que puede fecharse entre 1880 y 1914, cuando se aprobaron los seguros sociales profesionales y la legislación laboral, instrumento fundamental del Estado providencia. La otra fase presencié la consolidación del Estado del Bienestar, que

49 Por cierto que la reforma social tardó en llegar en la Italia democrática, pues el sistema de seguridad social heredado del fascismo sólo comenzó a reformarse en el decenio de 1970.

se produjo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se establecieron los sistemas generales de seguridad social, en los que el Estado se convirtió en el asegurador universal de todos los riesgos de los ciudadanos y en suministrador de bienes preferentes como educación, sanidad y vivienda.

4.1. La beneficencia y el auxilio a los pobres del Estado liberal: el caldo de cultivo del Estado del Bienestar

Los revolucionarios burgueses adoptaron esas recomendaciones de los economistas clásicos y, hasta la década de 1880, los nacientes Estados liberales minimizaron la dimensión de sus presupuestos de gastos, limitando las funciones de los gobiernos en los campos económico y social, y adoptando una política subsidiaria frente a la iniciativa privada. El sistema político decimonónico era el más apropiado para la contención del gasto público y de la presión fiscal; no en vano, las constituciones liberales establecieron sufragios censitarios para las elecciones parlamentarias. Los mayores contribuyentes coincidían con los votantes, quienes, lógicamente, se oponían a cualquier ampliación de las funciones públicas, más allá de las destinadas a defender la propiedad y el orden social, que implicase pagar más impuestos. Como acertadamente se ha señalado, «la visibilidad de la factura tributaria en un sistema de Hacienda basado en la idea del impuesto-precio y una teoría individualista de la sociedad civil garantizaban la repulsa a cualquier nuevo intento de intromisión en la esfera del dominio económico de los particulares a través de la aprobación de una imposición más elevada y progresiva»⁵⁰. Los gobiernos liberales sólo se vieron forzados a adoptar funciones redistributivas y favorables al crecimiento económico, que traían aumentos del gasto y de los impuestos, cuando se generalizó el sufragio universal; entonces, los votantes con menos rentas —la mayoría de la población— y la presión de los sindicatos y los partidos obreros contribuyeron a interpretar el Estado providencia —como se llamó entonces— como un instrumento capaz de redistribuir la renta a su favor⁵¹.

Los gobiernos liberales del siglo XIX, obsesionados con mantener bajos los salarios y asegurar el orden público, pusieron restricciones legales —de hecho los prohibieron— al asociacionismo obrero y a sus instrumentos reivindicativos, como las huelgas y la libertad de información y reunión. Aquel entramado político del siglo XIX impidió a los trabajadores europeos ejercer la presión social y política imprescindible para negociar el «reparto» de la

50 Fernández Caínzos (1986, pp. 23-24).

51 Véanse Maddison (1984), Ashford (1989) y Paci (1987).

opinaban que era preferible que el Estado no hiciese nada para favorecer la suerte de los trabajadores, porque, de esa manera, se agudizarían las contradicciones internas del capitalismo y se desencadenaría el proceso revolucionario que alumbraría el Estado socialista y la sociedad comunista sin clases. Políticamente, las corrientes marxistas no solicitaban aumentar los gastos sociales, sino que luchaban para mejorar las condiciones de trabajo y para reducir la jornada. Otros socialistas que propugnaban utopías autogestionarias, como R. Owen, tampoco demandaron la acción presupuestaria del Estado para solucionar la condición de los trabajadores⁵².

En la búsqueda de antecedentes el Estado absolutista prusiano ya fue caracterizado como un *welfare state*, particularmente en su momento de mayor intervención estatal, bajo Federico el Grande. Pero no hay que desenfocar la cuestión, ya que, entonces, la beneficencia no era más que un aspecto de la función administrativa, encaminada a imponer la disciplina social. A comienzos del siglo XIX, la beneficencia comenzaba a dejar de ser una responsabilidad de orden público y, en la mayor parte de los Estados alemanes, pasó a tener una administración independiente; no obstante, la beneficencia seguía tratando de garantizar la conformidad de la población con el régimen político y social. La beneficencia burguesa del XIX intentó imbuir al proletariado de las cualidades del obrero industrial y del súbdito conformista, a través de su internamiento en los asilos de pobres (*workhouses*) que eran instituciones preferentemente disciplinarias, cuyas actuaciones tenían mucho que ver con el orden público y la ley penal. El sistema de Elberfeld, introducido en 1853, que fue adoptado por muchas ciudades alemanas, pretendía imponer la disciplina social en una sociedad que se industrializaba y cuyas pautas de trabajo y comportamientos sociales estaban cambiando. A la burguesía se le aconsejaba la beneficencia individual y voluntaria para los pobres e indigentes irrecuperables para el trabajo; los organismos públicos, al mismo tiempo, tenían que conjugar el auxilio a los pobres capacitados con su obligación de trabajar, tratando de canalizar esa mano de obra hacia los patronos privados. De la misma manera, el tratamiento sanitario de la pobreza fue enfocado como una forma de disciplina laboral; al principio, la sanidad pública se preocupaba solamente de controlar las epidemias; posteriormente, los seguros sanitarios protegían a los obreros, pues, inicialmente, aquellos seguros sociales sólo incluían a los trabajadores con empleo, excluyendo incluso a sus familias⁵³. Los liberales, además de promover el obrero

52 Véase Maddison (1984, pp. 55-58).

53 Milles (1990), y Rosenhaft y Lee (1990, pp. 18-25).

industrioso, también trataron de desarrollar la mentalidad, entre la población, del obrero ahorrador, para lo cual los Estados europeos apadrinaron la Creación de las Cajas de Ahorros⁵⁴.

En el Reino Unido, las antiguas *Poor Laws* fueron suavizadas en 1872 y 1895, de manera que la dureza de los «asilos de pobres» fue atemperada y se ampliaron las ayudas de la beneficencia para los pobres, para que los donativos tuvieran en cuenta el precio del pan y el tamaño de la familia, y para asegurar una especie de salario mínimo mediante subsidios municipales. La reforma de la ley de pobres (la *New Poor Law*) de 1834 pretendió suprimir los subsidios y pensiones para los trabajadores sanos; a todas las personas sanas que solicitasen el auxilio social se les ofrecería la manutención en un asilo de pobres (*workhouse*), donde tendrían una existencia mucho menos confortable que la que llevarían aquellos que eligiesen apañárselas por su cuenta fuera de los asilos. Este sistema de *less eligibility* era una especie de *autotest* de la indigencia, ya que sólo aquellos menos capacitados, en extrema necesidad, aceptarían las duras condiciones del asilo, sólo se elegiría ingresar en un *workhouse* cuando la alternativa fuese morir de hambre. El miedo de la sociedad inglesa ante el pauperismo fue el origen de esta legislación, ya que los supuestos efectos desmoralizadores de la *Old Poor Law* sobre los obreros habían sido exagerados por los propagandistas. De hecho, la nueva ley de pobres no solucionó los problemas, ya que se opusieron a ellas tanto los potenciales usuarios de la beneficencia como los administradores locales del sistema, a quienes no gustaba el nuevo control de las comisiones del gobierno central, que habían de tutelar el sistema. En las zonas industriales, de hecho, nunca se aplicó el *test* de los asilos de pobres y los subsidios continuaron pagándose a los trabajadores sanos, justificándolos como una ayuda para unos salarios insuficientes. La nueva ley de pobres no solucionó el problema del pauperismo porque se concentró en el problema de los desempleados con buena salud, sobre todo de las zonas rurales. Por un lado, la ley se desentendió de los problemas del pauperismo propio de los enfermos físicos o mentales, de la vejez y de la orfandad, que seguramente constituían la mayor parte de los que dependían de la beneficencia. Por otro lado, la ley no prestó suficiente atención a la pobreza urbana surgida con las crisis industriales. Los asilos de pobres, en su nueva concepción, eran inútiles en las áreas industriales, ya que, con el auge económico,

54 Véase Wysocki (1996).

no había «pobres sanos», y durante las crisis económicas había demasiados desempleados sanos para ser acogidos en los asilos⁵⁵.

Finalmente, la nueva ley de pobres no tuvo en cuenta la financiación de la beneficencia. Hasta 1865, cada parroquia fue responsable de los costes de beneficencia de sus indigentes; desde aquel año, se creó un organismo central para la financiación conjunta, pero las desigualdades locales en la atención benéfica permanecieron. Los ayuntamientos, por tanto, se preocupaban más por mantener bajos los costes de la beneficencia que por su eficiencia. De manera que los subsidios en dinero eran preferidos al auxilio de los asilos, tanto por razones financieras como por motivos humanitarios. Asimismo, para reducir los costes, la mayoría de los ayuntamientos prefería un asilo grande que varias instituciones benéficas especializadas. Así que todos los indigentes (sanos y enfermos) se mezclaban en esos asilos mixtos, en los que, como mucho, los pobres eran separados por edad y sexo. En realidad, sólo acababan en los asilos aquellos desafortunados que no podían cuidar de sí mismos; la mayor proporción de los internos estaba constituida por quienes no tenían otra opción, por ser huérfanos y por estar enfermos, incapacitados o viejos. Hacia 1867, se aceptó la idea de que enfermedad y pobreza eran cosas diferentes y, en algunas ciudades inglesas, se comenzaron a establecer asilos especializados para enfermos, locos y pobres, así como hospitales para asistencia médica. Desde los años 1880, la asistencia social proporcionada dentro de la ley de pobres se movió ya claramente hacia la especialización en el tratamiento de los necesitados, como muestra el desarrollo de la asistencia sanitaria y de las escuelas públicas. La ley de asistencia médica de 1885 pretendió quitar el estigma de indigencia a aquellos que sólo recibían servicios sanitarios de las instituciones de la ley de pobres; asimismo se estableció la necesidad de tratamiento médico especializado. Proporcionar asistencia sanitaria para los niños, ancianos o locos era sencillo para las autoridades de la beneficencia, porque caían dentro de los «pobres incapaces» previstos por la ley de 1834. El problema surgía con los desempleados, que no estaban dispuestos a soportar la degradación de la beneficencia para indigentes ni la caridad privada; la presión hacia las autoridades locales hizo que en 1863 (y luego en los años 1880) fueran autorizadas a recibir préstamos baratos de una comisión especial, para que iniciasen obras públicas que creasen empleo. Esta ley no tuvo grandes consecuencias, pero simboliza el fallo de la nueva ley de pobres para solucionar el problema del desempleo industrial. Por otro lado, las escuelas locales, desde 1870, comenzaron a tratar la pobreza infantil,

55 Véase Rose (1972, pp. 7-12), Crowther (1988), Hay (1975) y Taylor (1972).

proporcionando alimentación y asistencia sanitaria a los alumnos⁵⁶. La creación del *Local Govrenment Board* en 1871 pretendía coordinar las actividades de beneficencia de los entes locales.

4.2. *Los seguros sociales del Estado providencia entre 1883 y 1930: la gestación del Estado del Bienestar*

Desde finales del siglo XIX, y más intensamente tras la Primera Guerra Mundial, comenzó a desarrollarse el Estado providencia en Europa, que expandía las funciones presupuestarias públicas desde la provisión de servicios públicos hasta la provisión de bienes preferentes y la redistribución de la renta. Más que aumento de los gastos sociales desde el presupuesto, lo más notable fue el surgimiento de los seguros sociales. Inicialmente, el Estado providencia se limitó a establecer la obligación de las empresas y los trabajadores de suscribir esos seguros de accidentes, enfermedad, jubilación, maternidad, y a promoverlos mediante la propaganda y las subvenciones presupuestarias. En efecto, los presupuestos públicos comenzaron a asignar gastos públicos para la promoción de los seguros sociales obligatorios de enfermedad, maternidad y jubilación, así como para la provisión de bienes preferentes como sanidad, educación y vivienda⁵⁷. No sólo cambió la naturaleza del gasto público, que se hacía redistributivo, sino que el Estado providencia también empezó a considerar los impuestos como algo más que un instrumento para recaudar recursos; los tributos progresivos empezaron a diseñarse como un arma redistributiva para lograr la equidad social, además de como un medio de obtener la mayor financiación reclamada por las nuevas y mayores funciones sociales del Presupuesto. En efecto, desde finales del siglo XIX se introdujeron en Europa y Estados Unidos los impuestos personales progresivos sobre la renta y las herencias, sobre la propiedad y el patrimonio; los impuestos sobre el capital y sobre los beneficios extraordinarios; otras innovaciones tributarias del Estado benefactor fueron los impuestos de sociedades y los impuestos generales sobre el volumen de ventas⁵⁸.

56 Véase Rose (1972, pp. 30-43).

57 En Maddison (1984) se encuentra un análisis del desarrollo del Estado benefactor en Francia, Alemania, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Estado Unidos entre 1883 y 1893. Una visión a largo plazo del desarrollo de los sistemas de bienestar puede verse en Paci (1987) y Ashford (1989).

58 Para la modernización fiscal de Estados Unidos entre 1870 y 1936, véanse Webber y Wildavsky (1986), Brownlee (1979); para los principales países europeos véase Schkremmer (1989).

El Estado providencia no sólo se limitó a proteger a los trabajadores, sino que también comenzó a proteger a los empresarios. En efecto, desde finales del siglo XIX, el Estado providencia también se libró de la obsesión de los gobiernos liberales de abstenerse en la reglamentación económica. El Estado providencia amplió las intervenciones públicas para dirigir y controlar la asignación de los recursos económicos a través de las reglamentaciones y la regulación. Los gobiernos europeos y americanos comenzaron a interferir en los mercados y en la libre formación los precios con abundantes leyes y decretos que: a) regulaban los mercados exteriores —proteccionismo arancelario— y los interiores, en unos países para combatir los monopolios, mientras que en otros para legalizar los mercados imperfectos; b) reglamentaban el proceso productivo con normas referentes a la duración de la jornada y seguridad e higiene en el trabajo, a las características técnicas de los *inputs* y los productos, y c) establecían exenciones impositivas —los llamados gastos fiscales—, subsidios presupuestarios y financiación privilegiada para favorecer el desarrollo de ciertas actividades, empresas e industrias.

Una vez desencadenado el proceso, el gasto del Estado benefactor se incrementó, impulsado por las presiones sociales —tanto de los trabajadores como de los empresarios—, y con el aval de los partidos de todo signo político; consecuentemente, no hay que buscar una planificación racional en su consolidación. En unos países, el Estado providencia fue creado por las derechas, y, en otros, fueron las izquierdas reformistas. Cuando tocó gobernar a las otras fuerzas políticas, el Estado benefactor ya no sufrió retroceso alguno. Para la izquierda, el Estado del Bienestar fue el instrumento idóneo para alcanzar sus aspiraciones igualitarias y redistributivas, y para transformar, paulatinamente, el capitalismo salvaje del XIX en un sistema más solidario con las clases pobres. Los partidos reformistas contaban con que el sufragio universal permitiría, tarde o temprano, al movimiento obrero y a sus representantes políticos controlar los gobiernos para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores a través de la legislación social y laboral y de los Presupuestos del Estado. Pero también los partidos populistas e, incluso, los gobiernos dictatoriales entendieron que el Presupuesto del Estado era un buen instrumento para alcanzar el poder político y para conservarlo. Históricamente, se comprueba que gobiernos de las más diversas orientaciones aumentaron los gastos públicos con la intención de atraer correligionarios y de captar votos para perpetuarse en el poder. Estas actividades del Estado providencia se desarrollaron después de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente, durante la crisis de los años treinta.

Todo ello se manifestó en un crecimiento de los gastos sociales de los gobiernos. En el período de entreguerras se produjo un avance en los gastos sociales del Estado providencia. Entre las décadas de 1920 y 1930 ocurrió «la revolución de los gastos sociales», que llevó a la gestación del «auténtico» Estado del Bienestar tal como lo conocemos hoy en día. Las consecuencias de la Primera Guerra Mundial y, de manera más generalizada, de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, fueron los desencadenantes de esos cambios. Después de 1924, la situación cambió, de manera que Alemania, bajo la República de Weimar, se convirtió en el país que más gastos sociales realizaba, en torno al 5 por 100 del PIB, hacia 1930. Los gastos sociales crecieron tanto en Alemania porque los gobiernos trataron de comprar la paz social en una situación conflictiva, debido a la derrota en la Primera Guerra Mundial, la hiperinflación y los conflictos sociales y políticos. Aquella cifra estaba muy por encima del resto de los gobiernos occidentales. A distancia, seguían Irlanda, Escandinavia, Gran Bretaña y Australasia (entre el 2 y el 3 por 100); el resto de los países seguía sin gastar casi nada en gastos sociales, con relación al PIB. La miseria derivada de la pérdida de empleos durante la Gran Depresión llevó a los votantes de Europa, Norteamérica, Australasia y Japón a pensar que la desgracia (en forma de pérdida de empleos y de valor de sus activos) podía también cebarse en ellos y les llevó a demandar la creación de unos seguros colectivos que conformasen una red de seguridad. En los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt consiguió aprobar las prestaciones a los desempleados y la seguridad social para los jubilados y los incapacitados. En Suecia, fueron los gobiernos socialdemócratas los que hicieron esa revolución de los gastos sociales. La victoria de los nuevos programas de gastos sociales fue asegurada porque las clases medias se convencieron de que también se podían ver afectadas por las calamidades económicas y las desgracias podían llevarlas al empobrecimiento⁵⁹.

4.3. La consolidación del Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial

En la Europa de la segunda posguerra mundial, el marco de la seguridad social hubo de reformarse porque las condiciones económicas, ideológicas y políticas cambiaron en una dirección ya apuntada en el período de entreguerras: a) las fuertes inflaciones que acompañaron a las posguerras liquidaron las reservas de los seguros de capitalización; b) la influencia de la Gran

59 Lindert (2004, pp. 171-190).

Depresión y de la obra de Keynes atribuyeron una función más beligerante a la Hacienda para, entre otras cosas, financiar los seguros sociales con finalidad anticíclica, a través del seguro de desempleo, en el que la técnica de capitalización carecía de sentido; c) la nueva alianza de clases y las nuevas perspectivas políticas tras la Segunda Guerra Mundial atribuyeron a los gobiernos europeos una función redistributiva de la renta, que no podía conseguirse con los seguros sociales de capitalización, por su parcial cobertura a quienes habían tenido trabajo y por su técnica actuarial⁶⁰. Aunque había algún antecedente, el ocaso de la concepción bismarckiana de los seguros sociales fue provocado por el *Informe Beveridge* de 1942, que originó la transformación de la Seguridad social británica.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se presenció una sobresaliente expansión de los gastos públicos y del déficit presupuestario, sin precedentes históricos. Ello se debió al consenso político entre los sindicatos, las clases medias y los agricultores, logrado en un marco político que pretendía aplicar las políticas contrarias a las que no habían dado resultado en el período de entreguerras. El Estado había fracasado en el período de entreguerras en su intento de recuperar la Hacienda liberal del siglo XIX, equilibrada y atada al patrón oro; los gobiernos democráticos aplicaron políticas que implicaron pérdidas para el grueso de la población, básicamente los trabajadores, las clases medias y los agricultores. Por eso, los gobiernos que surgieron en la segunda posguerra trataron de favorecer a estos grupos sociales, que eran la mayoría de los votantes y que, por tanto, tenían la llave del poder. Esto significó atender a sus demandas, que implicaban grandes aumentos en el gasto público: para mantener las rentas de trabajadores y agricultores mediante las políticas de pleno empleo y precios de garantía agrarios y la generalización de los seguros de desempleo; mediante unos planes de sanidad y educación públicos que generalizaron el acceso a esos servicios públicos al grueso de la población; mediante unos sistemas de seguridad social que cubrieron los riesgos de accidente, enfermedad, incapacidad y jubilación de los trabajadores; con la intensificación de una tributación progresiva que gravaba más las rentas altas. Por no hablar de la gran importancia que la nueva política fiscal tuvo para la reconstrucción europea tras la Segunda Guerra Mundial a través de las grandes inversiones públicas para reconstruir la infraestructura dañada en el conflicto. Estas políticas socialdemócratas, que consolidaron el moderno estado benefactor, implicaron la generalización del keynesianismo tras la Segunda Guerra Mundial.

60 Véase Velarde (1990).

4.3.1. El Sistema Nacional de Seguridad Social en el Reino Unido

Es decir, con la Segunda Guerra Mundial se consolidó el moderno Estado del Bienestar en el Reino Unido; en ello influyeron dos factores: los avances experimentados durante el conflicto y la nueva sociedad más madura y cooperativa. Durante la guerra ya se dieron pasos importantes, que empezaron con la evacuación de los niños hacia zonas más seguras, a los que se les proporcionó leche y se les inmunizó gratis; en 1941, se repartió aceite de hígado de bacalao gratis, y luego se suministraron alimentos muy subsidiados para los escolares. Por otro lado, las pensiones suplementarias para la vejez llegaron por vez primera en 1940; y la estabilización de los precios, desde 1940, pretendía mantener el coste de la vida, una acción básica del *Welfare State* en favor de las rentas bajas. En 1941 se abolieron los *test* para comprobar los recursos familiares, tan odiados por la población, con lo que los auxilios sociales del Estado comenzaron a basarse más en las necesidades de los pobres que en los ingresos. Durante la guerra, el Estado dirigió la economía británica muy intensamente: se coordinó la producción; se mantuvo el pleno empleo; el Ministerio de Alimentación fue básico para asegurar la dieta, lo mismo que el Ministerio de Sanidad para la generalización de la penicilina y de las sulfamidias. Estas intervenciones públicas generalizadas en la guerra no retrocedieron en la posguerra. Con todo, aquéllas eran medidas de urgencia que no podían crear un sistema coherente de seguridad social.

Aunque no fue seguido al pie de la letra, el informe Beveridge proporcionó las bases de la reforma de la seguridad social iniciada por el gobierno británico de coalición y completada por los laboristas en 1945-1950. En 1943 y 1944, el gobierno británico aprobó una serie de «libros blancos» que implicaban el compromiso del gobierno en todos estos campos: a) el libro blanco de la seguridad social aceptaba las líneas mencionadas de Beveridge, salvo el principio de subsistencia; en 1943 se creó el Ministerio Seguridad Nacional; b) el libro blanco de la política de empleo comprometió a los tres partidos de la coalición en la política de pleno empleo, llevada a cabo con gasto público, obras públicas y controles estatales; la influencia de Keynes quedó clara; c) el libro blanco del Servicio nacional de la salud aceptó el principio de una sanidad universal y gratuita; d) el libro blanco de la educación aseguraba la provisión de la enseñanza secundaria para toda la población; la Ley de educación se aprobó en 1944; en 1943 se creó el Ministerio de planificación de las ciudades y el campo, dando más entidad a la política de vivienda⁶¹.

61 Birch (1974, pp. 47-53) y Crowther (1988).

La construcción del Estado del Bienestar en Gran Bretaña se encontró con escollos hacia 1947: la crisis de las industrias tradicionales (carbón y ferrocarriles) y la inflación con los problemas de la libra. Los laboristas nacionalizaron en torno al 20 por 100 de la industria, con la idea de salvar la industria; las compensaciones a los propietarios fueron generosas, lo que constituye la cara menos conocida del Estado del Bienestar. La política económica frente al exterior ya reveló la contradicción entre la competitividad y el Estado providencia. Sin embargo, en julio de 1946 se había aprobado la Ley de accidentes laborales para proporcionar pensiones para los incapacitados por accidentes, que se financiaría con cotizaciones de trabajadores y empresarios. Por entonces se aprobó también la Ley de seguridad nacional, que preveía que los subsidios familiares se financiarían con impuestos, pero que el resto de los servicios sociales habían de basarse en los seguros: se practicaría una única deducción de los salarios del trabajador, con su correspondiente aportación del empresario; esas deducciones se anotarían en una tarjeta que daría derecho a recibir toda una variedad de prestaciones: pensiones, desempleo, sanidad, enfermedad. Habría una tesorería única en el Ministerio de seguridad nacional, que libraría la parte correspondiente al Ministerio de sanidad. No se estableció un mínimo de subsistencia, por lo que, quienes no tuviesen ingresos suficientes, habrían de acudir al Consejo Nacional de Asistencia; su creación en 1948 anunció la muerte de las *Poor Laws*, pero sus ayudas aún se hacían conforme al *test* de recursos. El avance de 1948 consistió en que las «ayudas benéficas» fueron realizadas por un organismo de ámbito nacional; se rompió con una larga tradición (desde la época de los Tudor, pasando por las reformas de la *Poor Law* de 1834 y por 1931) de que el alivio de la pobreza era competencia de los entes locales. También fue fundamental la creación del Servicio Nacional de la Salud en 1948, que universalizó la sanidad gratuita. Por último, hay que destacar que el desarrollo de la seguridad social en el Reino Unido correspondió a todos los partidos, reflejando el consenso social sobre el particular: la ley de educación la hizo un conservador; la ley de seguridad social, un liberal, y la ley del servicio nacional de sanidad un laborista⁶².

4.3.2. El crecimiento de los gastos sociales del Estado del Bienestar en la OCDE

El rápido crecimiento económico en Europa, desde la reconstrucción posbélica a la crisis de finales de 1973, fue acompañado por la expansión de los

62 Véase Birch (1974, pp. 56-67).

gastos públicos en sanidad, educación, vivienda y transferencias sociales; paralelamente, los gastos en los tradicionales bienes públicos cayeron relativamente, en particular los destinados a defensa, en cuanto aflojó la tensión internacional tras la Guerra Fría. Para financiar los gastos redistributivos fue preciso reforzar los impuestos; la reacción de los contribuyentes de las clases medias forzó la tendencia hacia la cobertura universal de la Seguridad Social. Frente a la idea tradicional de restringir los bienes preferentes y las transferencias a las «clases indigentes», los votantes de las clases medias y trabajadoras —la mayoría del electorado en las democracias occidentales— no tardaron en advertir los grandes beneficios que podrían obtener si conseguían acceder a los sistemas de seguridad social, que ellos, por lo demás, contribuían mayoritariamente a financiar, y presionaron para quedar amparados por los mismos. Esto coincide con la teoría de Brunner (1980), basada en la redistribución de la renta como determinante del crecimiento del gasto público. Desde 1973, la crisis económica reciente ha impulsado el gasto público por la acción de los estabilizadores automáticos, como son las prestaciones por desempleo y por jubilaciones anticipadas. Los cambios demográficos y económicos también incrementaron los gastos sociales; el envejecimiento de la población ha supuesto una población dependiente más amplia y, naturalmente, los jubilados tienen un considerable poder de voto, que se refleja en los gastos en pensiones del Presupuesto público, particularmente en los períodos electorales. También influyó en el crecimiento del gasto público el que la productividad de los servicios públicos cayese en relación con la del sector privado, según la teoría del desfase de productividad⁶³.

Hasta finales del siglo XIX, la asistencia social se había limitado a socorrer la pobreza; las transformaciones posteriores, descritas anteriormente, llevaron a que las transferencias sociales crecieran desde un 10 a un 40 por 100 del gasto público entre la década de 1920 y finales de la de 1980. Las transferencias en metálico son pagos realizados a ciertos individuos cuando incurren en contingencias especificadas: enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez. Hay argumentos que justifican la existencia de estas transferencias (como los fallos en el mercado de seguros, el paternalismo y la solidaridad social), pero los factores que determinan el volumen de gastos sociales en cada país son más empíricos. Los gastos en transferencias dejan de estar controlados por el gobierno una vez que se han legislado las condiciones para ser beneficiario y la cuantía de las prestaciones unitarias; luego

63 Como ha señalado Beck (1982). Véanse Madison (1983, pp. 65-67) y Pen (1987).

son las circunstancias económicas y demográficas las que determinan el montante de los gastos en transferencias⁶⁴. Algo similar sucede con los gastos sanitarios: una vez establecidos los criterios para acceder a la sanidad pública y las especialidades médicas cubiertas, los gastos dependen de factores relacionados con el coste de los tratamientos hospitalarios y de la atención primaria, del sueldo de los médicos, de los precios farmacéuticos, pero también del uso —más o menos intenso y fraudulento— de esos servicios sanitarios por la población. Este último es un factor importante, pues el gasto público en sanidad ha crecido porque, al ser la necesidad de este servicio muy grande, los gobiernos han organizado su provisión de tal manera que los deseos se convierten inmediatamente en demanda efectiva, sin ningún coste directo para el usuario⁶⁵.

Las dos décadas comprendidas entre 1930 y 1950 fueron cruciales para el surgimiento del Estado del Bienestar. Pero el gran crecimiento de los gastos sociales en los presupuestos públicos ocurrió en las décadas de 1960 y 1970. Y, a pesar de los intentos de reducir el Estado del Bienestar, esos gastos sociales como porcentaje del PIB no se han reducido desde los años 1980. A pesar de los intentos de reducir los gastos en pensiones, el porcentaje de éstos en los presupuestos públicos no se ha reducido. Lo que sí ha caído es la pensión unitaria⁶⁶.

La evolución de los presupuestos públicos entre 1960 y 1982 confirma el patrón de profundización del Estado benefactor. Entre esas fechas, la relación entre el gasto público y el PIB de los países de la OCDE aumentó en más de veinte puntos porcentuales, hasta alcanzar el 47 por 100; asimismo, el consumo y la inversión de las Administraciones públicas fueron desplazados por las transferencias, tanto en prestaciones de la Seguridad social y en subvenciones a empresas como en cargas financieras de la Deuda pública. La función fundamental del Estado dejó de ser la de suministrar bienes públicos tradicionales, que tienen repercusiones generales sobre la sociedad —como es el caso de las funciones de Defensa, Justicia, Policía, Administración y Servicios económicos—; el Estado se especializó en las funciones propias del Estado benefactor, que generan beneficios particulares, encaminadas a la redistribución de la renta, a través de gastos en sanidad, vivienda, educación... Esos cambios en el gasto público en los países occidentales se explican por cuatro factores, que se reforzaron mutua-

64 Creedy (1993).

65 Whynes (1993).

66 Lindert (2004, pp. 171-190).

mente: 1.º las circunstancias históricas, sociales y políticas de cada país; 2.º la mayor demanda de bienes públicos y preferentes, y las pretensiones para la redistribución de la renta, emanadas de unos electorados con rentas crecientes; 3.º el incremento de los precios relativos de los servicios públicos en relación con los precios de la producción privada, y 4.º causas estructurales concretas, políticas, demográficas y cíclicas, básicamente, que explican el crecimiento de los gastos en educación y sanidad, y en mantenimiento de renta; estas últimas causas han actuado más intensamente desde los setenta, por las generalizadas ayudas al desempleo, derivadas de la crisis económica, y por el aumento de las pensiones, causado tanto por la elevación de su cuantía unitaria como por factores demográficos⁶⁷.

La consecuencia de la expansión del Estado del Bienestar fue que, a pesar de las variadas experiencias ideológicas y específicas, los gastos sociales en los distintos países de la OCDE eran altos en 1980 y, a pesar de las políticas liberales destinadas a reducirlos desde ese año, los seguían cuando se inició el siglo XIX. Las comparaciones internacionales sobre los gastos sociales son, empero, problemáticas: en primer lugar, por los gastos que se incluyen (estrictamente, sólo transferencias y sanidad, pero normalmente se añaden educación y vivienda)⁶⁸; en segundo lugar, por las diferentes estructuras institucionales del sector público, que presentan diferentes grados de centralización de estos gastos sociales; en tercer lugar, porque se excluyen los gastos fiscales implícitos en las deducciones tributarias para los individuos que utilizan la sanidad privada. Contando con ello, entre 1960 y 1980, los gastos en pensiones y en sanidad crecieron en proporción al PIB; a finales de ese período, los gastos sociales (en transferencias y sanidad) eran voluminosos, ya que suponían entre el 12 y el 25 por 100 del PIB⁶⁹.

En esto hay coincidencia entre los distintos datos aportados por diferentes autores. En efecto, en 1995, en la encrucijada del último cambio de siglo, la foto de los gastos sociales y en educación era prácticamente la misma que en 1980. La generalización del Estado del Bienestar ha sido

67 Véase Saunders y Klau (1985, pp. 16-26 y 95-109).

68 Ni siquiera considerando el gasto social como la suma de las transferencias, sanidad, educación y vivienda se están recogiendo todos los compromisos del Estado providencia para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos; por ejemplo, las políticas anticíclicas encaminadas a mantener el pleno empleo son gastos esenciales del Estado providencia; otro tanto sucede con las transferencias del Presupuesto del Estado a las instituciones caritativas privadas.

69 Barr (1992, pp. 758-765).

general en todos los países desarrollados (OCDE miembros). Los gastos en educación pública relación al PIB no varían ostensiblemente en estos países (Suecia, el 6,6%; 5,0% en Estados Unidos; Japón, 3,6%). Los gastos sociales en porcentaje del PIB muestran unas mayores diferencias: el 33% en Suecia; el 26,7% en Francia; el 22,5% en el Reino Unido; el 20,4% en España; el 18,9% en Suiza; el 13,7% en Estados Unidos, y el 12,2% en Japón. La mayor parte de las diferencias en los gastos sociales entre los países estaban ocasionadas por los gastos en pensiones. Por el contrario, los gastos destinados al desempleo (Keynes) y a los pobres (Estado asistencial) fueron más parecidos, y muy inferiores a los gastos en pensiones. Otro tanto puede decirse de los gastos en vivienda. Los gastos en sanidad fueron más importantes (7,5% en Suecia; 6,7% en Estados Unidos, y 5,8% en Japón). Por lo tanto, en contra de lo que suele pensarse, los gastos en desempleo y en asistencia social no desempeñaron un papel destacado en el surgimiento del Estado del Bienestar; por el contrario, el papel estelar correspondió a las pensiones, sanidad y educación. Es decir, aunque no lo diga Lindert, esto quiere decir que los grandes beneficiados del crecimiento del Estado del Bienestar, fundamentalmente en Europa, fueron las clases medias. En Estados Unidos y Japón, el menor crecimiento de las pensiones públicas se debe a que estos seguros de jubilación son cubiertos, generalmente, por en el marco de las empresas⁷⁰.

CONCLUSIONES

En primer lugar, los estudios más serios ponen de manifiesto que el crecimiento económico contribuye al desarrollo del Estado del Bienestar. A pesar de las diferencias temporales, el crecimiento de los gastos de seguridad social ha sido similar en todos los países industrializados. También han sido similares las transformaciones de los sistemas impositivos y de las regulaciones del mercado laboral. El Estado del Bienestar —cualquiera que sea la forma que adopte— es un fenómeno ligado a la industrialización, con independencia de la ideología imperante y de otros factores específicos de cada país. De manera que los países industrializados tienen unos altos costes salariales debido a las cuotas que han de pagarse para financiar la seguridad social, mientras que los países atrasados los tienen menores, al no tener un sistema de seguridad social. Asimismo, la legislación laboral ofrece una mayor rigidez en los países industrializados. En la época en que se estaban desarrollando, los países actualmente desarrollados también carecían de un

70 Lindert (2004, pp. 171-190).

Estado del Bienestar y de otras instituciones políticas que surgen y se desarrollan con el crecimiento económico⁷¹.

En segundo lugar, no hay pruebas de que los costes derivados del Estado del Bienestar hayan obstaculizado el crecimiento económico. Tampoco de que lo haya favorecido. Seguramente los costes presupuestarios del Estado del Bienestar han sido compensados por el incremento en la productividad de los trabajadores, conseguido gracias al aumento en el capital humano logrado con los gastos sociales (sanidad y educación), y también por el mayor compromiso de los trabajadores con el sistema, gracias a la existencia de una «red de seguridad» frente al infortunio. Pues bien, si los efectos sobre el crecimiento económico puede decirse que han sido nulos, los gastos sociales han contribuido a mejorar la situación política y social. La estabilidad de los sistemas políticos de los países industrializados está asegurada por el Estado del Bienestar. Aunque ahora cueste creerlo, los gastos sociales y los impuestos progresivos siempre se han presentado, por los partidos en el poder que los aprobaban, como un «seguro» contra los procesos revolucionarios y a favor de la propiedad privada⁷².

En tercer lugar, la mayor o menor amplitud del Estado del Bienestar en los países industrializados —es decir, la existencia de un modelo asistencial residual o de un sistema universal de seguridad social se debe a distintos rasgos políticos (porcentaje de abstención, estructura del Estado, federalismo) y sociales (movilidad social) de los distintos países⁷³.

En cuarto lugar, la explicación teórica del surgimiento y mantenimiento del Estado del Bienestar está en los fallos de información y de riesgo moral implícitos en los mercados de seguros de asistencia médica, de pensiones y de desempleo explican y justifican el crecimiento de las instituciones del Estado del Bienestar. Aunque la Seguridad social no se haya establecido para subsanar los fallos de información, en realidad ha tenido ese efecto⁷⁴. El Estado benefactor, al proteger, con sus gastos sociales, de los siniestros sanitarios y laborales, y al asegurar un cierto nivel de consumo, ha cumplido una función fundamental para el sistema productivo, consistente en man-

71 Lindert (2004) y Comín (1996a).

72 Daunton (2001).

73 Véase Castles (1985).

74 La provisión privada de los componentes del Estado providencia se enfrenta a problemas irresolubles de eficiencia. Aunque, en contraste con los seguros privados, las primas satisfechas no tienen relación alguna con el riesgo individual, el Estado providencia puede interpretarse como un contrato de seguro tomado colectivamente por individuos con aversión al riesgo, según Barr (1992, pp. 794-795).

tener una oferta de trabajo sana, con formación suficiente y disciplinada, y en reducir las inestabilidades de la economía y los conflictos sociales⁷⁵.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, X. C. (1992): *Leviatán tras el naufragio. Políticas económicas y financieras en los años 30*, Madrid, Espasa Calpe.
- André, C. y R. Delorme (1978): «The long-run Growth of Public Expenditure en France», *Public Finance*, 1-2, pp. 42-67.
- Ashford, D. E. (1989): *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Barr, N. (1992): «Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation», *Journal of Economic Literature*, XXX, pp. 741-803.
- Beck, M. (1982): «Toward a Theory of Public Sector Growth», *Public Finance*, 2, pp. 163-177.
- Birch, R. C. (1974): *The Shaping of the Welfare State*, Londres, Longman.
- Brownlee, W. E. (1979): «The Transformation of the Tax System and the Experts, 1870-1930», *National Tax Journal*, 2, pp. 47-54.
- Brunner, K. (1980): «Consideraciones sobre la economía política de la Administración. La expansión continua del Gobierno», *Información Comercial Española*, 557, pp. 41-58.
- Castles, F. (1985): *The working class and welfare: Reflections on the development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1880-1980*, Londres, Allen and Unwin.
- Comín, F. (1985): «La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972: contrastación de dos teorías», en P. Martín Aceña y L. Prados de la Escosura (eds.) (1985): *La nueva historia económica en España*, Madrid, Tecnos.
- (1996): *Historia de la Hacienda Pública. I. Europa*, Barcelona, Crítica.
- (2005): «La segunda industrialización en el marco de la primera globalización (1870-1913)», en F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.), *Historia Economía Mundial. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 239-285.
- Creedy, J. (1993), «Social Security Expenditure», en N. Gemmel, (ed.) (1993), *The Growth of the Public Sector. Theories and International Evidence*, Edward Elgar, pp. 155-168.
- Crowther, A. (1988), *British Social Policy, 1914-1939*, London, MacMillan.

75 Véase Pfaller, Gough y Therborn (1993, pp. 24-25).

- Daunton, M. (2001), *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fernández Cainzos, Juan J. (1986), «La resistencia fiscal: un capítulo de la sociología financiera», en *El Estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 10-187.
- Geary, D. (1986), «Welfare legislation, Labour, Law and Working-class Radicalism in the Weimar Republic», en D. Hay (ed.), *Law, Labour and Crime in Historical Perspective*, Londres.
- Hay, J. R. (1975), *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London, Macmillan.
- (1978), *The Development of the British Welfare State 1880-1975*, London, E. Arnold.
- Higgs, R. (1985), «Crisis, Bigger Government, and Ideological Change: Two Hypotheses on the Ratchet Phenomenon», *Explorations in Economic History*, 3, pp. 1-28.
- Huberman, M., y W. Lewchuk (2002), «European Economic Integration and the Social Impact, 1850-1913», University of Montreal, DT-2002-34.
- James, H. (1990), «Municipal Finance in the Weimar Republic», en W. R. Lee y E. Rosenhaft (eds.) (1990), *The State and Social Change in Germany, 1880-1980*, New York, Berg, pp. 228-253.
- (2001), *The End of Globalization. Lessons from the Great Depression*, Londres, Harvard University Press.
- Kendrick, M. S. (1955), *A Century and a Half of Federal Expenditures*, New York.
- Leaman, J. (1990), «The Gemeinden as agents of Fiscal and Social Policy in the Twentieth Century: Local Government and State-form Crisis in Germany», en W. R. Lee y E. Rosenhaft (eds.) (1990), *The State and Social Change in Germany, 1880-1980*, New York, Berg, pp. 154-279.
- Lindert, P. H. (2004), *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maddison, A. (1984), «Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1893», *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, 148, pp. 55-87.
- Maier, C. S. (1975), *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, PUP.
- Meeker, E. (1974), «The Social Rate of Return on Investment in Public Health, 1880-1910», *The Journal of Economic History*, 2, pp. 392-421.
- Metzer, J. (1985), «How New Was the New Era? The Public Sector in the 1920s», *The Journal of Economic History*, 1, pp. 118-126.

- O'Rourke, K. H. y J. G. Williamson (2000), *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, The MIT Press.
- Paci, M. (1987), «Long waves in the development of welfare systems», en C. S. Maier (ed.), C. S. Maier (ed.), *Changing the Boundaries of the Political*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 179-200.
- Peacock, A. T. y J. Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton UP.
- Pen, J. (1987), «Expanding budgets in a stagnating economy: the experience of the 1970s», en C. S. Maier (ed.), *Changing the Boundaries of the Political*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 323-362.
- Perkins, J. A. (1984), «Fiscal Policy and Economic Development in XIXth Century Germany», *Journal of European Economic History*, 2, pp. 311-344.
- Pfaller, A.; I. Gough y G. Therborn (comps.) (1993), *Competitividad económica y Estado de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Recktenwald, H. C. (1986), «La ley de A. Wagner: una refutación con un nuevo modelo», *Hacienda Pública Española*, 100, pp. 99-114.
- Rimlinger, G. V. (1966), «Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical perspective», *The Journal of Economic History*, 4, pp. 556-585.
- Rodrick, D. (1998), «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?», *Journal of Political Economy*, 106, 5, pp. 997-1032.
- Rojo, L. A. (1991), «El pensamiento económico ante el paro y la crisis, 1919-1939», en M. Cabrera, S. Juliá y P. Martín Aceña (eds.), *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 119-164.
- Rose, M. E. (1972), *The Relief of Poverty 1834-1914*, London, Macmillan.
- Rosenhaft, E. y W. R. Lee (1990), «State and Society in Modern Germany», en Lee, y Rosenhaft (eds.), *The State and Social Change in Germany, 1880-1980*, New York, Berg, pp. 1-33.
- Saunders, P. y F. Klau (1985), «The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government», *OECD Economic Studies, Special Issue*, 4, París, OECD.
- Schremmer, E. (1989), «Taxation and Public Finance: Britain, France and Germany», en *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. VIII, *The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies*, Cambridge University Press, pp. 315-494.
- Sheenan, J. J. (1978), *German Liberalism in the Nineteenth Century*, Londres.

- Taylor, A. J. (1972), *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-century Britain*, London, MacMillan.
- Tortella, G. (1990b), «Education and Economic Development Since the Industrial Revolution: A Summary Report (The Less Developed Countries)», en G. Tortella (ed.), *Education and Economic Development since the Industrial Revolution*, Valencia, Inst. Alfonso el Magnánimo.
- Velarde Fuertes, J. (1990), *El tercer viraje de la Seguridad en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- Webber, C. y A. Wildavsky (1986), *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York, Schuster.
- Whynes, D. K. (1993), «Health Care Expenditure», en Gemmel (ed.), *The Growth of the Public Sector. Theories and International Evidence*, Edward Elgar, pp. 170-182.
- Witt, P. C. (1987a), «Tax Policies, Tax Assessment and Inflation: Towards a Sociology of Public Finances in the German Inflation, 1914-1923», en Witt (ed.), *Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance*, New York, Berg, pp. 137-160.
- Wysocki, J. (1996), «Introduction», *History of European Savings Banks*, Stuttgart, Deutscher Sparkassenverlag.
-