

DL

MOTIVACIONES POLÍTICO-ECONÓMICAS DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. EJEMPLOS PARADIGMÁTICOS¹

Antonio José Piñeyroa de la Fuente
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. MOTIVACIONES DESDE UN PUNTO DE VISTO POLÍTICO (Y ECONÓMICO).—III. CONFIRMACIONES PARADIGMÁTICAS «A MODO DE CONCLUSIÓN»: III.1. El «estatismo» de Bismarck. III.2. El «colectivismo liberal» de Beveridge.

RESUMEN

Se centra el presente estudio, que lleva por título «motivaciones político-económicas del Derecho de la Seguridad Social: ejemplos paradigmáticos», en la admisión y profundización en torno a argumentos político-económicos como causa última de la existencia de la Seguridad Social y del Derecho que la regula, en cuanto Institución singular de protección social específica, y todo ello de acuerdo con el planteamiento que se delimita ya desde el inicio del mismo.

En este sentido, sin perjuicio de tratamientos más amplios en los que se pueden analizar también aspectos ético-morales como apoyo de la realidad protectora existente, se entiende que la Seguridad Social no sería, o no sería

¹ El presente estudio recoge por escrito de forma ampliada la exposición oral llevada a cabo como Lección Inaugural del Campus de Palencia (Universidad de Valladolid) el 29 de septiembre de 2008.

sólo al menos, una prerrogativa (un fin en sí mismo que se quedara ahí, con independencia de que pudiera llegar a ser de hecho un campo importante de intervención del propio Estado), sino sobre todo un medio, un mecanismo que contribuye a la consecución de un fin último de mantenimiento de un esquema socio-político, en sentido amplio, preexistente.

Bajo estas premisas, el análisis realizado, referido a la perspectiva «política» de la cuestión abordada y a la más o menos indirecta relación de ello con la propia «economía», no pretende ser en ningún momento un exhaustivo tratado sobre la política o los elementos conformadores de la política en general (o de la economía), sino que se va a centrar en destacar solamente determinados aspectos que sirvan para terminar de apuntalar las acotadas conclusiones que ya se dejan claras desde el inicio y que se pretenden simplemente reforzar. Y con esa pretensión los ejemplos que se destacan en la parte final, referidos respectivamente a lo que se denomina el «estatismo» de Bismarck o el «colectivismo liberal» de Beveridge, se plantean igualmente como «confirmaciones paradigmáticas a modo de conclusión».

I. PLANTEAMIENTO

El presente estudio, en el que se plasma lo expuesto como lección inaugural del Campus de Palencia (Universidad de Valladolid) del curso 2008/09, cabe enlazarlo con otros estudios más amplios y generales realizados previamente sobre el particular, y sobre cuyas premisas, por lo tanto, se asienta².

En este sentido, partiendo de un esquema en el que se propone una primera gran diferenciación entre lo que se denominan *fin*es, en cuanto fundamentos de la propia Institución estudiada, y *medios* de los que se sirve, la Seguridad Social en nuestros días y el Derecho que la regula, para la consecución de esos objetivos pretendidos, centrándonos ahora en torno a los fines/fundamentos se plantea a su vez establecer otra subdivisión entre lo que sería el objeto, es decir, lo que directamente se protege por la institución estudiada, y, en contraposición y a la vez como complementario, lo que vamos a considerar como la causa última que justifica su existencia. Vendrían a ser, en cuanto opción de base propuesta en su día³, el «fundamento como fin» y el «fundamento como origen». De este modo, la noción *fundamento* de la Seguridad social englobaría esos dos subapartados que acabamos de señalar, ya que ambos, en terminología genérica podrían ser conceptuados como fundamento, como fin o fines de la propia institución y correlativamente del Derecho que la regula. A partir de esta opción personal, de propio posicionamiento y sin entrar en confrontación con otros posibles planteamientos que persigan objetivos diferentes, el fundamento entendido como objeto vendría a ser el *para qué* existe esta institución (concebida ahora en abstracto y sin mayores precisiones), mientras que el fundamento como causa vendría a representar el *por qué* existe realmente dicha institución. Por tratar de aclararlo más aún, dentro de esta visión esquemática de planteamiento estaríamos hablando de fundamento primario y fundamento secundario de la Seguridad Social; resultando en la línea indicada, si se admite la clasificación que acabo de apuntar, el primero, el fundamento como fin, y, el segundo, el fundamento como origen; origen se podría decir que en última instancia y que no debe tampoco llevar a negar la propia consideración como fin del aludido como fundamento secundario. Se parte, por tanto, de fines inmediatos y mediatos, que en la propia realidad a buen seguro que los encontramos confundidos

² Me remito, en este sentido, a PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J., *Fundamentos básicos del Derecho (español) de la Seguridad Social*, Valladolid, Tesis Doctoral, 2002.

³ *Ibidem*.

y que aquí se pretende denominar con acepción terminológica específica para posibilitar su tratamiento teórico, a la vez que en consonancia con la coloquial y acertada frase atribuida a Voltaire⁴, que estaría en la base de su Diccionario, y que vendría a decir «define tus términos y podré hablar/conversar contigo».

Por su parte, conviene también tener en cuenta que si los fines inmediatos se perciben directamente (por ejemplo si me lastimo y preciso asistencia sanitaria esta cobertura si se otorga es fácilmente comprobable) en atención a lo que podríamos denominar su «naturaleza externa» los fines mediatos o últimos, por contra, debido entonces a su «naturaleza interna» sólo pueden intuirse, ya que incluso aunque se contengan en algún texto o exposición de motivos pueden fácilmente «disfrazarse» por aquello de la dificultad de comprobación del pensamiento, de la intimidad que en última instancia preside el porqué de nuestras acciones. Y a la propia dificultad de comprobación habría que añadir la mayor complejidad a la hora de situar el punto de vista del análisis, entendiéndose que la conexión en este caso de los aspectos puramente jurídicos con los estudiados dentro de otras disciplinas no jurídicas, como pueden ser, entre otras, la filosofía, la sociología o incluso la religión, es mucho más fuerte, entremezclándose en muchos casos decisivamente al profundizar sobre el particular desde cada una de ellas. En todo caso, el objetivo pretendido se reduce a sintetizar y entresacar conclusiones limitadas al aspecto concreto sobre el que en este momento se va a centrar el análisis, pudiendo enlazar con razones históricas o coyunturas coadyuvantes de la aparición o desarrollo de la propia Seguridad Social (o de los precedentes Seguros Sociales) que nos permite la conexión con ejemplos paradigmáticos, a aludir en su consideración de tales y en apoyo precisamente de la conclusión pretendida, que, abiertamente se decanta más por razones políticas que morales a la hora de encontrar el porqué del nacimiento de la Institución (de que en la época de Bismarck se configuraran específicamente los «seguros sociales» obligatorios; o en la de Beveridge se pretendiera dar un paso más, decisivo, hacia la sustitución de estos por una Seguridad Social de corte más moderno), y todo ello, se remarca, con la pretensión clara de búsqueda de «bases» o «fundamentos básicos» para su mantenimiento, sea de una u otra forma, en cuanto cuestión a tratar comparando aquellas realidades con la presente o las futuras.

Centrados en este momento, por tanto, en los argumentos político-económicos como causa última de la existencia de la Seguridad Social y del Derecho que la regula, en cuanto Institución singular de protección social específica, sin perjuicio de tratamientos más amplios en los que se analizan igualmente aspectos ético-morales como apoyo de la realidad protectora existente⁵, se parte, como idea también a defender a la hora de encontrar esa razón última de la aparición y mantenimiento de la propia Seguridad Social, de no poner el acento en una supuesta (y luego contrarrestada) voluntad «ofensiva» del Estado, dentro de una pretensión de mayor acaparación de prerrogativas, sino más bien, estimando

⁴ Vid., por ejemplo, dentro de un ámbito que nada tiene que ver con el ahora estudiado, THOMAS A. HARRIS, *I'm O.K. - You're O.K.*, Barcelona, Grijalbo, 1973, pág. 273.

⁵ Vid., igualmente, PIÑERO DE LA FUENTE, A. J., *Fundamentos...*, desarrollando estas ideas ampliamente.

que la posición del Estado, entendido éste no como algo abstracto que nos engloba a todos sino sobre todo como poder o situación establecida en general que en su conjunto tiende a perpetuarse (al menos como propósito), es fundamentalmente «defensiva»; dentro de la cual la Seguridad Social no sería, o no sería sólo al menos, una prerrogativa (un fin en sí mismo que se quedara ahí, con independencia de que pudiera llegar a ser de hecho un campo importante de intervención del propio Estado), sino sobre todo un medio, un mecanismo que contribuyera a la consecución de ese fin último de mantenimiento de un esquema socio-político, en sentido amplio, preexistente.

Aclaradas estas premisas, el análisis que se va a llevar a cabo a continuación, referido a la perspectiva «política» de la cuestión abordada y a la más o menos indirecta relación de ello con la propia «economía»⁶, no va a ser ni lo pretende en ningún momento un exhaustivo tratado sobre la política o los elementos conformadores de la política en general⁷ (o de la economía) sino que se va a centrar en destacar solamente determinados aspectos que nos sirvan para terminar de apuntalar las acotadas conclusiones que ya venimos planteando desde el inicio y que ahora se pretenden simplemente reforzar. Por ello vamos a acudir no tanto a los tratados generales sobre la materia sino sobre todo a «tomar prestadas» determinadas reflexiones que, realizadas al respecto en el entorno de estudios directamente relativos a la propia Seguridad Social y fundamentalmente en el momento de su formación y en nuestro país, nos sirvan para plantear y al hilo de ellas derivar hacia nuestro propio planteamiento.

Bajo estas premisas, que pretenden viabilizar el propio estudio pretendido, hablaba PÉREZ LEÑERO al abordar expresamente el tema de la «política de la Seguridad Social»⁸ de que «la política es la ciencia práctica del Estado que estudia el modo como aquél puede alcanzar determinados fines» y que «su punto de vista es, por tanto, eminentemente teleológico, al igual que la propia idea motriz de la Seguridad Social» en cuanto que considera que ésta «nació a impulsos principalmente de la política más que del humanitarismo, y por eso en su misma denominación señala una finalidad eminentemente político-social (Seguridad Social) o eminentemente económico-política (pleno empleo)». Sirva este planteamiento entre otros posibles para relacionar fines y política y para admitir ya dentro del esquema y diferenciar de salida los temas de tipo estrictamente político (más amplios) de los económicos (más concretos y que en cualquier

⁶ Vid., en este sentido, en cuanto aproximación ya al tema, profundizando sobre la idea de que «los orígenes del Estado social estuvieron determinados no tanto por circunstancias económicas como por exigencias políticas», RUBIO LARA, M. J., *Formación...*, *op. cit.*, págs. 438 y ss., en donde se sintetiza lo que a lo largo de distintos capítulos se ha desarrollado por la autora al respecto, recogiendo distintas corrientes de opinión. En nuestro caso sirva como apoyo del argumento político, término final de este estudio, en el que lo económico, y más hoy en día, puede también llegar a considerarse integrado en cierta medida dentro de aquél, sin perjuicio de matizaciones necesarias o convenientes en aspectos concretos; todo ello en contraposición a los posibles argumentos de orden moral.

⁷ Al respecto puede verse, por ejemplo, SABINE, G., *Historia de la Teoría Política*, Madrid, FCE, 1945; o el singular trabajo, más cercano a lo aquí abordado, en el que se cuestiona a través de la historia y de autores señalados la propia supervivencia de la filosofía política (vid. BADILLO O'FARRELL, P., *Fundamentos de Filosofía Política*, Madrid, Técnos, 1998).

⁸ Vid. PÉREZ LEÑERO, J., *Fundamentos de la Seguridad Social*, Madrid, Aguilar, 1956, Capítulo VI, págs. 151 y ss.

caso podría llegar a considerarse que «cierran indirectamente el círculo» para volver a los primeros»).

Con independencia además de otras consideraciones secundarias, más o menos discutibles⁹, se admite el «carácter partidista» de las investigaciones políticas¹⁰ y el posible desdoblamiento de la Política misma, como «sistema ético-político» y como «técnica político social». En el primer caso se pretendería encontrar unos «principios y normas fundamentales que sirvan de apoyo último a los diversos sistemas políticos», uno de los cuales será el fin del propio Estado, mientras que en el segundo nos situaríamos desde el punto de vista de «la realización de esas finalidades objetivas supuestas de antemano», donde la Política ya no sería Ética «sino técnica social referida a la legalidad causal de la conexión de fines y medios». En cualquier caso conviene matizar, para encajar esta postura elegida como punto de partida, que cuando se habla de ese sistema ético-político se diferencia entre la «justificación» y los «fines» del Estado, como cuestiones íntimamente unidas pero diferentes ocupándose fundamentalmente de los segundos, para deducir de ellos el contenido político de la Seguridad Social; es decir, que incluso admitiendo el posicionamiento descrito la ética de la que aquí se está hablando, conectada con la política, sería distinta de los aspectos puramente éticos (o al menos pretendidos como tales), haciendo sobre todo hincapié en la aseveración de este mismo autor cuando separa los impulsos de tipo político (en sus distintas acepciones posibles) de los humanitarios (que englobarían, entiendo, los aspectos realmente ético-morales).

Otra de las posturas de autores españoles en el momento del advenimiento de las ideas de la propia Seguridad Social que aborda por separado distintas perspectivas a la hora de encajar la misma¹¹ contrapone precisamente desde un punto de vista general (independientemente de análisis más concretos desde perspectivas estrictamente jurídicas o económico-financieras) este punto de vista político con el ético; más cercano aún por tanto a la línea aquí defendida en todo momento.

Concibe de este modo PERPIÑÁ¹² la Seguridad Social como fenómeno político desde una triple dimensión, que coincide con los tres sentidos que el propio autor deduce de la propia expresión «Seguridad Social». Así, en primer lugar, en su acepción más amplia y general, esto es «como eliminación de daño

⁹ Se habla (*ibídem*) de estos fines como absolutos, «que sólo pueden mostrarse mediante la especialización metafísica; de suerte que no es posible una Ciencia Política empírica dotada de valor general de convicción». Igualmente se afirma que «la Política es a su vez, y en cuanto ciencia práctica, un arte; y como tal, orientado hacia el futuro más que al pasado o al presente», concluyendo que «la política no es ciencia de lo que es, sino de lo que debe ser», y que «como tal apareció desde el primer momento la moderna Seguridad Social en los programas lanzados durante la última guerra».

¹⁰ Se insiste en este sentido (*ibídem*) que «sólo las investigaciones políticas particulares pueden llegar a tener valor científico; esto es, aquéllas que se proponen alcanzar un fin políticamente propuesto, pero que admiten la posibilidad de otros juicios teleológicos».

¹¹ En este caso sobre todo dentro de un estudio ontológico de la misma al estudiar precisamente su Filosofía.

¹² Vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., *Filosofía de la Seguridad Social (Ontología de la Previsión actual)*, Madrid, Ministerio de Trabajo (INP), 1952, Capítulo XIII, pág. 253 y ss.

o riesgo que proceda de otros hombres con quienes convivimos, cuya preocupación, en cuanto es recogida en una forma organizada de sociabilidad, da lugar al grupo político, cuya forma más racional es el Estado», afirma que se trata indudablemente y «por definición» de un concepto político en cuanto «constituye precisamente el fin propio de las comunidades de este tipo». En segundo lugar, en relación con otra acepción amplia pero más concreta que la anterior, «ya en una cierta conexión con el sentido del vocablo *social* del pasado siglo» (XIX en este caso), esto es, como «garantía contra la insuficiencia económica en cualquier forma que se produzca dentro de la convivencia nacional, mediante amplios planes de política ordenadora» sucedería algo similar en tanto que esa «planificación económico-social se concibe como tarea del Estado y sólo de él», tratándose por tanto de «un nuevo fin suyo» de «un intento de estructuración del grupo político mismo». Finalmente, en tercer lugar, en sentido estricto, con referencia a la «clásica Previsión económico-social entendida como un sector de esos planes generales» la conclusión sería la misma entendiendo que «la Previsión aseguradora aparece como un capítulo de tal plan» y que por ello queda convertida en un «fenómeno eminentemente político».

Todo esto, con independencia incluso de las concretas definiciones o de la posibilidad de sustitución o reelaboración por otras distintas, nos vale en este momento para introducir la cuestión, para relacionar en general la Seguridad Social con la Política, delimitando a modo de encaje de lo que estamos hablando. Pero ello no debe alejarnos tampoco del concreto fin perseguido. Debemos recordar que el objetivo pretendido es encontrar la causa en cuanto fin mediato o último de la propia Institución en contraposición al que definíamos como fin inmediato o fundamento como fin en el planteamiento de base, entendiendo entonces que si hablamos del fundamento de la Seguridad Social sin matices ambos tendrían cabida. Por tanto nos interesa centrarnos, dentro de los posibles planteamientos de tipo político, en el que o los que más directamente nos puedan conducir hacia la conclusión ya apuntada que se pretende demostrar o cuanto menos defender como hipótesis.

En esa idea la conexión con la denominada «cuestión social» puede resultar clarificadora al respecto. El propio autor antes citado¹³ habla de ella como «un hecho de la sociabilidad global y, por tanto, con significación que afecta e interesa a los más diversos fines y valores de la vida de interrelación; y que solamente por sentido *dominante* podía calificarse de económica, por más que ya en su remedio obligado aparecía como cuestión político-jurídica». Se insiste en la interrelación entre lo político y lo económico destacándose no obstante la afirmación de que a pesar de ello «lo más característico de su transformación bajo el influjo del espíritu de la Seguridad Social es la considerable acentuación de su matiz político»; matiz que a su vez separa en un doble aspecto:

— «En cuanto sus atenciones se incorporan decidida y directamente a las funciones del Estado como parte sustancial de sus fines presentes».

— «En cuanto su planteamiento y solución repercuten sobre la propia estructura y estabilidad de la comunidad política».

¹³ *Ibidem*, págs. 253 y 254.

Y es este segundo aspecto, sobre todo, el que mejor encaja con esa causa última que pretendemos hallar en el origen de los Seguros sociales primero y con posterioridad de la Seguridad Social propiamente dicha; cuya importancia podríamos situar después en el mantenimiento de la misma institución tras el advenimiento de realidades o circunstancias que alteran o pueden alterar todavía más en un futuro los parámetros iniciales tenidos en cuenta. Por ello, con independencia de que podamos conectar esto, como el mencionado autor hace, con «procesos de nacionalización o estatificación de los Seguros Sociales» o de «auge del colectivismo», entendiendo estas cuestiones como algo a tratar más particularizadamente y en conexión con realidades concretas, interesa destacar sobre todo la reflexión que realiza cuando alude a que «la Filosofía suele captar el fenómeno social desde su ángulo ético, más lo cierto es que su dimensión más acusada es la política», concluyendo en la línea que aquí se viene admitiendo, ya con respecto incluso a la Seguridad Social, que «la Previsión social, antes que una mejora moral de las sociedades, es una reelaboración de su economía y de sus estratos profesionales, sin que en el ánimo de los hombres que la hacen y la disfrutan (psiquismo que constituye su verdadero ser social) parezca tener actualidad destacada la consideración moralista».

Nuevamente estamos a la luz de ello fusionando la introducción del tema con la propia conclusión del mismo. Esto es para dejar claro el propio posicionamiento en todo momento que como tal va a servir también para escoger el esquema de las cuestiones a tratar que vengan a reforzar simplemente el planteamiento inicialmente descrito. Se va a seguir entonces con el esquema, igualmente como uno de los posibles, que se plantea dentro de esa postura que en buena medida aquí más se comparte, en cuanto que además dada su vocación simplificadora y sintética serán más fácilmente encajables dentro de su exposición otras reflexiones paralelas, y singularmente la nuestra.

Nos situamos, por tanto, como opción elegida, ante esa «cuestión social», que ahora damos por sobreentendida¹⁴ para no desviarnos del limitado objetivo propuesto, que surge en su momento dentro de Estados en los que la «previsión social» todavía no existe específicamente (ni como Seguros Sociales ni obviamente como Seguridad Social). Ante esto, y centrados exclusivamente en el fin

¹⁴ Vid., en este sentido, dentro de una primera aproximación al tema, entre otros y en conexión con el caso español y con el Derecho del Trabajo (con remisión igualmente a los manuales existentes sobre esta materia) que aquí y ahora hemos pretendido obviar para poder abordar más directamente la limitada cuestión propuesta, ARENAL, C., *La cuestión social*, Madrid, Victoriano Suárez, 1985, 2 vols.; BORRAJO DACRUZ, E., *De la cuestión social a la política social*, Madrid, MTSS, 1979; MONTERO GARCÍA, F., «La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España (1890-1900)», *RT*, 1980/81, núms. 59/60 y 61/62; MONTOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, Civitas, 1992; PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Derecho del Trabajo e Ideología*, Madrid, Tecnos, 1995 (5.ª ed.); o desde una perspectiva más histórica, TUÑÓN DE LARA, M., *El movimiento obrero en la historia de España*, Madrid, Taurus, 1972; GONZÁLEZ MUÑIZ, M., *Historia Social del Trabajo*, Madrid, Júcar, 1975; y GINER, S., *Historia del Pensamiento Social*, Barcelona, Ariel, 1984. Por señalar algún autor extranjero, entre otros muchos, HOFMANN, *Historia de las ideas sociales de los siglos XIX y XX*, México, UTEHA, 1964; BLACKBURN, *Ideología y Ciencias Sociales*, Barcelona, Grijalbo, 1967; y más específicamente, de un modo destacado, LAROQUE, P., *Securité Sociale et conflits de Clases*, París, 1962. Vid., igualmente, MENGER, A., *El Derecho Civil y los pobres*, Granada, Comares, 1998; y dentro del mismo el estudio preliminar llevado a cabo por MONEREO PÉREZ, J. L., *Reformismo social y socialismo jurídico: Anton Menger y el socialismo jurídico en España*.

pretendido, el propio Estado tiene dos opciones claras, intervenir o no. A partir de aquí, continuando con el planteamiento simplificado, si con la no intervención la situación se hiciera viable, singularmente en conexión con esos otros planteamientos de tipo fundamentalmente más ético¹⁵, el factor político como desencadenante o apoyo de la aparición de las fórmulas específicas de protección social específica hubiera decaído drásticamente, es decir, desde la postura que aquí se sustenta, nunca hubieran aparecido tales fórmulas apoyadas en razones ajenas a la «política»; por contra, si el intervencionismo del Estado se produce únicamente cuando ante una situación concreta (en su momento la referida «cuestión social») el propio poder político comienza a ser cuestionado, las consideraciones de tipo político pasan evidentemente a ser decisivas.

Esta misma evidencia pone de manifiesto, además, que con estas sencillas afirmaciones tampoco estamos descubriendo nada que no se haya ya argumentado, pero sí se quiere hacer hincapié, aunque se pueda entender sólo como recordatorio, que si esto está tan claro debería estarlo igualmente el que si en un futuro (que incluso hoy podría ser presente) la nueva situación hubiera eliminado el peligro, o sea, la convicción por parte del poder establecido en cada momento de que la «lucha» continúa y que la pérdida de determinados niveles alcanzados podría incluso llegar a encender «mechas revolucionarias» como las que se temían entonces, el mantenimiento de una solución que nace, fundamentalmente al menos, contra ello podría llegar a cuestionarse; salvo lógicamente que se defienda la otra de las tesis, la intermedia, planteada aquí sólo como complementaria pero nunca al menos hoy por hoy como decisiva, según la cual lo que en su origen pudo deberse a factores eminentemente políticos hoy podría llegar a sustituirse o relativizarse por la consolidación que la inercia ha producido desde entonces con respecto a otros factores incluso ya de tipo estrictamente ético-moral (justicia social, solidaridad, etc.). Piénsese por un momento, si prescindiéramos de todo elemento ético, en la *desviación del peligro a resolver políticamente* que podría suponer, en relación con un tema como el de la pirámide de edad de la población, y el caso español es perfectamente encajable, el que una población joven, siempre entiendo que más peligrosa a esos posibles efectos revolucionarios (todavía más si se mira desde un punto de vista internacional), se viera abocada a una insatisfacción permanente en cuanto a la consecución de sus particulares objetivos por la «imposición» de soportar una carga inmensa que supone mantener una envejecidísima población (lo que cabe entender particularmente al caso europeo) que obviamente, rebeldías internas y personales de cada uno aparte, no representaría precisamente un «peligro revolucionario real»; salvo, claro está, que se admita, algo tampoco desdeñable de salida, en todo caso también como objetivo de mantenimiento de situación política preexistente, la solución pacífica como incuestionable en todo el momento del análisis y el peso de este segmento de población pueda todavía encontrarse

¹⁵ Y entendidos dentro de su propio ámbito puramente ético, sin entrar en este momento en otras posibles lecturas como la que hace RUBIO LARA (vid. RUBIO LARA, M. J., «La formación...», *op. cit.*, pág. 27 y ss.) cuando alude, desde una perspectiva teórica alejada en un principio de soluciones concretas, a la «justicia social como programa revolucionario», que la conducen no obstante finalmente también hasta la proposición política en su término final, descartando la identificación de estos términos con ese ámbito estrictamente ético-moral.

e incluso incrementarse en paralelo a su peso electoral a la hora de poder ganar cualquier partido político unas elecciones.

II. MOTIVACIONES DESDE UN PUNTO DE VISTO POLÍTICO (Y ECONÓMICO)

Apuntado lo anterior, en cuanto conclusión que se quiere exponer así simplemente por entender que probablemente las «grandes cuestiones» son las más claras a la vez que las más difíciles de solucionar consensuadamente porque engloban siempre intereses contrapuestos, que se encuentran de hecho, pienso, en la propia esencia del ser humano, el desarrollo que a continuación se va a llevar a cabo pretende ser mera constatación de la misma, en la medida de lo posible también de un modo sintético, aunque aportando ya algunos datos de la propia realidad histórica que sirvan como apoyo de algo que, fundamentalmente por su amplia difusión y conocimiento general así como por los abundantes estudios al respecto, aquí hemos venido dando por supuesto.

El propio PERPIÑÁ¹⁶ separa precisamente en este sentido entre la solución apolítica y la previsión social como tarea política a la hora de superar esa cuestión social, entendida en su contexto histórico.

Con respecto a la primera cabe indicar que, de hecho, la misma (la cuestión social) se produce dentro de una configuración del Estado como liberal, abstencionista, advirtiéndose sin embargo cómo «ya en su primer planteamiento supone una rectificación o atenuación de los principios liberales rigurosos, al admitir el intervencionismo legislativo del Estado (reglamentación del contrato laboral) y más tarde un intervencionismo administrativo relativamente tímido (Seguros Sociales autonomizados)». Centrados nosotros sobre esta última forma de intervencionismo lo cierto es que el individualismo, el *laissez faire* del que partimos tanto en lo político como en lo social y económico conllevó un fracaso a estos efectos de cobertura real desde sus dos perspectivas más radicales, esto es, desde el egoísmo del denominado *homo economicus* hasta el altruismo del llamado *homo moralis*¹⁷. En cualquier caso la solución del intervencionismo del propio Estado, la directamente política, no debe entenderse tampoco como la única, debiendo hasta llegar a ella pasar primero por el paso intermedio que supuso el fracaso de otras soluciones apolíticas intermedias, entre el régimen estatal y los individuos aislados, tales como los ya en decadencia gremios, o las fórmulas pretendidas entre federaciones patronales y sindicatos obreros (en este último caso por la interconexión con la propia «lucha de clases», dentro de ese

¹⁶ Vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 254 y ss.

¹⁷ Se afirma, en este sentido, de modo contundente (*ibidem*, págs. 254 y 255), que «enseguida hubo de comprenderse que no cabía esperar nada del individualismo, ni en la forma de imaginaria armonía de intereses ni en la de esporádica o frágil caridad», añadiendo que «si la *Rerum Novarum* hubiera tenido el mismo acatamiento por parte de los patronos que el teórico que mereció por parte de los sociólogos, la cuestión social no hubiera llegado a trasponer los linderos del presente siglo» y que, incluso, «desde el punto de vista del racionalismo, a la sazón asistido de tanto predicamento, si el imperativo categórico de la moral humanitaria de Kant hubiera sido algo más que un tema de discusiones académicas, tampoco habría habido cuestión».

antagonismo que propicia la propia economía capitalista); en resumen, una constatación de que los intentos de resolver la cuestión social acudiendo al corporativismo no se han mostrado eficaces¹⁸. Todo ello por supuesto dentro de soluciones que se acercan más a realidades posibles y sin perjuicio de la existencia de otras muchas teorías que se encaminan más hacia el sueño de lo utópico¹⁹; tal vez aquello de que cuanto más se quiere algo más se aleja.

En segundo lugar, situados ya dentro de lo que hemos admitido como soluciones de tipo político, el análisis de las distintas posibilidades y sus interconexiones resultaría prácticamente inabarcable incluso para un estudio que fijara esto como único objetivo. Mucho menos en este momento en el que sólo pretendemos extraer algunas ideas con las que «encajar» un esquema a plantear. Por eso, y siguiendo en esa línea de cambiar complejidad por claridad en la exposición, y con ello obviamente profundidad por simplicidad, continuamos con las referencias a estudios sobre el particular que se sitúan en el estricto ámbito de la protección social. Y la síntesis que puede extraerse, incluso antes de proceder a una separación entre planteamientos ideológicamente enfrentados cada uno hacia un extremo, es que es la «paz», como tal objetivo político, lo que encontramos en la base última de las distintas soluciones propuestas y que desde esa perspectiva condicionará también la línea concreta de actuación según donde cada uno (cada poder establecido) aprecie la existencia de un peligro²⁰. Desde este punto de vista no sería diferente entonces de la tarea que puede reconocer directamente cada Estado como uno de sus fines principales, garantizar la paz y la seguridad de sus ciudadanos. Sin embargo parece que lo específico en este caso radica, estimo, en su carácter indirecto, es decir, que la protección social resultaría en este sentido no un fin en si mismo sino sobre todo un medio para garantizar, alcanzar, o asegurar otro bien que desde este momento se concibe como prevalente. Incluso más allá de cuestiones sociales de tipo interno de cada uno de los países, Declaraciones destacadas a nivel internacio-

¹⁸ O desde otra perspectiva, que han aportado fundamentalmente soluciones parciales, privilegiando determinados colectivos sobre otros, sobre la base de una solidaridad muy limitada (reducida al propio colectivo que interesa). En cualquier caso ello no puede considerarse tampoco como un hecho aislado, resultando el origen de una disociación entre diferentes regímenes de cobertura, como ocurre y se analizará singularmente en el caso español. En este sentido puede destacarse la que BORRAJO denomina «resistencia social a la *uniformidad* de los *autónomos*» (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El informe Beveridge en 1985», *DL*, 1985, núm. 15, pág. 30 y ss.); constatándose cómo el anuncio de reformas en Francia durante ese misma mitad de los años ochenta con el objetivo de la unificación administrativa y consiguiente pérdida de la autonomía de los regímenes de los profesionales autónomos, comerciantes, artesanos, industriales y profesionales liberales habían provocado la oposición inmediata de los interesados.

¹⁹ Vid. PERPIÑA RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 256.

²⁰ Si la obsesión y la esperanza de Beveridge era «prepararse para la postguerra cuando la guerra había barrido y seguía barriendo tantas cosas» (vid. ALONSO OLEA, M., «Cien años...», *op. cit.*, págs. 110 y 118), cuando él mismo afirma «ahora, cuando la guerra está borrando hitos de toda clase es el momento de experimentar en campo despejado», las alusiones a la paz por parte de Bismarck, en relación con los dos ejemplos paradigmáticos sobre los que volveremos más adelante, son más directas. Así, en su famoso mensaje imperial de 1881, en el que se alude ya a las propuestas sociales que luego van a concretarse, concluye de este modo: «la fe en la continuidad de la paz querida por la política alemana para todos los pueblos se ha convertido en una realidad, lo que nos refuerza y nos justifica en el cumplimiento de este nuestro deber primordial ante Dios y la nación alemana».

nal como por ejemplo la Carta de Filadelfia (1944) fue proclamada por Roosevelt en el discurso inaugural de la misma reconociendo que «las condiciones de una paz duradera sólo pueden ser aseguradas mediante sólidas y bien organizadas instituciones económicas, fortalecidas por el trabajo común y por elevado nivel social, empleo regular y adecuados ingresos para todos los individuos», agrupando todo lo que hoy conocemos como política social²¹.

Se insiste²² en que de hecho la cuestión social y su remedio dieron lugar a una rectificación de los ideales político-gubernamentales, interpretando que «en su forma clásica y primigenia el Estado liberal sólo puede entrar a conocer los asuntos jurídico-formales de libertad e igualdad» ya que «por su contenido era abstencionista respecto de todo lo que no sea eso, y sobre este dogma, toda la polémica en torno a él se condensaba en la forma política (democracia, división de poderes)». Sin embargo, avanzando en el tiempo, la concepción formalista del Estado neutral cede ante otra en la que «se atacaba a fondo el problema de los fines». Se afirma así que «la revolución de 1848 (la primera de carácter «social» más que político) despertó la conciencia de ello²³ y, aunque fracasada, dejó abierta la puerta a una inquietud y a unas exigencias que poco a poco se han ido imponiendo, porque para solventar la célebre cuestión social, que alcanza su fase culminante en la segunda mitad del siglo XIX, hubo de echarse mano de la institución del Estado, y sólo de ella, quedando el tema incorporado al programa de los fines estatales casi con la misma vehemencia que el de justicia o policía del orden público»²⁴. La continuación de la argumentación es la que nos reconduce no obstante hasta la primera afirmación. Así, planteado como enigma, a luz de lo anterior, «cómo un Estado que todavía descansaba en una sociedad liberal y hedonista pudo asumir esa función, que implicaba un neto intervencionismo y un sentido de justicia o de bien común» se llega, en medio de distintas hipótesis, a la conclusión de que los partidos capitalistas conservadores pudieron llegar a ceder posiciones, más o menos forzada o espontáneamente, mientras los grupos proletarios «supieron», o quizá tuvieron también, «que adaptarse más o menos a

²¹ Vid. PÉREZ LEÑERO, J., «Fundamentos...», *op. cit.*, pág. 175. En la misma línea se dice que la Carta del Atlántico «representó una verdadera revolución en la esfera de las ideas rectoras de política internacional en lo que atañe al concepto y a los principios de la paz futura», con cita de ELORRIETA, T., *La Carta del Atlántico y la Carta de Filadelfia*, Madrid, 1945.

²² Vid. PERPIÑA RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 257 y ss.

²³ Vid., analizando las creaciones de las revoluciones de 1848 en cuanto antecedente real del Estado Social, RUBIO LARA, M. J., «La formación...», *op. cit.*, pág. 50 y ss.

²⁴ Afirma RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación hace cien años; el nacimiento de los seguros sociales en Alemania y en Inglaterra», *RSS*, 1982, núm. 15, pág. 438) que la tradición de una administración intervencionista de los Estados alemanes se vive en el ámbito de la asistencia y del control social «por primera vez durante la revolución de los años 1848-1849 en la forma de una política social activa», constatándose cómo «a medida que durante estos meses la burguesía con escasa fuerza política se contentaba con lo conseguido y más cerca se veían los peligros de un proletariado pujante, con más energía reprimían los Estados federales todas aquellas formaciones políticas radicales y socialdemócratas después de la revolución». Surgen así «las leyes represivas en cada uno de los Estados en los años 1850 y la decisión federal, reaccionaria contra el movimiento obrero, creando la Inspección de los Sindicatos y la Ley sobre la Caja de Asistencia en el año 1854»; Ley por la cual se obligaba a trabajadores y aprendices a pertenecer a las Cajas de Asistencia, a la vez que se obligaba a los empresarios a efectuar aportaciones a las mismas, estableciéndose la «administración autónoma por parte de los asegurados» y que «fue la semilla que dio origen a la Ley sobre el Seguro de Enfermedad en el año 1883», como es sabido, el primer Seguro Social que como tal se reconoce.

un plan medido de reforma». La conclusión sería entonces que ambas partes llegan finalmente a un «pacto de mínimos» para asegurar esa «convivencia pacífica», que termina por tanto convirtiéndose en factor decisivo, en la línea ya indicada desde el principio. Se dice en este sentido²⁵ que la «trascendencia misma de los efectos de la Seguridad Social..., la sitúa en excelente plano para ser aceptada por todas las tendencias políticas, pues viene a ser supuesto del valor de *orden*, en que comulgan todos, salvo los extremistas de derecha y de izquierda»; lo cual tampoco quiere decir que con ello desapareciera la confrontación con la ideología contraria incluso desde posturas no extremas²⁶.

Sintetizando por último esas posturas enfrentadas desde las que aparecen en ese momento soluciones que presentan puntos esenciales de enlace, se hablaba, incluso de un modo *maniqueo*, por una parte de «socialismo» y por otra de «capitalismo»; que por acercar la cuestión un poco hacia nuestros días puede complementarse con lo que ya en los orígenes de la Seguridad Social como tal (que en España venimos datando en torno a los años cincuenta (s. XX), en conexión con los estudios citados) se denominaban «terceras fuerzas».

Con respecto al socialismo, dentro de una pretensión de simplificación máxima y en conexión con esa época tratada de grandes planteamientos más radicales, se puede en principio resumir²⁷ como una aspiración hacia la igualdad económica garantizada por la abolición de la propiedad privada en cuanto reac-

²⁵ Vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 258.

²⁶ Así, por ejemplo, desde un claro posicionamiento ideológico, dentro de una de las posturas que venimos utilizando como término de comparación en tanto que aborda las cuestiones aquí directamente tratadas (vid. PÉREZ LEÑERO, J., «Fundamentos...», *op. cit.*, pág. 115), se llega a afirmar directamente, como reconocimiento expreso: «uno de los medios más eficaces que el Estado tiene para hacer llevadero el cumplimiento de los deberes sociales es, sin duda, el de fomentar este sentimiento de seguridad que hoy invade a las masas», añadiendo que «es el activo más valioso en el balance que nos presenta el nuevo movimiento social; y es igualmente el arma defensiva más firme que el Occidente puede oponer a la mística marxista-comunista que desde hace un siglo atrae con la promesa de un mañana lleno de paz y seguridad». Y ya con un desmesurado interés particular, que ni siquiera se oculta, se concluye que «la diferencia está en que nuestra promesa está fundada en la justicia emanada de la naturaleza misma del hombre, mientras que la de ellos es fruto del rencor, saciado en la lucha de clases», admitiendo que son «dos caminos para un mismo término». Con independencia del propio radicalismo de esta postura, que se sitúa a sí misma dentro de una de las dos «trincheras» posiblemente lo destacable hoy en día, o al menos uno de los puntos a resaltar para la reflexión, es la incidencia que la situación actual, sin esa claridad en los bloques enfrentados y en cuanto que ello pudo ser apoyo en la aparición de la institución estudiada, puede suponer a los efectos de consolidación y supervivencia de la propia Seguridad Social.

²⁷ Vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 259 y ss. Sobre el tema en general pueden verse, entre otros, BAUER, O., *El camino hacia el socialismo*, Madrid, Ed. América; BERSTEIN, E., *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, Madrid, Siglo XXI, 1982; BLAS, A., *Transformaciones en la Ideología de la Izquierda: El futuro del socialismo*, Madrid, Sistema, 1986; BRAVO, G. M., *Historia del socialismo, 1789-1848: El pensamiento socialista antes de Marx*, Barcelona, Ariel, 1976; CASTELL, M., *El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista: Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*, Madrid, Sistema, 1987; COLE, G. D. H., *Historial del pensamiento socialista*, México, FCE, 1975; CROSSMAN, *El socialismo en la sociedad opulenta*, Madrid, ZYX, 1968; CHÂTELET, F. y PISIER-KOUCHENER, E., *Las concepciones políticas del siglo XX*, Madrid, Espasa Calpe, 1968; DESANTI, D., *Los socialistas utópicos*, Barcelona, Anagrama, 1973; FETSCHER, I., *El socialismo. De la lucha de clases al Estado Providencia*, Barcelona, 1971; GARCÍA COTARELO, R., *El socialismo y los límites del Estado. El nuevo compromiso europeo*, Madrid, Sistema, 1987, y *Sobre la teoría marxista del Estado*, Sistema, 1977, núm. 20; GUSTAFSSON, B., *Marxismo y revisionismo. La crítica bersteniana del marxismo*, Barcelona, Grijalbo, 1975; HEILBRONER, K. L., *Entre capitalismo y socialismo*, Madrid, Alianza

ción más enérgica contra los resultados económico sociales del sistema liberal capitalista. Sin intención de profundizar siquiera un poco en la descripción del propio planteamiento socialista, que nos desbordaría en su complejidad y sobre todo entiendo que nos alejaría del limitado objetivo propuesto, se quiere destacar no obstante la existencia de dos grandes corrientes, o dos orígenes distintos de la reacción si se prefiere, comúnmente admitidos especialmente en la terminología de la época. Serían, por una parte, el denominado «socialismo utópico», en conexión con consideraciones fundamentalmente ideológicas y filosóficas en su sentido más puro; y, de otra parte, el llamado «socialismo científico», más en conexión con los propios hechos provenientes de la vida social²⁸. Con independencia de la posible interacción entre ambos lo que ahora me interesa destacar es que las aspiraciones de los utópicos no eran en realidad la instauración de ningún sistema de previsión social²⁹ sino antes al contrario, y en relación con una idea aludida ya previamente, la propia pretensión revolucionaria, de transformación radical de la situación precedente, del propio sistema estatal, que se podría ver atenuada e incluso impedida por dicha previsión social³⁰.

Y es esta escisión que se produce la que vuelve a situarnos en la conclusión que venimos repitiendo, como aspecto a reseñar. Una vez que se opta por las «mejoras sociales inmediatas» en lugar de por las «últimas finalidades políticas» se produce una separación entre la denominada «socialdemocracia evolucionista» y el «comunismo revolucionario». Por lo tanto, la primera de las opciones en cuanto sea mínimamente admitida por el posible estamento subversivo, en la terminología de entonces por el proletariado, lo que es perfectamente comprensible teniendo en cuenta que se vienen a «suavizar» inmediatamente situaciones de necesidad realmente existentes, será igualmente corroborada por el que venimos denominando poder establecido, en sentido amplio, que de este modo verá alejarse la otra de las opciones, la que podría llegar realmente a cuestionar su *status quo*³¹. El mismo razonamiento podría incluso valer para la instauración de esta protección social incluso dentro ya de un Estado socialista que pretenda

Editorial, 1971; KOLAKOWSKI, L., *Las principales corrientes del marxismo*, Madrid, Alianza, 1985; LEFRANC, G., *Le socialisme reformiste*, Paris, PUF, 1978; LICHTHEIM, G., *Breve historia del socialismo*, Madrid, Alianza, 1979; de MAN, H., *Más allá del marxismo*, Madrid, Aguilar, 1929, y *La idea socialista*, Madrid, Aguilar, 1934; MARX, K., amen de los ya citados, *Los manuscritos económico-filosóficos de 1844*, Barcelona, Grijalbo, 1975; o SCHUMPETER, J. A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Aguilar, 1963, y «La marcha hacia el socialismo», *PEE*, 1981, núm. 6.

²⁸ Vid. recientemente y en conexión con el caso español, MONEREO PÉREZ, J. L., *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Valladolid, Trotta, 1999.

²⁹ Se afirma, dentro del escogido estudio sintético del tema (vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 260) que «los programas utópicos —incluyendo el marxismo doctrinal y el sindicalismo revolucionario— se han preocupado casi exclusivamente de los grandes y últimos fines de transformación político-social (dictadura del proletariado, comunismo, paraíso anarquista), desentendiéndose del *pan nuestro de cada día*; y en cuanto los movimientos obreros se han visto mediatizados y desvirtuados por esos programas, se han apartado de las aspiraciones hacia la Seguridad Social inmediata».

³⁰ Se alude en este sentido (*ibídem*, pág. 261) a la frase comentada por el jefe alemán A. Babel, reconocido como marxista ortodoxo en la que se insistía: «mantengamos abiertas las heridas del proletariado para que éste no pueda sufrir más y se subleve». Vid., al respecto, desde otro planteamiento, PARAMIO, L., «La crítica marxista al Estado de Bienestar», *Sistema*, 1987, núms. 80/81.

³¹ Insiste RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 443) en que «la socialdemocracia, cuyas exigencias sociopolíticas se referían al ámbito de la protección laboral, no tenía un concepto definido de un sistema de seguros sociales públicos» y que «al principio se opuso

igualmente mantenerse. En cualquier caso la idea clara y simple sobre la que se sigue insistiendo es la de la previsión social como medida defensiva, como tal medida política, lo que explicaría además el porqué en sus orígenes las medidas iban dirigidas casi exclusivamente a la protección de este proletariado³², hasta que más adelante se comienza a extender hacia la generalidad dentro ya de la Seguridad Social propiamente dicha.

Con relación al capitalismo³³, en su forma más pura de liberalismo nos situaría precisamente en el origen histórico de esa apuntada cuestión social. La conclusión en realidad sería la misma aunque planteada en este momento dentro de un posicionamiento que en lugar de conectarse con la finalidad última de cambio de sistema político persigue en todo momento el mantenimiento del propio sistema capitalista, sin que llegue a cuestionarse en ningún momento. Es decir, simplificando igualmente la cuestión, se estaría entonces posicionando antes de que pueda siquiera plantearse este cambio, a diferencia del caso an-

radicalmente a la creación de los seguros sociales porque sospechaba que era una prolongación de la política represiva de las leyes socialistas, pero también porque se excluía de la población a muchas capas de la población, porque las prestaciones que se ofrecían eran insuficientes, porque los trabajadores no tenían mayor participación en los órganos de control de las instituciones y, por fin, por la reducida participación de los seguros sociales». Igualmente se pone de manifiesto cómo es la agitación que provocó la social-democracia la que «obligó a Bismarck a efectuar unas desafortunadas declaraciones en el sentido de que sin los temores manifestados por la socialdemocracia no se hubiera llegado a realizar la reforma social»; desafortunadas, me permito interpretar la afirmación del propio RITTER, en cuanto que «saca a la luz» las verdaderas intenciones de fondo sobre las que aquí venimos insistiendo y sobre las que volveremos a hacer referencia específicamente en el epígrafe relativo al propio Bismarck.

³² Pone de manifiesto igualmente RITTER (*ibidem*, pág. 440) que «las consideraciones políticas son las que dieron prioridad» a la cobertura mediante los seguros sociales de los trabajadores de la industria, entendiéndose que eran estos los que «más peligro corrían en caer en las redes del partido socialista, y no los agricultores y los trabajadores a domicilio cuya miseria era aún más acuciante que la de los primeros»; todo ello sin perjuicio de la existencia de factores coadyuvantes, de tipo socio-económico, entre los que se citan el «desmesurado crecimiento del riesgo de accidentes en las fábricas, el escaso número de trabajadores que estaban asegurados en las Cajas de Asistencia en caso de enfermedad o la baja esperanza de vida, unido al importante y constante crecimiento de la asistencia social; sin olvidar la posible relación de la legislación sobre seguros sociales «como instrumento de la política económica y financiera de Bismarck desde finales de los años 1870». El ejemplo nuevamente se refiere a Bismarck en cuanto pionero de los seguros sociales y al que como tal vamos a seguir haciendo alusión.

³³ En general sobre el tema puede verse también, entre otros, GALBRAITH, J. K., *El capitalismo americano*, Barcelona, Ariel, 1972, o *El nuevo estado industrial*, Barcelona, Ariel, 1967; GALGANO, F., *Las instituciones de la economía capitalista*, Valencia, Fernando Torres, 1980; GAMBLE, A., y WALTON, P., *El capitalismo en crisis: la inflación y el Estado*, Madrid, Siglo XXI, 1978; GILBERT, N., *Capitalism and Welfare State*, Yale University Press, 1983; HOSBAWM, E., *La era del capitalismo*, Madrid, Guadarrama, 1981; *El capitalismo popular. Más allá del milagro económico*, Madrid, Siglo XXI, 1972; LASKI, H. J., *El liberalismo europeo*, México, 1974; LEPAGE, *Mañana el capitalismo*, Madrid, Alianza, 1979, y *Mañana el liberalismo*, Madrid, Espasa Calpe, 1982; MILIBAND, R., *El Estado en la sociedad capitalista*, Madrid, Siglo XXI, 1980; MISHRA, R., *Falacias económicas populares*, Barcelona, Ariel, 1974; OCDE, *Flexibilidad y Mercado de Trabajo. El debate actual*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1987; POULANTZAS, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Madrid, Siglo XXI, 1975; REICH, N., *Mercado y Derecho*, Barcelona, Ariel, 1985; SCHLEYER, H. M., *La libertad como modelo social*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1980; SHOMFIELD, «Problemas económicos actuales en una perspectiva liberal», *Revista de Estudios Económicos*, 1980, núm. 2, y *El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio en los poderes públicos y privado*, México, FCE, 1967; SONNTAG, VALECILLOS, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1977; SORMAN, G., *La solución liberal*, Madrid, Espasa Calpe, 1985; STRACCHERY, T., *El capitalismo contemporáneo*, México, FCE, 1974; o SWEETZ, *Teoría del Desarrollo Capitalista*, México, FCE, 1945.

terior en donde se llega a plantear esta transformación radical para luego pactar «a medio camino». En este caso ese término medio consiste en «suavizar» el propio planteamiento capitalista, reconduciéndolo hacia una especie de «capitalismo social»³⁴, que, sin que tampoco tengan porqué existir para ello móviles altruistas o éticos³⁵, se encargue, aparte de esa finalidad última de pervivencia del propio sistema establecido, de eliminar «estados o situaciones de ánimo antiproduktivo», procurando por la propia clase capitalista, a la vez que se tiende a eliminar la propia cuestión social, que los obreros rindan lo más posible si se produce un cierto contento o una ausencia de graves preocupaciones económicas; en suma, una reforma social que viene a ser «un capítulo de la racionalización técnica (no moral) del trabajo»³⁶, dentro de la cual podría acogerse igualmente todo lo relativo al propio Derecho Laboral, dentro de una compleja cuestión que evidentemente desborda ya el planteamiento inicial del estudio propuesto al que en la medida de lo posible pretendemos ceñirnos en todo momento.

Finalmente la referencia a esas «terceras fuerzas» puede servirnos tanto como punto de enlace de las dos posiciones anteriores como de acercamiento hacia una situación presente en la que las posturas extremas se han venido en gran medida, entiendo que afortunadamente aunque sea como mal menor, suavizando. Dentro de la misma simplificación de ideas de lo que estamos hablando en este momento es de las denominadas «clases medias», aquellas que supuestamente³⁷ ajenas a la polaridad «burgueses-proletarios» sufren las mismas con-

³⁴ Continuando con el esquema de PERPIÑÁ (vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 262) se define el capitalismo social como «una forma económica que, respetando más o menos las esencias del sistema, produzca un estado de cosas en que la Previsión de los productores esté satisfactoriamente asegurada».

³⁵ El propio autor antes citado insiste, dentro de un planteamiento que aquí en buena medida se comparte, en que «para esto no es necesario que los empresarios se vuelvan "corderitos" o bienhechores del prójimo, pues basta que su actividad externa determine ese resultado por las causas psicológicas que sean, ya que, ..., las situaciones sociales objetivas son en gran parte indiferentes a la existencia de un único móvil interno».

³⁶ Con relación ahora al caso británico RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*), destaca el surgimiento de «exigencias para aumentar la producción nacional», cuando se cae en la cuenta del auge que la economía alemana y la americana están experimentando en comparación con la propia (la británica), para lo que se trata de conseguir «la modernización del sistema político-social y económico, con la finalidad de adaptar al país a las necesidades de una civilización económica y tecnificada». Se añade que «en especial se debía recoger a los inmigrantes y potenciar el comercio, el desempleo en el país de origen debía disminuir, mientras que, por otra parte, se debía potenciar la clase trabajadora como condición indispensable para mantener el imperio». El propio estado de ánimo de los trabajadores se termina convirtiendo, en suma, en factor decisivo y proporcional con respecto a su rendimiento en el trabajo. De igual modo ALONSO OLEA (vid. ALONSO OLEA, M., «Cien años...», *op. cit.*, pág. 114) habla dentro de este contexto de que «un clima de tranquilidad política y social opera como condición *sine qua non* de cualquier programa de incentivación de inversiones públicas o privadas».

³⁷ Alude PERPIÑÁ (vid. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, págs. 264 y 265) a una «tercera fuerza» que «por inspirarse en principios o intereses muy distintos, se expresa mejor en plural». Su misma difícil delimitación podría no obstante llegar a cuestionarnos si tal vez no estamos ante una clase ajena al conflicto, a la polaridad, puesto que en su mayoría seguimos hablando de trabajadores, sino más bien en muchos casos, estimo, ante auténticos «free riders» que se benefician de la propia lucha pero sin ser ni pretender ser parte en la misma (como por ejemplo puede ocurrir en España con los convenios colectivos de eficacia general *erga omnes*). En cualquier caso, lo cierto es que el innegable aumento de esta «clase social» sobre todo en el ámbito occidental con una cierta holgura económica sí supone una situación diferente en cuanto que asegura la no conveniencia de fórmulas revolucionarias cuando ya se tiene algo que perder, algo que defender como propio, no como colectivo.

secuencias del malestar social. Se concluye en este sentido como éstas, en cuanto han tenido influencia, «han inclinado la balanza política hacia el lado de la Seguridad Social, no necesariamente como fin en sí o por razón de pura humanidad o justicia sino por interesados motivos de *orden*», entendiéndose que «la solución del problema ya no se justifica, como antes, para mantener la producción, sino pura y simplemente, para preservar la paz en la coexistencia social», situando precisamente a las clases medias, dentro de la idea aristotélica de términos medios, como «fuerza de armonía y equilibrio»³⁸.

En resumen, y en todo momento bajo la pretensión de reforzar una misma idea, parece que en cualquiera de las opciones llegamos a una solución similar en su planteamiento abstracto. El radicalismo de izquierdas deja paso a una fórmula más moderada, la socialdemocracia³⁹, que permite un pacto de mínimos⁴⁰ del que una parte obtiene la garantía de la no revolución y la otra la protección ante determinadas situaciones más o menos extremas, pero en cualquier caso perentorias para el sujeto que las padece, de necesidad. Por su parte, el liberalismo radical (para no mezclarlo con la expresión radicalismo de derechas más identificable con el fascismo), permite que el sistema capitalista ceda en aspectos secundarios para no perder los substanciales⁴¹, «contentando» sobre la marcha a unos productores que necesita, pudiendo llegar incluso a escoger la fórmula de hacerlo en la medida que el conflicto está lejos y no haga falta ese pacto expreso de mínimos por ambas partes. En este sentido, conectándolo además con esas ideas político-religiosas que podríamos encontrar en la base de la argumentación ético-moral al respecto (en conexión con una, entiendo, fuerte influencia en nuestro entorno del pensamiento católico, más entonces pero incluso hoy en día aunque sea de modo más solapado),

³⁸ *Ibidem*. Se quiere dejar constancia no obstante cómo el esquema planteado por este autor que aquí se comparte en sus aspectos esenciales y en los contextos expresados, presenta a mi entender una incoherencia cuando él mismo pretende sacar su propio posicionamiento, el que en última instancia defiende, de la crítica apuntada; algo por otra parte frecuente por la dificultad o más bien habría que decir imposibilidad de ser completamente neutral ni incluso cuando se pretende ser puramente científico. En este sentido pretende concluir que sólo el Cristianismo, el Catolicismo más concretamente, llega al mismo fin (a resolver la cuestión social) y por el camino extraeconómico de la moral, cuando los hombres (los gobernantes y la opinión pública) «persiguen de modo directo e intencional la justicia»; algo que aquí se ha venido considerando y probando sólo como elemento, en su caso, complementario a los fines más políticos comentados, con independencia de que pudiera ser deseable; y que si desde el plano puramente ideológico-moral todavía podría debatirse, entiendo que pierde toda su virtualidad cuando se pretende asimilar al Movimiento Nacional Español, como el propio autor, desde su reconocido posicionamiento, pretende sentenciar.

³⁹ Vid. sobre el tema puede verse, BRANDT, W.; KREISKY, B., y PALME, O., *La socialdemocratie el l'avenir*, París, Gallimard, 1976; FETJÓ, F., *La social-democratie quand même. Un demi siècle d'expériences reformistes*, París, Laffont, 1980; LEFRANC, G., *Le socialisme reformiste*, París, PUF, 1978; PRZEWORSKI, A., *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza, 1988; o ZAPATEIRO, V., *El futuro del Estado Social, El futuro del socialismo*, Madrid, Sistema, 1986.

⁴⁰ Vid., desde distintas perspectivas, BERGOUNIOUX, MANIN, *La socialdemocratie ou le compromise*, París, PUF, 1979; HEILBRONER, R. L., *Entre capitalismo y socialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1971; HOLLAND, S., *La superación de la planificación capitalista*, Barcelona, Oikos, 1982; o PAPANDREU, A. G., *El capitalismo paternalista*, Madrid, Alianza, 1973.

⁴¹ En relación con el tema puede verse, entre otros, HEIMANN, E., *Teoría Social de los Sistemas Económicos*, Madrid, Técnos, 1986; HERHARD MULLER, L., *El orden del futuro. La economía social de mercado*, Universidad de Buenos Aires, 1981; NEUMARK, F., *Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista*, Madrid, Ed. Derecho Financiero, 1964; o PIGOU, *La Economía del Bienestar*, Madrid, Aguilar, 1946.

podríamos situar lo que en sentido amplio se conoce históricamente como la democracia cristiana, o similar aunque no tenga porqué llevar identificación expresa, que vendría a ser el aspecto moderado de esa otra parte, de la denominada derecha.

Acercando esta simplificación, tomada como tal, hasta nuestros días conectaríamos precisamente con esa clase media, cada vez más amplia en nuestro entorno⁴², deseable en la medida en que tienda a generalizarse y homogeneizarse pero que en cuanto fuera del poder y sin embargo propietaria aunque sea mínimamente de algo que teme perder va perdiendo progresivamente el supuesto carácter revolucionario. Con ello se está ya marginando la viabilidad de cualquier planteamiento político que en su radicalidad pudiera llegar a cuestionar el sistema que se encarga de garantizar la posición a la que ya ha llegado, va llegando o aspira a llegar cada uno. Ese orden, esa paz, resultan pues incuestionables⁴³, quedando por cuestionarse, y dejamos a un lado el propio Derecho del Trabajo centrándonos exclusivamente en el ámbito de la Seguridad Social, si en un futuro la total ausencia de ese peligro revolucionario, que se ha visto cómo se sitúa en los orígenes del nacimiento de la protección social específica, pudiera llegar a representar un peligro en el mantenimiento de dicha cobertura.

Dos son las posibilidades que también de modo esquemático me atrevo a aventurar. Una primera en la que, como en cierto modo se ha venido ya indicando, la propia inercia de algo ya creado y en funcionamiento hubiera calado de tal manera en la propia sociedad que su propia «conciencia social» ya interiorizada, en conexión precisamente con esos aspectos ético-morales apuntados, se encargara de mantenerlo, de impedir una supuesta desaparición.

Y una segunda, que sin negar la posible virtualidad de lo anterior⁴⁴, o al menos lo deseable de la misma⁴⁵, volviera a situarse en el mismo plano político como única garantía real de pervivencia. Lógicamente desde la postura que aquí se sustenta ésta parece o resultaría más decisiva; en coherencia con el planteamiento hasta ahora descrito, unido a los ejemplos que la misma historia de la humanidad nos ofrece. La única diferencia, o la principal, deberíamos encontrarla en la situación general de la época en la que nos movemos, en la cual los planteamientos radicales han perdido peso y los sistemas políticos generalmente son democráticos, particularmente en los países de nuestro entorno. A partir de

⁴² Vid., en conexión con el tema, GORZ, *Adiós al proletariado. Más allá del socialismo*, Barcelona, El Viejo Topo, 1982.

⁴³ Vid., reforzando este argumento, RUBIO LARA, M. J., «La formación...», *op. cit.*, pág. 438 y ss.

⁴⁴ Sobre todo en cuanto a la forma específica de concreción de la cobertura operada en cada país. Habla Borrajo (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 27), al referirse a la experiencia francesa de que «en último término, el Régimen General se planteaba en términos eclécticos, como una síntesis entre los principios del modelo teórico de la Seguridad Social y los datos históricos que ofrecían la resistencia al cambio», tal y como se recoge la Ley que se denomina precisamente de *inercia* de las instituciones sociales.

⁴⁵ Especialmente, aparte de las cuestiones puntuales señaladas en la nota precedente, por lo que se refiere a la supuesta interiorización de esos factores en principio de segundo orden, particularmente el de la solidaridad, aunque sea, como en el ejemplo antes aludido del caso francés en torno a lo que se denomina (*ibidem*) «círculo primario de solidaridad», enlazado con el arraigo de la idea de «mutualidad» en la opinión francesa, constatado en «la supervivencia de estructuras administrativas y económicas vinculadas a la comunidad profesional».

aquí ese «poder establecido» ya no teme en principio la modificación del propio sistema político como tal sino simplemente se cuestiona si podrá mantener el gobierno dentro del incuestionado sistema. Se trataría por tanto de un cambio de la lucha por el Estado a la lucha por el Gobierno⁴⁶.

Con ello de lo que se trata es en suma, y continuando con la simplificación máxima posible dado que esto tampoco pretende ser un tratado político, de ganar unas elecciones. Y es entonces cuando, sin que tenga porqué alterarse substancialmente lo hasta ahora esquematizado, obviamente *mutatis mutandis*, lo decisivo pasa a ser cuál es el colectivo que puede hacer ganar esas elecciones. Si ese colectivo fuera eminentemente proletario las medidas a imponer seguirían dirigiéndose especialmente a ese colectivo. Si se tratara sobre todo de pequeños propietarios el resultado sería lógicamente diferente. Y junto a ello en la actualidad habría que considerar también el número de pensionistas o de pensionables, posibles perceptores de cobertura en suma, en cada momento (en relación a su vez con la ratio activos-pasivos). En la base de todo ello, en cualquier caso, sigue estando un condicionante político, hoy simplemente adaptado a otra realidad social diferente⁴⁷.

La duda ante planteamiento tan simple, pero entiendo que tan claro, sigue proviniendo de la fragilidad entonces de la supuesta «conquista infranqueable». Los tan aclamados «suelos conquistados», admitido el mantenimiento de este esquema de pura conveniencia política sólo tendrán alguna virtualidad en cuanto que realmente, en la práctica y no en los discursos teóricos, puedan conllevar importantes repercusiones de tipo político, si no es para llegar a verse la amenaza de la revolución en este momento (sin que ello tenga porqué excluirla para siempre echando un mero vistazo al carácter cíclico de la historia) sí para poder seguir optando a ese pretendido Gobierno. Por tanto, las tendencias apuntadas sobrevivientes, que son las moderadas, que circunscritas al ámbito descrito hemos denominado la socialdemocracia y la democracia cristiana, adaptadas a concretos partidos políticos, serán las encargadas de mantener el propio Sistema en la medida en que con ello puedan seguir optando a ese Gobierno o a mantenerse en él.

⁴⁶ Conviene no obstante recordar que pese a que, como luego se matizará, esta segunda fase ya puede apreciarse en el caso inglés cuando aparecen los informes de Beveridge, en contraposición a la «cuestión social» más candente que se intuía en la época de Bismarck y en su Alemania con amenaza supuesta al propio sistema estatal, lo cierto es que se cayó en la cuenta de que la instauración del propio sistema de protección social exigía un planteamiento de Estado y no de partido; algo que no debería olvidarse en ningún momento en la situación presente en la que esa lucha de partidos se encuentra todavía más consolidada en nuestro entorno. Recoge esa idea el propio BORRAJO (*ibidem*, pág. 13) cuando subraya que «los responsables políticos ingleses entendieron que el régimen de pensiones estaba por encima de los programas partidistas y se había convertido en una *cuestión de Estado*, que exigía el apoyo de los distintos grupos políticos en una labor continuada aunque flexible», sobre la base de que «un gobierno dura algunos años, pero son necesarios más de veinte para que un régimen de retiros logre consolidaciones», recogiendo esto como la «regla de oro de la política social inglesa», adaptable por supuesto a otros países.

⁴⁷ Se insiste en que son consideraciones políticas las que «dieron prioridad» a la cobertura de los trabajadores de la industria sobre otro tipo de trabajadores, como los del sector agrario o los autónomos (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 440); lo que si entonces obedecía más directamente al denominado «peligro socialista», hoy podría llegar a readaptarse hacia, si se me permite la expresión, el «peligro electoral».

Cabe remarcar, en este sentido, lo que puede representar un cambio tan importante en la pirámide de edad de la población, que podría llevar a cuestionarse incluso los planteamientos de sistema político y de gobierno de alternancia, en un determinado momento en el que una población envejecida a la que se mantiene, incluso puede que sobreprotegida según una concreta realidad económica, porque sirve para asegurarse unas elecciones pueda entrar en colisión con relación a una población joven, incluyendo la emigrante, que podría pretender alterar radicalmente una situación, un sistema político en suma, que en caso contrario les puede marginar *ad eternum*.

Antes de eso vamos llegando por ahora hacia un acercamiento de posiciones, hacia ese término medio al que hoy todos quieren acercarse, ese denominado «centro» en el que terminan por difuminarse los antes claros posicionamientos de izquierdas y de derechas. Con todo, y como idea de cierre de este concreto punto, que de tan simple puede sonar hasta demagógico sin pretenderlo y cuyo riesgo prefiero correr en aras de poder llegar hasta la conclusión finalmente pretendida, a partir de este momento, con planteamientos que se acercan tanto, habrá que «hilar mucho más fino» a la hora de reflexionar sobre los límites entre uno y otro posicionamiento, cuestionándose incluso la propia existencia de esas diferencias esenciales.

En atención a ello el peligro que claramente puede intuirse en medio de esta situación, en la que se produce una homogeneización de ideas que interesan a los dos partidos, dentro del bipartidismo imperante, es la posibilidad, a los efectos que ahora nos ocupan y preocupan, de que puedan los mismos llegar a pactar la destrucción de la esencia del propio sistema protector; lo que si bien no tiene porqué ser premeditado puede llegar a producirse al dictado (que pueda apreciarse más o menos inconscientemente) de multinacionales de todo tipo, lógicamente todo ello envuelto dentro de reflexiones de apariencia profunda y de refrendo técnico y científico por supuestos profesionales del tema a los que pagan precisamente esas grandes empresas, como, por utilizar términos que están hoy de moda, podría llegar a realizarse a través de expresiones como la «globalización», «convergencia», «competitividad», «macroeconomía», que en el fondo no están muy lejos de planteamientos decimonónicos adaptados a la realidad actual, planteamientos iusprivatistas encubiertos, una vez apercebido el también ahora adaptado «poder establecido», de alcance más internacional, que la amenaza no sólo contra su mantenimiento sino incluso contra su expansión no corre peligro real, al menos a corto plazo, ante el «borregismo» consentido del pensamiento plano, de lo «políticamente correcto», de la aceptación del pensamiento de fondo judeo-cristiano de la realidad inexorable y de la cruz que a cada uno nos debe tocar siempre y en todo momento soportar. En cualquier caso ello podría llegar a suponer nuevamente la vuelta al principio, dentro de ese movimiento cíclico al que todas las generaciones y épocas creen poder escapar, pero del que nadie termina escapando, tal vez, algo a interrogarnos, por encontrarse en la propia esencia del ser humano.

La propia reflexión, apuntada simplemente, si la concretáramos luego más específicamente en torno al análisis del caso español, enlazando en su caso con la fragilidad de la garantía constitucional, nos llevaría a tener que abordar cuestiones relativas a si esta cobertura incuestionada desde este punto de vista

eminentemente político a la luz de la situación presente tendría que ser o podría llegar a ser, partiendo de esos márgenes diferenciadores que pudieran todavía quedar entre ese «centro-izquierda» y ese «centro-derecha» más o menos obligatoria, más o menos pública o más o menos proporcional⁴⁸. Dicotomías sobre las que entiendo que sólo se puede profundizar convenientemente, habida cuenta de las diferentes situaciones, a través del análisis de la realidad de un país concreto; sin entrar con ello en el análisis de otras posibles realidades, de otros países, en los que la amenaza contra la propia protección social es todavía mayor, bien porque existen condicionantes económicos determinantes (por ejemplo en países en vías de desarrollo) o bien porque pese a estar en una situación económica preferente las ideas de aquellas posturas enfrentadas más radicales ya apuntadas permanezcan todavía fuertemente arraigadas, decantándose por una de ellas, en el seno de sus sociedades, como por ejemplo ocurre en Estados Unidos, donde la cultura capitalista es más extrema (en su momento como lucha frente al colectivismo comunista y la utilización de otro tipo de miedo) y la dicotomía de partidos más que de centro-izquierda y centro-derecha podría llegar a considerarse, todavía hoy, como de centro-derecha y derecha radical; dentro evidentemente de una comunidad que por su propia idiosincrasia ha venido permitiendo tales planteamientos sin que con ello, aparentemente, se vea amenazado ese orden interno que en todo momento venimos admitiendo como decisivo, y que, como puede intuirse, habrá que acomodar en cada caso, en atención a circunstancias como la propia mentalidad inculcada (como por ejemplo también ocurre en países asiáticos) o la mayor o menor conciencia social conectada con la también denominada mayor o menor «cultura sindical»; en conexión con temas que se sugieren pero que obviamente desbordan con creces lo aquí y ahora pretendido. En todo caso, simplemente como apunte en relación con los acontecimientos financieros graves de alcance global que ya se están produciendo, cabría reflexionar nuevamente sobre la idea básica de que el «capitalismo salvaje» termine por ser la mayor amenaza para el propio capitalismo, con la paradoja añadida su vez, enlazando con ese carácter cíclico de la historia que venimos remarcando, de la reaparición de la figura del Estado como salvaguardia de un sistema que tras motivar una desmesura de beneficios que van a parar a manos privadas deja en manos públicas la «obligación», para intentar paliar las situaciones de emergencias aparecidas, de socializar las pérdidas como mal menor.

Concluyendo, centrándonos ya en la idea general a desarrollar en este punto, siguiendo el mismo esquema que hemos venido utilizando para acomodarlo a los fines perseguidos, cabe enlazar con la afirmación⁴⁹ de que todas esas motivaciones expuestas «tienen su última raíz en impulsos psíquicos de los individuos» pero que «apreciadas objetivamente, o sea, desde el punto de vista de sus consecuencias para las relaciones interhumanas, la Política (que es ciencia sociológica) las recoge como fines del Estado», añadiendo que «como en estos hay que distinguir las *finalidades concretas* que se asignan al ente público eventual y variablemente, y el *bien común*, que constituye la causa final

⁴⁸ Me remito en este sentido, igualmente, al análisis particularizado al respecto en PIÑEYRO DE LA FUENTE, A. J., «Fundamentos...», *op. cit.*, pág. 250 y ss.

⁴⁹ Vid. PERPIÑA RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 266 y ss.

de su esencia, se necesita saber en qué medida las pretensiones o realizaciones en pro de una Seguridad Social estatificada encajan en uno u otro de los grandes capítulos de los fines estatales». Lo que se pretende en realidad es adaptar todos los argumentos ya vertidos dentro de la Seguridad Social propiamente dicha, comprobando que efectivamente se justifica como fin del Estado dentro de una consideración filosófico-política. La conclusión a la que se llega, previa mención de distintas posibilidades⁵⁰ es que «su estatificación, como necesidad absoluta sólo puede ventilarse en el plano del bien común», pero sobre todo que desde esta perspectiva filosófico-política de índole realista «la coincidencia de todos en el bien común no es ni algo exclusivamente ético, ni postulable o deseable, sino un supuesto que se da como postulado o deseado», destacándose la afirmación, en relación con lo que aquí y ahora buscamos, de que «ese bien no es de tipo moral, sino simplemente axiológico —es una cosa estimable o deseable con arreglo a la naturaleza humana, con indiferencia a que sea bueno, malo o éticamente indiferente—», consistiendo sencillamente «en las condiciones externas para que los hombres puedan desplegar su vida, y, por tanto, tiene simple valor existencial; sirve para *vivir*, no necesariamente o por sí mismo para *vivir mejor*», a lo que se añade que entonces no se tiene en cuenta «lo que *a priori debe ser*, sino lo que debe ser según el parecer de los hombres vivientes en la Historia; en realidad algo que *es* en el espíritu de ellos». Volvemos con ello, en suma, a la aspiración general de «conservación externa de la vida humana», hacia ese «afán de paz y de orden» cuando en un determinado momento se comprueba que la sociedad tiene «urgencia» de una seguridad de tipo económico y se articula la misma. Se entremezclan así la propia seguridad económica y la jurídica formal, entendiéndolas como imposibles la una sin la otra, pues «si los espíritus ciudadanos se ven en trance inminente de miseria, las normas jurídico-positivas de estabilidad y orden no tendrán más garantía que la fuerza coactiva del poder», con la convicción de que con «ese único apoyo no puede mantenerse indefinidamente».

En resumen, las consideraciones de tipo filosófico a las que nos vemos obligados a hacer referencia para tratar de intuir al menos esa causa mediata que pretendemos alcanzar, las encontramos sobre todo en los apuntados aspectos de tipo político (en conexión por su parte con los puramente sociológicos), pero su alcance, coherente en buena medida por otra parte con el pragmatismo inmanente a la propia política, se ve limitado a su vez al ámbito de lo puramente material. De ahí podemos extraer dos últimas conclusiones «a modo de cierre» de la idea general desarrollada.

⁵⁰ Se esquematiza en este sentido, desde esta postura escogida sobre la que hacer girar nuestras propias reflexiones (*ibidem*, pág. 266): «si con ella se persigue el asegurar las condiciones económico-sociales de ciertas capas de la población, no por ser las más necesitadas, sino por pertenecer a una cierta clase social, se tratará de una finalidad política concreta, justificada desde el punto de vista parcial (partidista) de ese tipo de política, pero que no merecerá un grado de justificación objetiva suficiente para ser aceptado por todos los ciudadanos. Y paralelamente, la Seguridad Social como medio para el aumento de la producción (capitalismo social) o el robustecimiento del poder (imperialismo social), no se justifica, sino en y por las conciencias que aceptan esos resultados. La historia política podrá explicar esos planes de reforma social y aun ligarlos al espíritu de determinados partidos o grupos; pero la Filosofía política no puede aceptar su justificación permanente. Es decir, que si no salimos de las finalidades concretas citadas o de otras análogas, la Seguridad Social no dejará de ser un punto más de divergencia y polémica de partidos».

En primer lugar, que la conexión última de la política en el sentido indicado es con la economía⁵¹, en el ámbito del ser, de lo que hay realmente. Es por ello que la profundización en el análisis a partir de este momento, y aceptado por supuesto lo anterior, debe ir sobre todo por este camino, en el que lo político y lo económico van íntimamente entrelazados en el sentido apuntado, y sobre lo que luego insistiremos, particularmente al referirnos a Beveridge y a la influencia decisiva en sus planteamientos de teorías económicas, fundamentalmente la de Keynes⁵², a la hora de enfocar la redistribución de rentas; algo igualmente a tener en cuenta al pretender transplantar sus ideas a otros momentos históricos, como puede ser el actual, en el que aparecen nuevas teorías económicas rebatiendo las previamente más aceptadas, dentro de un proceso de «vaivén» general en todos los ámbitos pero incluso más todavía en éste, en el de los estudios económicos; a lo que podría incluso unirse la propia confusión que puede llegar a existir entre el poder político y el económico (dentro de esa doble influencia de lo político en lo económico y de lo económico en lo político) cuando se trata verdaderamente de tomar decisiones importantes.

En segundo lugar, que en contraposición a lo anterior no se está realmente pretendiendo «ser mejor», sino sólo «ser». Garantizada esa estabilidad de tipo político, con apoyo de los elementos económicos antes aludidos, la consecución de otros objetivos de tipo más espiritual no aparece en la práctica. Son sobre todo tratados de tipo teórico, como ocurre con alguno de los aquí señalados a modo de ejemplo⁵³, los que insisten en ello, si bien se trata más de un *deside-*

⁵¹ Como planteamientos generales sobre el tema puede verse, entre otros muchos, BUCHANAN, J., *El análisis económico de lo político*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, y *Teoría de la Democracia: una aproximación económica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980; BUCHANAN, J., TULLOCK, GORDON, *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa Calpe, 1980; GALBRAITH, J. K., y MENSHIKOV, S., *Capitalismo, comunismo y coexistencia*, Barcelona, Planeta, 1989; o SAMUELSON, P., *Tendencias actuales del pensamiento económico*, Madrid, Aguilar, 1958.

⁵² Sobre esta figura, que podemos considerar también clave junto a otras a las que se va a hacer referencia expresa, cabe citar, además de sus propias obras, a las cuales aludiremos sintéticamente en relación precisamente con la figura de Beveridge, estudios particulares sobre el mismo, como por ejemplo PREBISCH, R., *Introducción a Keynes*, México, FCE, 1977; entre los que tampoco faltan detractores, aunque en algunos casos «a toro pasado», por lo que las críticas podrían también relativizarse en un futuro, valorando aciertos y errores en su justa medida, cuando nuevamente cambie el «ciclo de la historia»; en este sentido contrario, pueden verse, entre otros, GILLMAN, J., *Prosperidad en crisis. Crítica del keynesianismo*, Barcelona, Anagrama, 1971; o, más en el segundo sentido, ROJO, L. A., *Keynes: su tiempo y el nuestro*, Madrid, Alianza, 1984.

⁵³ Vid., en este sentido, el propio PERPIÑA (vid. PERPIÑA RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 272 y ss.). PÉREZ LEÑERO, J., «Fundamentos...», *op. cit.*, pág. 128, pretende ir más lejos cuando afirma, en conexión con convicciones personales, «si hemos deducido de la naturaleza misma del hombre los más hondos fundamentos de la Seguridad Social, no olvidemos que en el compuesto humano es el espíritu el que domina sobre la materia; y que, en consecuencia, ni el tiempo actual ni la Seguridad Social, que es su fruto natural y lógico, como antes expusimos, puede reducirse a un mero mosaico de instituciones económicas» concluyendo que «la Seguridad Social nunca será nada en orden a su eficacia creadora y salvadora de la actual situación del trabajador si no lleva en sus entrañas una verdadera revolución espiritual». El propio autor (pág. 168) advierte en esta línea de los peligros de la Seguridad Social como fórmula política cuando habla de que «ésta es una *aventura*, ya que el Estado nunca es dueño absoluto de lo que puede suceder: y no pueden preverse los efectos de las fuerzas por él desencadenadas con su acción política», constatando que los Estados modernos han asumido ese riesgo, lo que hace vano e inútil criticarlo, señalando que «ya que estamos embarcados en esta *aventura* como un viaje peligroso entre aguas turbulentas, lo prudente es observar con cuidado su proceso y evolución, estudiar los problemas que plantea y esforzarse en encauzarlos, salvaguardando los valores morales que son patrimonio de nuestra

ratum que de una realidad⁵⁴. La mayoría de ellos suelen terminar precisamente, en la línea ya indicada, invocando la toma en consideración de estos otros elementos de tipo moral para terminar de «apuntalar» el propio Sistema analizado. Con independencia de que en muchos de estos casos ello esté motivado más en aras de acomodar planteamientos racionales con convicciones religiosas (o religioso-políticas) personales lo cierto es que, como he venido comentando⁵⁵, estos aspectos de tipo ético podrían servir, más que como esa causa mediata que aquí hemos negado, como refuerzo o como complemento de una realidad ya existente. Como refuerzo si esa conciencia social, en sentido amplio, arraigara realmente en el interior de la mayoría de la gente que dejara de ver la propia institución como «pragmatismo heredado», o con un alcance un poco menos utópico, si la simple duda de que eso sea así dotara a estos valores éticos de utilidad política porque nadie se atreviera a ir contra ellos, además por supuesto de su propia validez intrínseca siempre deseable. Como complemento, porque el simple ánimo positivo hacia las cosas supone una posible mejora de las mismas, en este caso del funcionamiento de la propia institución⁵⁶, que puede ir desde la mejor adaptación a reformas más o menos puntuales necesarias hasta la mejor atención de los beneficiarios cuando se concreten sus derechos, que pueden concederse, siendo igual cobertura objetiva, de una manera fría e impersonal o de un modo más digno o humano⁵⁷.

Cuestiones todas éstas a plantearse no sólo de un modo estático sino igualmente de un modo dinámico dentro de una «institución de contenido variable», en cuanto idea de fondo del estudio, a la hora de establecer supuestos límites dentro de las constantes y necesarias reformas sobre el particular, fundamentalmente en cuanto vía de adaptación a una realidad también cambiante⁵⁸.

civilización occidental». DURAND (vid. DURAND, P., «La política...», *op. cit.*, pág. 729) habla, por su parte, de la Seguridad Social como factor de transformación de las Sociedades Contemporáneas, con los peligros que ello puede conllevar.

⁵⁴ Pese a que algún autor, de la época de los repetidamente citados (vid. MARTÍ BUFILL, C., *Presente y futuro del seguro social*, Madrid, Studium, 1947, pág. 26), a mi modo de ver, confundiendo la causa última de la que aquí venimos hablando con factores complementarios situados en un plano diferente, más claro aún en los orígenes de la Previsión social, afirme que «los estudios modernos tienen ancho campo para la consolidación filosófica, científica y doctrinal de los nuevos avances prácticos, y viven en un error quienes creen que la norma jurídica de Seguro Social agota su trascendencia en el oportunismo político y práctico de la realidad concreta que protege».

⁵⁵ Vid. también PINEYROA DE LA FUENTE, A. J., «Fundamentos...», *op. cit.*, pág. 99 y ss.

⁵⁶ Incluyendo el posible ahorro financiero, tan importante, en todo momento pero todavía más en el actual, para la propia viabilidad técnica de la propia Seguridad Social.

⁵⁷ VENTURI afirma al hablar de la Seguridad Social en el orden moral, y situado en torno al nacimiento de la Seguridad Social propiamente dicha (vid. VENTURI, A., «Los fundamentos...», *op. cit.*, pág. 789) que «este problema moral no afecta sólo a legisladores y gobernantes, sino a todos los individuos que componen cada nación, sobre quienes, en definitiva, pesa siempre la responsabilidad de la dirección de la cosa pública», añadiendo que «más concretamente, para que cualquier instituto dirigido al bienestar colectivo arraigue y se lleve a cabo a través del indispensable y lento proceso de constante revisión y perfeccionamiento no basta un acto de voluntad en mayor o menor medida espontáneo por parte del legislador que lo introduce, sino la participación del pueblo en su conjunto, capaz de darse cuenta de los beneficios, aun cuando advierta los irritantes defectos que, en ocasiones, acompañan la actuación, y la aceptación de las cargas correspondientes», y que «en efecto, sólo semejante participación de la conciencia pública puede asegurar la defensa de la sustancial innovación, consolidándola cada vez más en el tiempo, potenciando simultáneamente el incremento de su eficiencia y la disminución de su coste».

⁵⁸ Vid., en este sentido, en relación con cuestiones sobre las que se insistirá más adelante dentro del esquema propuesto de análisis, PERRIN, G., «Racionalización y humanización, dos

III. CONFIRMACIONES PARADIGMÁTICAS «A MODO DE CONCLUSIÓN»

En este último punto no se pretende tanto añadir ideas nuevas, que de hecho en su carácter secundario van a aparecer, cuanto reforzar y acotar las ya indicadas. En efecto, si ya concluíamos previamente considerando que esta razón última era fundamentalmente de tipo político, relacionándolo además en última instancia con lo económico, fundiendo ambos en cierto modo, ahora vamos a tratar simplemente de encajar el esquema propuesto de modo más abstracto dentro de una realidad concreta, de un país o países determinado.

Para ello se han escogido como ejemplos paradigmáticos⁵⁹, y en cuanto tales sin que esto suponga ni pretenda privar de virtualidad a otras figuras que han contribuido en el avance de esta cobertura, aquellos que generalmente se admiten como pioneros de esta protección social específica⁶⁰, esto es, por un lado, la Alemania de Bismarck donde se originan como tal los primeros Seguros Sociales (la Previsión Social), y, por otro, la Inglaterra de Beveridge, a los que ya nos hemos referido en cierta medida, de donde surgen esas ideas-programa que terminan por convertirse o por admitirse como el esquema de la moderna Seguridad Social.

Con ello, y también de un modo sintético centrándonos en objetivos muy concretos⁶¹, se trata de delimitar la idea defendida a la luz de estas figuras

objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social», *PEE*, 1982, núms. 12/13. Insistiendo en la necesidad de racionalización en cualquier reforma al respecto, puede verse igualmente el ya citado BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma de la Seguridad Social: De los modelos teóricos a las revisiones razonables. El Informe Beveridge en 1985», *DL*, 1985, núm. 15.

⁵⁹ Se han escogido estos ejemplos en relación con figuras incuestionables y no tanto con referencia a sistemas concretos, en cuanto acotación del propio estudio y en atención al objetivo perseguido, sin que con ello se quiera obviar la importancia de determinados Sistemas que podrían ser destacados, a su vez, como paradigmáticos. En este sentido, entre otros, como el neozelandés o el americano, se menciona especialmente dentro de nuestro entorno europeo el caso sueco, sobre el que puede encontrarse una notable bibliografía. Así, analizando cuestiones que se acercan a las ya comentadas, ARNAUD, *El socialismo sueco. Una sociedad mixta*, Barcelona, Península, 1974; DOMÍNGUEZ, F., *El socialismo sueco*, Vizcaya, Zero, 1970; FORSEBÄCK, L., *Industrial relations and employment in Sveden*, Swedish Institute, 1980; FUSILER, R., *Les Pays nordiques*, Paris, 1965; JIMÉNEZ BERMEJO, M., *Suecia un modelo de economía de base igualitaria*, Madrid, Euroamérica, 1969; NORDLING, R., *Suède Socialiste et libre enterprise*, Fayard, 1970; PARENT, J., *El modelo sueco*, Barcelona, Dopesa, 1971; o PFALL, V. y MIKHALL, M., *El modelo sueco de la explotación*, Barcelona, Grijalbo, 1976.

⁶⁰ Refiriéndonos a alguno de los estudios ya citados, RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 437) señala que para el análisis de este tema «la elección de estos dos países se ha efectuado porque son los dos tipos de Estado más significativos y relevantes»; o el propio BORRAJO (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 10), se hace eco del mantenimiento de su consideración paradigmática avanzando en el tiempo cuando afirma: «La crisis económica ha reforzado las tensiones latentes en los distintos sistemas nacionales de Seguridad Social. Desde mediados de los años cuarenta, en el plano de las ideas y en el plano de las realizaciones, se enfrentaban, en principio, el sistema clásico, de origen alemán, de carácter profesional, y el que entonces aparecía como un sistema nuevo, de origen inglés, de carácter universal o universalista en términos de divulgación, *Bismarck contra Beveridge*. La pugna se ha mantenido, y de ahí que hoy día se enfrenten soluciones enmarcadas en los principios de uno u otro modelo para dar salida a la crisis general».

⁶¹ Recogiendo la idea del propio RITTER (*ibidem*, pág. 437) de que no resulta factible pretender analizar comparativamente con hipótesis generales todos y cada uno de los motivos del nacimiento de los seguros sociales en Europa y menos en el mundo, considerando que «esta labor no sólo no podría realizarla una persona sino que exigiría una situación más favorable de las investigaciones

aludidas, representativas tanto en su vertiente histórica como en una perspectiva actual, esto último sobre todo en cuanto representan el origen de lo que hoy, también esquemáticamente, se conoce, por una parte, como sistemas germánicos, continentales, contributivos, Bismarkianos en suma, de Seguridad Social, en contraposición, por otra, a los atlánticos, anglosajones, asistenciales, o Beveridgeanos; simplificación que precisaría de múltiples matizaciones y que conducen a la existencia de los actuales, sobre todo en nuestro entorno, Sistemas mixtos de Seguridad Social⁶², dentro de los cuales encontramos los denominados niveles contributivo y no contributivo o asistencial.

Destacados en este momento no obstante sobre todo en su vertiente histórica, considerando que lo que ahora se pretende fundamentalmente es encontrar la razón o las razones que conllevan la aparición de estas ideas, de estas fórmulas, en un país y en un momento determinados, se quieren hacer algunas puntualizaciones, que considero importantes, antes de pasar a su análisis por separado:

1.^a) Que todo lo histórico siempre puede entenderse paralelamente en clave de presente, no sólo por ese ya aludido carácter cíclico de la propia historia del que podemos encontrar numerosos ejemplos⁶³, sino porque puede y debe servirnos para comparar lo esencial de la situación pasada y de la presente para poder siquiera intuir los cambios que pueden venir o los peligros que pueden acechar. En este caso resulta, entiendo, particularmente interesante, como vengo remarcando, determinar si la/s causa/s última/s que propició/aron la aparición de una institución concreta se mantiene/n *mutatis mutandis* en sus aspectos substanciales de cara a poder considerar asegurada su continuidad como tal, considerando que si la causa está obsoleta o hubiera desaparecido o llegara a desaparecer sin ser sustituida por otra de similar entidad estaría en peligro dicha institución (la propia protección social específica) mientras que si lo que se encuentra obsoleto es la adaptación de la solución a un fin o causa último aunque todavía seguiría existiendo un peligro sería de menor entidad, pues al tratarse de un problema de medios y no de fines, exigiría una readaptación técnica pero no se cuestionaría realmente la necesidad de llevar a cabo una articulación, fuera cual fuera (sin perjuicio de entrar a resolver en ese caso el

en curso sobre las primeras manifestaciones de los seguros sociales», el objetivo aquí propuesto debe limitarse por tanto a entresacar determinadas conclusiones parciales y acotadas, por vía de la intuición ante datos constatados, encajables dentro del esquema previamente admitido.

⁶² Sintetiza BORRAJO (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 12) en este sentido que «las posiciones teóricas encontradas son, en buena medida, extrañas a la propia realidad» y que ésta «ha sabido evolucionar entre los modelos profesional y universalista y ha cristalizado en un sistema mixto en el que es posible apreciar tendencias, pero, a la vez, se pone de manifiesto que hay una enorme influencia de los criterios de oportunidad y conveniencia», entendiéndose que «los grandes principios que legitiman el planteamiento de cada uno de los modelos teóricos están reducidos en los sistemas reales a una categoría común: *el valor de lo razonable*»; concluyendo, por lo que respecta a la configuración y no tanto al origen o causa aquí abordado, que «en los países de la Europa de las libertades, hay tantos rasgos comunes en los sistemas nacionales, pese a su diseño distinto, que muy bien puede hablarse del modelo real europeo de Seguridad Social».

⁶³ Como ocurre con las «modas» de todo tipo, por no citar otros ejemplos más tristes, conectados con guerras, devastaciones o plagas; y sin olvidar tampoco la caída tarde o temprano de todos los sistemas de poder o el vaivén constante en la «cultura» o concepción de todo desde lo clásico a lo moderno, o desde lo renacentista a lo barroco, y viceversa.

problema de los límites al respecto), que viniera a mantener la todavía admitida cobertura.

2.^a) Que toda concreción precisa de una adaptación a unas condiciones siempre particulares y diferentes. La admisión de una finalidad eminentemente política, en su consideración abstracta, no se ve desvirtuada por el hecho de que en un determinado momento se pretenda con ello la imposición de unas ideas más radicales, o de un régimen más totalitario, en contraposición a una realidad más moderada o más democrática. Lo que sí se vería alterado en buena medida serían los aspectos colaterales que podrían derivar a su vez en soluciones más o menos directas o más o menos dirigidas a finalidades todavía más específicas. Dicho de otro modo, y poniendo un ejemplo, si nos situamos en el entorno de una «cuestión social» candente, que puede de hecho propiciar una agitación de las masas hacia una revolución real, las soluciones exigen ser rápidas y directas, posiblemente sin que medie una meditación acerca de la «globalidad» o de implicaciones socio-económicas de largo alcance⁶⁴. En este sentido es fácilmente entendible el dato de que las primeras medidas acordadas fueran aisladas y dirigidas directamente a colectivos concretos, señaladamente los proletarios, en la terminología de la época, que eran quienes en realidad representaban ese peligro⁶⁵; con independencia de que todavía por debajo de ellos pudieran quedar «mendigos» en peor situación pero con menor unión (no se conocen sindicatos de pobres y mendigos) y con ello menor peligro potencial.

Por contra, con una situación más controlada o con aparentemente menor peligro inminente, como ocurría por ejemplo en la época en la que se espera la finalización de la II Guerra Mundial (cuando aparecen los informes Beveridge) y estando el enemigo fuera no se esperan revueltas internas, la planificación puede plantearse ya más a largo plazo y de modo más global⁶⁶; entrando a considerar todos los estamentos de la sociedad, lo que contribuye a garantizar su mante-

⁶⁴ Se insiste en la supuesta amenaza directa que para el Estado y la sociedad representaba la socialdemocracia en el pensamiento de Bismarck, algo que se convirtió en una «idea fija inamovible», siendo conocido cómo los dos atentados sufridos por el Kaiser en mayo y junio de 1878 los utiliza Bismarck para emprender una cruzada contra la socialdemocracia y también contra los sindicatos socialistas libres (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 439).

⁶⁵ Se advierte (*ibidem*, págs. 439 y 440) que «la función de las leyes sobre los seguros sociales como ampliación positiva de las leyes socialistas fue siempre puesto de manifiesto por el Gobierno» y que por medio de las leyes sobre seguros sociales se quería inmunizar, de una parte, «a los trabajadores que aún no estaban convertidos a la socialdemocracia» y, de otra, «a los trabajadores que estaban infectados se les quería separar de sus líderes y se les pretendía curar de ese mal»; en suma, a la clase trabajadora en general, particularmente a la industrial donde el peligro temido era más evidente, «se le quería hacer ver las ventajas dictadas que el Estado estaba realizando en su favor».

⁶⁶ Comenta BORRAJO (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 14), manteniendo la tesis de que la revolución Beveridgeana es a la vez eminentemente británica que «Beveridge ofrecerá en sus recomendaciones un modelo alternativo con soluciones racionales, pero en ningún caso dogmáticas ni radicales», subrayando la afirmación de éste de que «el pasado no vincula el futuro y que en ciertos momentos los problemas graves exigen un tratamiento igualmente grave», en sus propias palabras «ahora, cuando la guerra está aboliendo toda clase de fronteras, es la oportunidad para utilizar la experiencia sin impedimento alguno. Un momento revolucionario en la historia del mundo es tiempo para revoluciones, no para remiendos». No obstante ello se acompaña del talante pragmático del propio Beveridge cuando afirma igualmente que «el sistema aquí propuesto es, en ciertos aspectos, una revolución; pero en sus más importantes aspectos es un desarrollo natural del pasado», una «revolución británica» por enlazar con la idea inicial.

nimiento más a largo plazo, y teniendo incluso en cuenta consideraciones de tipo macroeconómico, como la propia redistribución de la riqueza (no sólo la mera sustitución) o de tipo estrictamente político pero de más «fino calado», adaptando ideologías para que puedan seguir conservando su esencia sin verse amenazadas y ya sin necesidad de utilización o amenaza directa e inmediata de medios violentos o coactivos.

No obstante, por otra parte, estas mismas consideraciones realizadas hasta ahora podrían también conectarse con esas antes apuntadas circunstancias presentes de dificultad financiera a nivel mundial (en medio de una crisis que se asienta sobre las bases del sistema capitalista de modo globalizado), y en relación con las cuales pueden encontrarse aspectos que presentan puntos de enlace con la conocida crisis de 1929 que motiva en su día, para tratar de salir de aquella situación creada motivadora de situaciones de necesidad para la población en general, la aparición de la denominada política del New Deal de Roosevelt.

3.^a) Que, al hilo de lo anterior, pese a que se ha venido insistiendo en la intención de encontrar una causa última como origen de esta protección social, y que incluso se ha llegado a equiparar en sus aspectos esenciales con respecto tanto a la Previsión Social como a la Seguridad Social, se es consciente en todo momento de que dicha idea la estamos «aislando», cual virus en un laboratorio, de un modo teórico, y que en la práctica nunca la vamos a encontrar expresa y directamente expuesta, sino en conexión con otras múltiples razones. Así, su percepción debemos encontrarla en todo momento de un modo intuitivo, en relación precisamente con esas otras razones, que en la mayoría de los casos además sí van a poder constatarse abiertamente, y que por otra parte tampoco tienen porqué minusvalorarse ya que en cada uno de los casos concretos vendrán a ser apoyo importante, e incluso decisivo en un segundo plano, para que aparezca realmente esa cobertura, en ese lugar y en ese momento histórico puntual. De hecho eso es lo que permite a su vez explicar por qué los Seguros Sociales aparecen en Alemania y en ese concreto momento, o por qué se pretende dar un paso más en Gran Bretaña en otro momento mediante la instauración de un sistema más global⁶⁷.

Esta aparente contradicción entiendo que no es tal, que no desvirtúa al menos la conclusión a la que hemos llegado hasta este momento y bajo la que seguiríamos encontrando la referida finalidad político-económica, en el sentido visto, como causa última de la aparición, e incluso como factor determinante del mantenimiento, de la institución estudiada en su doble acepción (como Seguros Sociales y como Seguridad Social). Lo único que ocurre, aceptando en todo momento la propia realidad como multiforme o polimórfica, es que una cosa es lo que uno quiera hacer o crea que tiene que hacer para conseguir o mantener algo y otra es la posibilidad real que tenga de hacerlo. Dicho de otro modo, si yo puedo asegurarme algo de por vida o por mucho

⁶⁷ Apunta RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 438 y ss.) la existencia de otros factores junto con el eminentemente político (en particular el del miedo de los gobernantes sobre el que luego volveremos) como la tradición intervencionista de Alemania o el retraso económico que paradójicamente de un modo indirecto pudo contribuir a provocar la «prosperidad social».

tiempo que es proporcional o incluso ventajoso con relación al esfuerzo que me requiere, lógicamente tenderé a hacerlo. Si por contra ello no sólo no es seguro sino incluso no probable, e incluso puede llegar a poner en peligro mi situación presente privilegiada por tratar de forzar una situación que luego puedo llegar a no controlar la tendencia lógica sería la contraria. Sin necesidad de referirnos todavía al caso alemán, y a las circunstancias favorables de entonces a las que a continuación vamos a hacer referencia precisamente en su carácter de destacado ejemplo, basta con pensar en un gobernante de un país cuya situación económica no permite realmente a corto plazo el establecimiento adecuado de medidas de este tipo, y que además en ese mismo plazo pudieran llegar a agudizar el problema hasta que pudieran obtenerse realmente los frutos a medio plazo. Obviamente, aunque este gobernante fuese consciente de que políticamente es más recomendable tener contenta a la población que mantenerse en el poder de un modo coactivo, ya que en este segundo caso corre mayores riesgos de que estalle una revuelta, su intuición puede hacerle pensar que de la otra forma tal vez dure aún menos en su privilegiada situación porque podría agudizarse antes el conflicto. En cualquier caso se trata también de un condicionante político (sin entrar, por tratar de simplificar el ejemplo propuesto, en otras consideraciones que pudiéramos realizar en otro plano contra un gobernante que fuera esencialmente tiránico, cruel, y acaparador de riquezas), el que volvemos a situar en última instancia por encima de valoraciones de otro tipo como las éticas.

La conclusión sería, por tanto, que aún admitiendo que la solución de esa «cuestión social» o equivalente actual, como método de mantenimiento de un Estado o de un Gobierno, sean la razón última de la existencia de la protección social, su aparición concreta como tal medida específica aparece en cada uno de los países cuando sus concretas circunstancias lo van permitiendo, cuando lo más conveniente políticamente hablando que sería a medio y largo plazo, coincide con lo posible, cuyo análisis siempre va más conectado al corto plazo; cuando en suma la realidad presente puede permitirle al gobernante mirar más allá del «día a día». Algo que por otra parte, siguiendo la misma línea argumental, podría incluso conducir en su reflexión a la situación contraria en un determinado momento; es decir, que si hubo que esperar, resumiendo un poco, a que se dieran unas circunstancias concretas para que el poder establecido «se permitiera» mirar a medio plazo, lo que supuso el nacimiento de una fórmula específica convenientemente adaptada a su época, podría llegar un momento en que los gobernantes, hoy con la urgencia añadida en el corto plazo, dentro de los sistemas democráticos, de la necesidad de ganar las siguientes elecciones para seguir conservando el poder, mantuvieran a su vez la hoy ya establecida situación (que es aquella fórmula entonces innovadora) sin alteraciones esenciales que pudieran ser recomendables a medio plazo porque cualquier replanteamiento en profundidad en aras de una readaptación profunda a las circunstancias de entonces, que no digo que tengan por qué ser las actuales pero que podrían llegar (como tal posibilidad) a serlo en un futuro más o menos cercano, podría a la vez automáticamente suponer la pérdida de ese ansiado poder; y no ya tanto, como ocurría en las épocas que luego vamos a exponer, un peligro para el Estado o para el propio sistema político consensuado.

4.^a) Por último, y antes de pasar ya directamente a la sucinta exposición de los ejemplos propuestos, que en todo momento estamos identificando esa histórica «cuestión social» con la protección social, aún a sabiendas de la parcialización que eso supone y a efectos sobre todo, como venimos haciendo desde el principio, de tratar de acotar en la medida de lo posible unas cuestiones que por su índole general pueden derivar hacia otras tantas que terminarían por hacer inviable el estudio pretendido. Valga no obstante esta mención para tratar de resolver esquemáticamente tal ausencia de profundización al respecto, que en todo momento se viene reconociendo como opción personal, encajando simplemente el tema. En este sentido la búsqueda de soluciones de la «cuestión social» puede analizarse igualmente de modo exhaustivo desde el punto de vista del Derecho del Trabajo⁶⁸. De hecho en España la Comisión de Reformas Sociales, coincidente en fecha con la aparición del primer Seguro Social en Alemania (1883), agrupaba, dentro de un proyecto que se desarrolla a lo largo de unos cuantos años de progresiva separación, medidas tendentes a la mejora tanto de tipo estrictamente laboral como de tipo estrictamente prestacional.

Constatado esto lo que se quiere resaltar es precisamente la doble vía posible de solución de ese conflicto que se plantea en un determinado momento. Sin entrar por tanto en los importantes avances que desde entonces se han ido produciendo sobre todo en el entorno del contrato de trabajo en conexión con el establecimiento de garantías mínimas (como el salario mínimo, o las vacaciones, o la jornada laboral), entre otras mejoras obtenidas a través igualmente de la lucha constante, en este caso todavía más directamente del enfrentamiento bipolar entre las «fuerzas del capital» y las «fuerzas del trabajo», la duda que podríamos plantearnos es por qué aparece esta doble vía de solución, pudiendo cuestionarnos incluso si era inevitable en relación con esa apuntada finalidad política, o sólo recomendable en atención a otro tipo de circunstancias⁶⁹. Nos encontramos de este modo, replanteando resumidamente la cuestión, con que el Estado decide o se ve obligado a intervenir para tratar de suavizar una realidad que puede poner en peligro su propia supervivencia por el «germen revolucionario» que se adivina dentro de ella. Ante ello hemos analizado, desde el punto de vista aquí elegido, el de la protección social propiamente dicha (previsión), cómo encaja perfectamente el argumento de tipo político-económico apuntado; pero es que ahora nos encontramos, aunque sólo pretendamos plantearlo,

⁶⁸ Vid., en este sentido, en la línea ya indicada, dentro de una primera aproximación al tema, entre otros y en conexión con el caso español (con remisión igualmente a los distintos Manuales existentes Derecho del Trabajo) que aquí y ahora hemos pretendido obviar para poder abordar más directamente la limitada cuestión propuesta, ARENAL, C., *La cuestión social*, Madrid, Victoriano Suárez, 1985, 2 vols.; BORRAJO DACRUZ, E., *De la cuestión social a la política social*, Madrid, MTSS, 1979; MONTERO GARCÍA, F., «La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España (1890-1900)», *RT*, 1980/81, núms. 59/60 y 61/62; MONTOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, Civitas, 1992; PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Derecho del Trabajo e Ideología*, Madrid, Tecnos, 1995 (5.^a ed.); o TUÑÓN DE LARA, M., *El movimiento obrero en la historia de España*, Madrid, Taurus, 1972. Puede verse igualmente, abordando recientemente cuestiones generales al respecto, MONEREO PÉREZ, J. L., *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Valladolid, Trotta, 1999.

⁶⁹ En relación con este tema, aunque con un alcance más general, puede verse GOLDTHORPE, J. H., «El fin de la convergencia: tendencias corporativistas y dualistas en las modernas sociedades occidentales», *PEE*, 1986, núm. 27.

con que paralelamente se ha venido llegando a igual conclusión desde el otro gran planteamiento social, que aquí se da por supuesto, mejorándose progresivamente la situación de los trabajadores, de esos proletarios que eran quienes representaban un peligro potencial, para evitar mediante fórmulas consensuadas el cambio del propio sistema general.

Tan complejo y amplio tema, sobre el que en absoluto pretendemos adentrarnos en este momento, se alude aquí siquiera sea sólo para plantearnos por qué no se llegó a una fórmula uniforme, es decir, por qué no se dispuso, por ejemplo, la elevación de los salarios o las rentas de trabajo hasta determinados límites que hubieran permitido plantear otro tipo de soluciones, posiblemente de corte más privatístico y menos obligatorio, para remediar las situaciones de necesidad comentadas en el primer apartado. No es que con ello se quiera defender dicha posibilidad, antes al contrario, sino sobre todo se quiere poner de manifiesto que cuando se plantea el estudio parcializado de esta cuestión, centrada en el ámbito de la previsión social o de la Seguridad Social, es porque se parte de que existe realmente una diferenciación clara entre ambas soluciones, que, con independencia de sus innegables puntos de contacto, estamos hablando de cuestiones autónomas, y cuyo tratamiento o estudio puede ser perfectamente coherente por separado. Si el consenso, o el pacto, del que venimos hablando en todo momento, se produce entre un empresario y sus trabajadores, unos para mejorar y otro para mantener la situación preestablecida, se está llegando a un equilibrio entre el beneficio que está dispuesto a tener como mínimo el empresario y el mínimo que a su vez le hace al trabajador conformarse con su situación; pero que afecta finalmente a las relaciones entre particulares. Si el Estado hubiera decidido intervenir por esta vía se hubiera limitado a una intervención legislativa pero no directa como ocurre con la protección social propiamente dicha, con lo que ello supone.

Y es a esta idea donde simplemente quería llegar en el tratamiento de este punto que se ha pretendido limitar desde el principio. Cuando hemos hablado de que el Estado decide intervenir directamente en este tema de la protección social propiamente dicha (primero de forma más atenuada con los Seguros Sociales y luego de un modo más pleno ya con el advenimiento de la Seguridad Social⁷⁰) tal vez la diferencia más importante con respecto a la intervención del mismo dentro de las relaciones laborales sea precisamente que la intervención en este último

⁷⁰ Se recalca en este sentido (vid. RUBIO LARA, M. J., «La formación...», *op. cit.*, pág. 439 y ss.) que «si desde 1883 hasta 1915 se pergeñaron los pilares, digamos prácticos, sobre los que en las décadas siguientes se asentaría el Estado social, a lo que contribuyeron principalmente causas de naturaleza política, también es cierto que en esta época el Estado social no fue más que un experimento, bien porque no se lograra el suficiente consenso en torno a él, o porque las circunstancias económicas no lo permitiesen y, desde luego, pocos consideraron que la intervención estatal fuese económicamente conveniente»... «habría que esperar a los años posteriores a 1945 para que las políticas sociales superasen el carácter experimental de las épocas anteriores y tuviesen resultados más significativos, lo que dependió de su conexión con la economía». Sin entrar en la conveniencia o no de utilizar esa expresión de «experimento» cuando se está hablando de un proceso evolutivo de algo que está naciendo y que se pretende por tanto mejorar, lo cierto es que dentro de estas afirmaciones podemos encontrar buena parte de lo que aquí se ha venido defendiendo, a lo que se podrían unir factores que la autora utiliza para reafirmar sus propias conclusiones, como el dato de que en 1915 prevalecieran todavía, entre los existentes, los seguros sociales voluntarios, o que se mantuvieran aún limitaciones en las rentas para la percepción de prestaciones; todo ello en relación con una cuestión esencial en este ámbito como es la de la obligatoriedad.

caso es indirecta; incluso, si se me permite, acaso más neutral desde el punto de vista político al que venimos haciendo referencia⁷¹. El Estado en este caso pone límites a una relación que se da entre particulares pero mantiene la relación jurídico-privada en la esencia del propio contrato de trabajo (sin entrar ahora en su relación directa con los funcionarios que sería otro tema). Por contra, cuando decide intervenir en el ámbito de la protección social, no se excluye a sí mismo, sino todo lo contrario, se sitúa en el eje de la propia relación jurídica de Seguridad Social. Ya no es una relación entre particulares, que podría haber sido o incluso llegar a ser (si se alterara este aspecto básico de la propia institución), con la condición de que determinadas situaciones de necesidad quedaran cubiertas en los casos previstos, sino una relación directa entre el Estado y los beneficiarios de esas prestaciones, permaneciendo entre ambos, en el denominado nivel contributivo cuando afecta a trabajadores por cuenta ajena (el origen pero también el núcleo más importante todavía hoy en día de los Sistemas de Seguridad Social), la figura del empresario. Y cuando un empresario paga una cantidad por encima del salario que en lugar de ir directamente al trabajador (para que este pudiera ahorrar, suscribir un seguro o autocrear un fondo) va al Estado en forma de cotizaciones, obligando directamente también al trabajador a hacerlo con parte de su propio salario, podemos encontrar para ello dos razones de peso, pero en cualquier caso quedando claro que la solución no es en absoluto neutral.

Una primera, en relación con el elemento de la obligatoriedad, que podría interpretarse como una protección «paternal»⁷² por parte del Estado para garantizar que cuando la cobertura sea precisa el beneficiario pueda disponer de ella, evitando la tentación de cambiar disfrute presente por previsión futura más allá de lo razonable.

Otra segunda, y la que más nos interesa en este momento, porque con ello se está interviniendo paralelamente e incluso subliminalmente en ámbitos que van más allá de la propia cobertura otorgada, alcanzando aspectos de tipo más directamente político, que afectarían a la propia concepción del Estado.

⁷¹ Se constata en este sentido como antecedente (vid. DURAND, P., «La política...», *op. cit.*, pág. 100) cómo tras la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (en la que a raíz de la Revolución Francesa se proclama, dentro de su espíritu liberal contra el absolutismo precedente, la libertad y la igualdad de los ciudadanos), se habla en la Constitución de 1791 de la organización de un sistema de asistencia a niños abandonados y pobres enfermos, así como de la posibilidad de facilitar trabajo a pobres aptos para ello que no hubieran podido conseguirlo por sus propios medios. Sin embargo es Robespierre el que propone (el 24 de abril de 1793) que se añada expresamente que «la sociedad está obligada a proveer para la subsistencia de todos sus miembros, bien procurándoles trabajo, bien asegurando medios de existencia a los que no puedan trabajar», bajo el argumento de que «las ayudas necesarias a la indigencia son una deuda de los ricos respecto de los pobres» y que «es competencia de la ley determinar el modo en que esta deuda deba ser saldada». Sin entrar en el análisis de la figura de Robespierre y lo que representó en su radicalidad con respecto a otros aspectos se alude a ello simplemente como posible antecedente a destacar con respecto a los que luego van a ser Sistemas de Seguridad Social, recordando como no llega a concretarse nada al respecto en ese momento ya que en la Constitución de 24 de junio de 1793 se vuelven a repetir las ideas tradicionales; con lo que, como señala el propio DURAND, y conectándolo ya con la separación entre Protección Social directa y Derecho del Trabajo ahora aludida, el compromiso de entonces era una asistencia a los indigentes pero desapareciendo el Derecho del Trabajo.

⁷² Enlaza esto con un estudio ya citado en el que se deja entrever la idea ya aquí reiterada y sobradamente conocida acerca de las concesiones del capitalismo para poder seguir siendo capitalista (vid. PAPANDREU, A. G., *El capitalismo paternalista*, Madrid, Alianza, 1973).

En este sentido, y para no extenderme más sobre una cuestión que se ha planteado como colateral de otras a tratar más específicamente, cabría mencionar siquiera a la Seguridad Social (y sobre todo a ésta, como paso final en la evolución hasta el momento de la protección social) como expresión del «colectivismo», en cuanto que encomienda sin reservas al Estado y no a los individuos o grupos parciales libremente formados⁷³ toda la previsión económico social; algo que todavía resulta más claro cuando se protegen determinadas situaciones que ya nada tienen que ver con el mencionado contrato de trabajo (como por ejemplo una asistencia sanitaria generalizada en donde además la prestación directa en especie podría llegar a enlazar incluso con ideas del comunismo de entonces)⁷⁴.

Esto, que a diferencia de los puntos anteriores conecta más con lo que luego veremos en torno a la figura de Beveridge que con las soluciones más parciales de la época de Bismarck (ante esa cuestión social más candente) en donde el intervencionismo más leve se plantea en choque con la propia estructura liberal, entiendo que tiene mucho que ver, a su vez, con el ya aludido equilibrio de fuerzas de tipo político (de sistemas políticos) al que se llega en un determinado momento entre los referidos capitalismo y socialismo-comunismo, ambos entendidos en el sentido puro y radical de la época. Es lo que de modo expresivo se ha denominado, según el punto de vista en que uno se sitúe antes de llegar al término medio, «socialismo de Estado», pero no liberación económica, o «capitalismo de Estado» pero no igualdad económica⁷⁵. O lo que acercándonos un poco más en la evolución histórica reciente simplificábamos como corrientes políticas (demócrata cristiana y socialdemócrata) ya moderadas, para las que la reforma social sigue sin pretender reforzar la economía de esos productores para la superación de su estado proletario o de sustancial mejora de sus pequeñas explotaciones autónomas. Y en la misma línea se encontraría el problema de los límites entre los niveles mínimos (tanto de subsistencia como de sustitución) y los complementarios, sobre la base de evitar que en este caso el

⁷³ Se recuerda la fuerte resistencia de determinados movimientos corporativistas a la implantación de medidas uniformadoras apuntada ya en nota anterior (vid. BORRAJO DACRUZ. E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 16 y ss.).

⁷⁴ Vid., sobre este punto, PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 269 y ss., en donde nuevamente desde el punto de vista de la protección social, llega a afirmar, en este sentido, que «la Seguridad Social es simplemente un aspecto de la progresiva realización del colectivismo en los Estados económicamente progresivos».

⁷⁵ *Ibidem* (amén de múltiples citas ya referenciadas sobre la cuestión en general). Desde el primer punto de vista, socialismo de Estado, habría tenido lugar «una socialización, si no de medios de producción en sentido técnico-industrial, sí al menos de medios remotos para ese fin, y en todo caso de la libre disponibilidad para el consumo», con cita en este sentido, como crítica contra esa postura, de Encíclicas Papales, alguna ya aludida, como la *Rerum Novarum* [«...con el trabajo que de su parte pone (el obrero) adquiere un derecho verdadero y perfecto, no sólo para exigir su salario, sino para hacer de éste el uso que quisiere»] o la *Cuadragessimo Anno* («...para que aumente con el ahorro su patrimonio»). Desde el otro punto de vista, el capitalismo de Estado, se critica precisamente la política de mínimos, interpretando una nueva forma de explotación, «la del individuo productor por el Estado socializante». Destacando, como en otras ocasiones ya hemos hecho, más el esquema que los planteamientos de tipo personal, la conclusión a la que ello conduce es que «no es correcto decir que la Seguridad Social es causa del colectivismo ni tampoco que es efecto suyo; pero sí hay que penetrarse en la idea de que no pasa de ser una manifestación de ese fenómeno general», lo que implica (ya incluso desde una perspectiva filosófico-moral) que «sus virtudes y defectos no son otros que los que, en términos generales, son atribuibles al proceso de socialización o colectivización».

maximalismo de la propia Seguridad Social (que el mismo Beveridge insiste en impedir en sus informes⁷⁶) pudiera entonces entenderse como peligroso desde el otro punto de vista, el liberal, por ir contra esa mencionada libertad de iniciativa, de oportunidad e incluso de responsabilidad personales, y evidentemente de la actividad privada lucrativa que ello conlleva.

Finalmente conviene recordar, al hilo de lo expuesto, que el pacto, ese gran consenso que viene a solucionar el problema (la causa repetida) es de mínimos, debiendo tener presente en todo momento esta idea de cara a analizar ulteriormente otras posibles cuestiones más concretas. En este sentido si la redistribución de rentas fuera más que proporcional de un modo desmedido, una de las partes, la que representa todavía el capitalismo liberal (manifestándose tanto en la necesidad de margen para la coexistencia de seguros privados como de esperanza de posible superación del status presente), podría llegar a romperlo o a reavivar nuevamente el conflicto; mientras que lo mismo sucedería al revés, desde la postura que proviene de aquel socialismo reivindicativo, a medida que se fuera perdiendo una mínima proporcionalidad en las rentas de sustitución o los mínimos fueran inaceptables por insuficientes⁷⁷. En cualquier caso no debe olvidarse que la lucha será siempre desigual, considerando que el sistema de fondo aceptado es capitalista por lo que la propia, repetidamente apuntada, inercia (si se incluye por ejemplo la macroeconomía como referente) tenderá hacia este lado, con lo que el contrapeso será necesario en todo momento si se quiere que el pacto sea duradero, que sólo lo será, entiendo y reafirmo, mientras sea necesario; y en este sentido posiblemente sea esa intervención activa del Estado, esa gestión pública incluso, uno de los mejores frenos contra esa inercia, de lo que podría a su vez llegar a deducirse que el propio colectivismo formó parte esencial del pacto pacificador, algo a no olvidar en un futuro por su trascendencia, en cuanto garantía de la parte más débil frente al poderoso e implacable capitalismo, entonces igualmente aceptado.

Igualmente podría relacionarse con otras cuestiones concretas pero de gran alcance que, debiendo en cualquier caso analizarse con referencia a sistemas específicos, giran en torno a planteamientos básicos como, junto a la mayor o menor proporcionalidad, sobre los límites entre lo público y lo privado y lo obligatorio y lo voluntario; resultando estas cuestiones particulares una nueva diferenciación con respecto al Derecho del Trabajo, enlazando ya con el encabezamiento de esta última aclaración previa que ahora terminamos. De todas formas, y en relación con algo que luego comentaremos un poco más (singularmente al aludir a Keynes y a Beveridge), sirva como reflexión de cierre que, así como se ha pretendido separar en todo momento la Protección Social propiamente dicha (hoy Seguridad Social) del Derecho del Trabajo, existe un punto de unión hoy en día de crucial trascendencia para ambos, que es coincidente como «moneda» y que se diferencia en sus «caras». Me estoy refiriendo obviamente al que ha venido siendo uno de los grandes problemas de nuestro tiempo, el desempleo,

⁷⁶ Es ese tercer principio, en cuanto idea fuerza del Informe del propio Beveridge, según el cual la Seguridad Social exige como factor esencial «la cooperación entre el Estado y la iniciativa privada» (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 16).

⁷⁷ Sobre este tema del alcance de la redistribución puede verse, entre otros, LINDBECK, A., *Desigualdad y política redistributiva*, Barcelona, Oikos, 1975.

que condiciona al propio Derecho del Trabajo para acercarlo a políticas de empleo, y que distorsiona los análisis de viabilidad del propio Sistema de Seguridad Social, fundamentalmente en su vertiente contributiva y principal, tanto por la cobertura del mismo como por la pérdida de cotizantes⁷⁸.

Hechas por tanto estas aclaraciones, pasamos a la exposición más específica de los ejemplos ya introducidos y que nos van a servir para concluir este punto y cerrar el concreto estudio propuesto, enlazando con la conclusión pretendida y reconocida desde el inicio del mismo:

III.1. El «estatismo» de Bismarck

Una de las acepciones que pueden encontrarse del término «estatismo» en cualquier Diccionario enciclopédico español lo define como la «tendencia a exaltar la plenitud del poder del Estado en todos los órdenes». Sin que el hecho de que aludamos a ello presuponga que vamos a profundizar en todo lo que esto supone, se ha escogido el vocablo en realidad por dos razones fundamentalmente.

En primer lugar, porque se quiere hacer hincapié en que en esta época del ejemplo propuesto existe una identificación entre Estado y Gobierno, ligando en buena media la suerte de uno a la del otro, en contraposición a una época posterior y más actual en donde puede estar plenamente consensuado un sistema político y varíen periódicamente o en alternancia las ideas, más acotadas, de gobierno. Es decir, que cuando se toman determinadas medidas más o menos contundentes se está considerando en buena medida la propia supervivencia del propio Estado tal y como se concibe políticamente por el gobernante de ese momento.

En segundo lugar, al hilo de lo anterior, porque la identificación que en estos casos se produce entre Estado y Gobernante, con lo que ello implica de tendencia hacia fórmulas absolutistas o dictatoriales, generalmente, como ocurre en este caso, no se queda en la mera supervivencia sino que además se pretende la potenciación del propio Estado hacia nuevas cotas de mayor poder personal, bien sea a través de una mayor intromisión o control interno o bien sea a través de una proyección externa, ligando la suerte del propio gobernante a la «gloria» del propio Estado.

Todo ello, en cualquier caso, reducido dentro de nuestro análisis al punto que pretende resaltarse, según ya se ha venido indicando; esto es, la exposición

⁷⁸ ALONSO OLEA comenta precisamente este problema, el de la situación de empleo o desde el otro punto de vista el crecimiento del paro forzoso, como el más relevante, afirmando que «es difícil quitar dramatismo a un fenómeno que por todos lados se nos presenta como dramático, y sustraerse a la impresión de que el paro que tenemos encima es el gran paro histórico, el que ha azotado la humanidad desde siempre, salvo en períodos sumamente concretos y determinados en que una eclosión tecnológica ha revolucionado profundamente el sistema de necesidades humanas y ha abierto posibilidades masivas de empleo ante las exigencias del aparato productivo para satisfacer aquéllas; el paro ante el que, en el mejor de los casos, se ha reaccionado mediante la autodefensa del subempleo, esto es, mediante la acumulación de personas técnicamente innecesarias en cada puesto de trabajo; el paro de las soluciones terribles y catastróficas hobbesianas» (vid. ALONSO OLEA, M., «Cien años...», *op. cit.*, pág. 113).

ejemplificativa de cómo la conjunción de determinadas circunstancias con la finalidad política siempre presente de mantenimiento y extensión de poder conducen en un determinado momento histórico a la aparición de la protección social específica, en este caso a la aparición de los denominados Seguros Sociales en cuanto pioneros de la misma. Y ello valorando precisamente a un gran estadista como Bismarck que supo ver claro y separar ese aspecto esencial para sus fines, el político, de los otros secundarios, motivados por los hechos históricos del momento, a los que supo adaptarse⁷⁹.

Sintetiza el Profesor DURAND⁸⁰, en el sentido aquí pretendido no sólo por su simplificación sino porque hace precisamente hincapié en última instancia en el aspecto político en la línea aquí expuesta, las siguientes razones o causas como decisivas para que aparezca en Alemania una corriente de opinión favorable a la creación de Seguros Sociales que intuye el propio Bismarck⁸¹ y que se plasma en el primer Seguro Social como tal⁸², el de enfermedad para los trabajadores industriales, en 1883⁸³:

⁷⁹ Señala igualmente ALONSO OLEA (*ibídem*, pág. 108), en relación con lo apuntado en la introducción acerca de la contraposición de los «medios» con respecto a los «fines» ahora analizados, que «la genialidad de Bismarck consistió, en sustancia, en trasladar al campo de los riesgos sociales la técnica de la operación del seguro»; en cualquier caso, la adaptación de una técnica concreta a una finalidad de más amplio alcance.

⁸⁰ Vid. DURAND, P., «La política...», *op. cit.*, pág. 103 y ss.; con cita de autores como G. de la GARDE (*Legislations nationales comparés*), P. PIC [*Les assurances sociales en France et à l'étranger (1913) o Trait lem leg ind*], BELLOM (*Les lois d'assurance ouvriere a l'étranger*), Dtr. ZACHER [*Die arbeitversicherung in Auslande (1901-1909 y 1895)*], E. VERMEIL [*L'Allemagne (1945)*], y las tesis de A. GABERT (París, 1899) y de A. KORN (Dijon, 1901). Vid., en España, haciéndose eco de estas razones, MANRIQUE, F., *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Bilbao, Deusto, 1984, pág. 15 y ss.

⁸¹ Aunque en opinión de RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 441 y ss.) «no se debe acentuar demasiado la identificación de Bismarck con las leyes de los seguros sociales», argumentando que «las leyes sobre seguros sociales nacieron por las influencias de las más diversas fuerzas políticas» y que «la calificación usada muchas veces, *legislación bismarckiana sobre seguros sociales*, debido principalmente a la participación de otras muchas personas en su preparación y realización, conduce a equívocos», el propio autor reconoce que tampoco ello es motivo suficiente para que se desvalorice demasiado su influencia, admitiendo que «sin el poder y la energía de Bismarck no habían sido posibles las leyes sobre los seguros sociales, por lo menos no en el tiempo en que fueron dictadas» y que, resaltando esto último dentro del contexto aquí abordado, «la finalidad política de las leyes, así como su ajuste a las apetencias de la masa trabajadora, hay que atribuírselas a él».

⁸² Con independencia de que previamente ya apareciesen en la propia Alemania fórmulas de cobertura social. El propio RITTER (*ibídem*, pág. 438) afirma en este sentido que en realidad «los seguros sociales alemanes nacieron demasiado pronto, no precisamente en los años 1880, sino bastante antes», motivado este nacimiento prematuro por otros factores a añadir a los que luego se van a comentar (incluido el del miedo), como el hecho de que en Alemania «se gozaba de una vieja tradición de que el Estado era el mejor instrumento para la promoción de la asistencia y el control social» (tradición que se basaba fundamentalmente «en la vieja visión del derecho de los súbditos a un mínimo de subsistencia siempre y en tanto que el súbdito cumpliera con sus obligaciones con la autoridad» y en «una administración intervencionista de los Estados alemanes, que incluso no se rompió en el siglo XX»); el que esta tradición se viviera por primera vez durante la revolución de los años 1848-1849 «en la forma de una política social activa; y que «para el desarrollo de la política social estatal lo decisivo fue la situación económica y social alemana desde aproximadamente el año 1870».

⁸³ Al que siguieron el de Accidentes de Trabajo (1884), el de Invalidez-Vejez (1889) y el de Supervivencia (1911); agrupados, que no unificados todavía, en el denominado Código de Seguros Sociales en ese mismo año (1911).

1.^a) La existencia de una particular estructura demográfica como consecuencia de la evolución experimentada por Alemania durante el siglo XIX. Con respecto a los datos demográficos propiamente dichos se constata cómo la población alemana pasa de tener 25 millones de habitantes en el año 1800 a tener 40 en 1871, 50 en 1890 y 65 en 1910, dentro de un proceso creciente que sigue en los años posteriores a la propia instauración de los Seguros Sociales⁸⁴.

Este primer dato, con una estructura demográfica natalista lo que conduce a una pirámide de población con amplia base (muchos jóvenes) y un vértice estrecho (pocos mayores proporcionalmente) debemos entenderlo como muy favorable a la hora de hacer financieramente viables unos Seguros Sociales que concebidos bajo la fórmula adaptada del seguro contaban con un amplio potencial de cotizaciones para pagar unas prestaciones a un todavía reducido grupo de personas (considerando que las pensiones por vejez son el eje de una protección social cuando se va extendiendo ésta y que cuanto mayor edad se tenga es lógico pensar que la enfermedad o la invalidez serán estadísticamente más probables).

La importancia del dato se vuelve en contra, y por tanto deberemos considerarlo ahora en términos de presente, cuando lo que contribuyó al nacimiento de esta protección social se ve alterado substancialmente, como es bien conocido, a medida que la propia estructura demográfica deja, sobre todo en los países de nuestro entorno europeo, de ser natalista conduciendo a una pirámide en la que cada vez la diferencia entre la base y el vértice (entre los posibles cotizantes y los que en mayor número deberán ser perceptores de prestaciones) es menor⁸⁵.

2.^a) La aparición de una potente industria. En efecto, se produce una gran transformación económica que trajo una gran industria para las regiones del Oeste y del Sur. Si durante la primera mitad del siglo XIX Alemania seguía siendo un país eminentemente agrario, con una introducción lenta del maquinismo, el hecho de que fuese apareciendo «una red de carreteras, de comunicaciones postales, de ferrocarriles, estaba preparando no obstante un nuevo mundo económico», que se conecta con la denominada cuenca minera del Rhur, en donde la explotación de carbón pasa a ser decisiva en cuanto que se destina a todo ese maquinismo, ya de comercialización e industrialización masiva. Ello no excluye la matización de que aunque el desarrollo industrial se produce inicialmente después de 1848 la indemnización que paga Francia (50.000 millones) en 1870 al finalizar la guerra franco-prusiana permite acometer y agilizar parte del proceso⁸⁶.

⁸⁴ En el famoso Mensaje Imperial de 17 de noviembre de 1881 [puede verse íntegramente en ALONSO OLEA, M., «Cien años...», *op. cit.*, págs. 117 y 118 (traducción C. Miñambres)] Bismarck, dirigiéndose al Reichstag, contemplaba como «condición previa para nuevas decisiones sobre la mencionada reforma social y política... la elaboración de estadísticas profesionales fiables de la población del Imperio», entendiéndolo que hasta ese momento no se disponía de un material seguro ni suficiente». Así, determinaba que «tan pronto como éste pueda ser conseguido por la Administración se ordenará a la mayor brevedad; pero la obtención de los datos completos solamente puede hacerse a tenor de una regulación legal, cuyo proyecto se remitirá al Reichstag».

⁸⁵ Vid., en general, el Informe de la OIT, *De la pirámide al pilar de la población. Los cambios en la población y la Seguridad social en Europa*, MTSS, 1990.

⁸⁶ En el mismo mensaje citado en nota precedente se decía que «en este proyecto se puede contemplar con satisfacción, la próspera evolución económica del Imperio y los magníficos resultados que han sido logrados con la política económica propuesta y aprobada por el Reichstag». A pesar de ello se deja claro el esfuerzo a realizar por todos para su consecución cuando se añade

El dato nuevamente es positivo en cuanto que con una economía creciente, en expansión, siempre es mucho más fácil encontrar recursos (o simplemente poder disponer de ellos) para algo más que la propia subsistencia, hablando en este caso sobre todo desde la perspectiva del propio Estado y no tanto todavía desde el punto de vista individual de unos trabajadores retribuidos pobremente.

3.^a) Muy en conexión con la razón anterior nos encontramos con la paralelamente creciente aparición de un proletariado urbano, singularmente expuesto a los riesgos sociales a los que luego se va a dar cobertura⁸⁷. La legislación existente en Alemania favorable a los grandes propietarios contribuyó además a que este éxodo del campo a la ciudad comenzase pronto. Recogiendo datos igualmente aportados, en los que se pone de manifiesto cómo se producen importantes desplazamientos de población desde 1850, desde el Este y el Sur, agrarios, a las regiones industriales, especialmente hacia los años 1880 y 1890, encontramos que el número de ciudades de más de 100.000 habitantes pasa de 4 en 1850 a 15 en 1880, a 33 en 1900 y a 48 en 1910, a la vez que se eleva el porcentaje de esta población urbana con respecto a la total durante igual período (del 2 al 22 por 100).

Y es esta razón, ya no favorecedora como las anteriores sino propiciatoria más bien del problema, la que conecta precisamente con el argumento político del que venimos hablando en general en relación con la causa última de la aparición de la protección social específica, en este caso de los Seguros Sociales. De hecho aquí la encontramos en su forma más pura o más clara de ver, esto es, como «cuestión social» propiamente dicha a la que hacer frente⁸⁸. Si la

que «nos así esperamos alcanzar un objetivo que el poder estatal, por sí solo, no podría conseguir hacer frente... Pero, con todo, el objetivo no podrá alcanzarse si no es mediante la obtención y ampliación de recursos económicos importantes»; esto último debe conectarse con el proyecto de reforma fiscal que el propio Bismarck trataba de llevar a efecto.

⁸⁷ Señala RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 440) cómo «una de las principales presiones para llevar a cabo la reforma fue el desmesurado crecimiento del riesgo de accidentes en las fábricas, y todo ello como consecuencia por el descontento propiciado por la ley del Reich sobre el seguro obligatorio de 1871 que no cubría el 20 por 100 aproximadamente de las empresas y servía de motivo de enrarecimiento de las relaciones entre los trabajadores y de los empresarios».

⁸⁸ El propio RITTER (*ibidem*, págs. 438 y 439) resume que «la cuestión social fue siempre por la actualización de los contemporáneos del siglo XIX un sueño presente de una revolución social de la Comuna de París de 1871, como lo demuestran las olas de huelgas de 1869 a 1872, la creciente movilización política de los trabajadores en los partidos socialistas, la escasez de vivienda en las grandes ciudades y, por último, la miseria como consecuencia de la prolongada y grave crisis económica durante los años 1873-1874, que resurgió con toda su crudeza en la conciencia pública». A ello se une que «como telón de fondo comenzó su singladura en el año 1872 la Asociación para la Política Social, que tenía por finalidad la elaboración de unos principios científicos para llevar a cabo un reforma política social, así como influir decisivamente en materias concretas en la opinión pública y en el legislador»; y «los denominados *katheder-sozialisten* que se habían enrolado de dicha asociación junto con los que aún conservaban o actuaban bajo impulsos cristianos a pesar de que sus ideas provenían de ideas reformistas anticuadas del catolicismo y protestantismo». En cualquier caso «sobre cuestiones concretas de la reforma social estaban fuertemente unidos por evitar una *amenazante revolución social* y para dar respuesta a las exigencias de la socialdemocracia». Es decir, que estos grupos estaban unidos a pesar de profesar diferentes ideas: «unos eran más conservadores que otros, algunos profesaban el liberalismo o tenían ideas socialistas»; lo que le lleva a este autor a sostener que «se intentó el arrumbamiento de la socialdemocracia por medio de medidas concretas sobre la reforma social, y éste fue el único y decisivo motivo por el cual se promulgaron las leyes sobre los seguros sociales de los años 1880». Sea o no único o compartido, se está de hecho cayendo de nuevo en la argumentación política.

masificación en las ciudades unido al trabajo industrial (tampoco precisamente en las mejores condiciones) supone un fuerte incremento de los riesgos sociales, la aparición de las situaciones de necesidad que ello conlleva implican un apoyo importante para el descontento y la agitación social (unido en este caso a esas reivindicaciones puramente laborales).

Y es precisamente entonces cuando aparece ese buen estadista que fue Bismarck (como hombre de Estado y como potenciador del propio Estado y de su figura, en el sentido indicado) para tratar de reconducir un posible «germen revolucionario», o al menos una causa evidente de disturbios y alteraciones que ya empezaban a producirse⁸⁹ y un peligro para su propia situación por el auge de la oposición existente⁹⁰, hacia esa situación de consenso, o de aparente consenso impuesto si se prefiere, de la que venimos hablando en todo momento en la que a cambio de algo posible y proporcionalmente provechoso por su carácter secundario se mantenga lo esencial, o lo que en ese momento el propio poder establecido encarnado en su figura estima como tal; no dudando incluso, en aras de hacerlo posible, en abandonar su alianza con los liberales recomponiendo su Gabinete con los conservadores prusianos dentro de un proceso «mixto» de actuación en el que junto a medidas represivas se concedían ciertas mejoras tendentes en última instancia a evitar un conflicto no conveniente por las dimensiones que estaba alcanzando⁹¹.

Para ello contó no sólo con el apoyo de los apuntados datos demográficos y económicos, unido a la propia fortaleza de un Estado que ya había salido reforzado tras esa aludida guerra franco-prusiana (como ocurre siempre tras una, siempre entre comillas, «victoria bélica»), sino también con otros, como la existencia de ciertos antecedentes al respecto⁹², o de ciertas corrientes de tipo

⁸⁹ Constata DURAND (vid. DURAND, P., «La política...», *op. cit.*, pág. 105) en este sentido cómo «los excesos del aventurismo económico que siguieron a la guerra de 1870 determinó el desencadenamiento en 1874 de una profunda crisis», que se manifestó en un colapso financiero, acompañado de cierres de fábricas, huelgas y paro. Esta crisis, que contrasta con una factible época de auge económico en atención a lo antes comentado sobre una potente industria existente, «tuvo lugar especialmente en ciudades industriales superpobladas», en relación con otras de las circunstancias coadyuvantes apuntadas, el aumento del proletariado urbano.

⁹⁰ Se alude así (*ibídem*) a la «elocuente propaganda de LASALLE que en 1863 provoca la creación en Leipzig de la Asociación General de Trabajadores Alemanes, punto de origen del posterior partido socialdemócrata; constatándose como la crisis referida en la nota precedente «provocó un rápido desarrollo del movimiento socialista, esta vez bajo la influencia de Marx».

⁹¹ Se señala igualmente (*ibídem*) en este línea que el propio Bismarck, ante el rápido desarrollo del movimiento socialista se decide «a poner en práctica una política combinada de habilidad y fuerza», aunque se basara sobre todo en esta última. Así, «tomando como pretexto los atentados ocurridos en el mes de julio de 1878 consiguió del Reichstag el voto favorable para la Ley contra los Socialistas», que suponía la suspensión de los derechos de reunión y de asociación, prohibiendo no sólo el Partido Socialista sino arrestando además o expulsando a sus dirigentes a la vez que se controlaban los medios de comunicación, para evitar cualquier propaganda «subversiva». Tales medidas represivas no hubieran precisado ser establecidas por ningún hombre de Estado, como innumerables ejemplos de la propia historia nos lo demuestran. Lo realmente relevante es que Bismarck es en todo momento consciente de que estas medidas tomadas de modo exclusivo no sólo podrían llegar a ser inútiles sino conducir a agudizar todavía más el conflicto. De ahí que se decide a mejorar «la suerte de las clases obreras, esperando, por otra parte, suprimir con esta política las causas últimas de agitación popular y desviar las masas del socialismo».

⁹² Se citan como precedentes favorables a esta política, entre otros (*ibídem*, pág. 104) el Código Prusiano (que desde 1810 obligaba a los empleadores a asegurar prestaciones de enfermedad a los criados y empleados de comercio que vivieran bajo su suelo), el Código imperial de 1845 (que

más ideológico aún sin ser coincidentes con la suya⁹³, a los que supo sacar partido en aras de lograr ese objetivo último apuntado. Se afirma en este sentido⁹⁴ que «las preocupaciones del hombre de Estado coincidieron con una corriente hostil al liberalismo social, que representa el último de los factores que explica la formación del Sistema de Seguros Sociales», de lo que podría interpretarse tanto su importancia como el hecho de ser un factor más a añadir a los anteriores y situado en el mismo plano. Sin embargo, la conclusión que nos sirve para cerrar esta breve exposición del primer ejemplo propuesto, en la pretensión simplemente de reforzar y concretar lo ya desarrollado previamente, debe seguir siendo la misma, contradiciendo por tanto esa apuntada interpretación, en la consideración admitida de que «la doctrina del Socialismo de Estado prestó a Bismarck una base ideológica cómoda para conseguir fines de orden político»⁹⁵.

permitió a los Municipios imponer la afiliación de aprendices y trabajadores pobres a fondos de enfermedad, un Decreto de 3 de noviembre de 1848 (que establece un sistema de responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo) o el Código Prusiano (que mantiene la obligación de estar afiliado a una Caja de enfermedad para los artesanos aunque se hubiera suprimido la obligación de adherirse a alguna corporación).

⁹³ Se alude en este otro sentido a la coincidencia de las preocupaciones del propio Bismarck (aunque fuera con objetivos diferentes) con la señalada «corriente de opinión hostil al liberalismo social» que se concreta en la denominada de modo inexacta como expresamente se reconoce «Escuela del Socialismo de Cátedra», en donde se encuadra a «economistas y escritores políticos» que «se ocupaban de amortiguar los conflictos entre capital y trabajo, deseando hacer compartir a una fracción cada vez más importante de la población *los bienes de la civilización*». Se exponen las mismas en la declaración del Congreso de Eisenach en 1872, destacando su influencia sobre SCHMOLLER y WAGNER, que se manifiesta en frases como que «existe entre los individuos y las clases de una misma nación una solidaridad, que se manifiesta por medio de una comunidad de lengua, costumbres e instituciones, y que el Estado debe saber expresar», o dicho de otro modo, que el Estado, en esa función de civilización y bienestar «no puede permanecer indiferente a las miserias de una parte de la nación», fines para los cuales deben utilizarse los impuestos. Ante esto se quiere matizar, de una parte, que esta argumentación ayudaría a entender (sin necesidad de posicionarse siquiera al respecto) por qué la Seguridad Social no se ha desarrollado prácticamente en un nivel internacional; y, de otra, que con ello se está ya haciendo referencia a la redistribución, en cuanto paso decisivo a la hora de concebir esta protección social más allá de la cobertura concreta y que enlaza con la moderna Seguridad Social, la que situamos, al menos teóricamente, a partir de los informes Beveridge a los que luego volveremos a hacer referencia. Se afirma en este último sentido ya por estos autores alemanes que «el Estado debe elevar a las clases inferiores trabajadoras a costa de las clases superiores poseedoras, e impedir la acumulación inmoderada de riqueza en unas pocas manos y en solamente ciertos miembros de las clases poseedoras».

Por su parte, en relación con este «socialismo de Cátedra», en España, JORDANA (vid. JORDANA DE POZAS, «La Seguridad Social en el orden internacional», *RIS*, 1954, núm. 4, pág. 610), negaba igualmente tal acepción como correcta, afirmando que en realidad «no era otra cosa que la manifestación moderna de orientaciones análogas a las que habían inspirado, en los siglos XVII y XVIII, aquel Estado paternal, que fue denominado más tarde *despotismo ilustrado*, bajo la suposición, que se recoge simplemente como otra reflexión entre las posibles a añadir a las precedentes, de que este «fue probablemente el que llevó a Bismarck a crear los modernos (entonces) Seguros Sociales». Ello no obsta tampoco, aunque llegáramos a aceptarlo, a que tras ese «todo para el pueblo pero sin el pueblo», que fue resumidamente y de un modo teórico dicho despotismo ilustrado, pudiéramos seguir encontrando una finalidad última de tipo político.

⁹⁴ Vid. DURAND, P., «La política...», *op. cit.*, págs. 105 y 106.

⁹⁵ Se ha llegado incluso a apuntar (vid. PERPIÑA RODRÍGUEZ, A., «Filosofía...», *op. cit.*, pág. 265), partiendo de la base, en cuanto refuerzo de lo expuesto, de que la causa última general puede provenir tanto de la «necesidad de orden» como de «ciertos fines políticos, cuyo cumplimiento se ve dificultado por la cuestión social», jugando un papel destacado en este sentido «el factor de fortalecimiento del poder, como fin en sí, buscando al efecto la atracción de las masas proletarias, y sobre todo sintiendo la necesidad de resolver el problema interior para hacer frente a los imperativos derivados de una política imperialista»; que, como otra razón más a considerar, «una de las

El propio DURAN⁹⁶ se sirve del Mensaje en el que Bismarck se dirige al Reichstag el 17 de noviembre de 1881, en el que anunció su intención de crear el Seguro de Enfermedad, el de Invalidez, y el de Accidentes de Trabajo, para reconocer finalmente que lo que allí se expresa, se cuenta, es el «proyecto secreto de Bismarck: la voluntad de desarmar el socialismo colocándose en su propio terreno⁹⁷, y crear, gracias al seguro social, un número considerable de personas que disfrutaran de una renta fija, y que, como consecuencia, tuvieran interés en ligar su suerte a la del Imperio. Se confirma con ello tanto la finalidad política última como las dotes de estadista de un hombre como Bismarck⁹⁸, que supera «la resistencia de conservadores y liberales, que se obstinaban en no comprender que ciertas reformas son a veces la más grande habilidad de un conservadurismo social» para alcanzar en pocos años y «gracias a la estabilidad de su poder» el sistema alemán de Seguros Sociales, con el que alcanzar los objetivos prefijados⁹⁹; que, paradójicamente, mencionándolo simplemente de

circunstancias que impulsaron a Bismarck a inaugurar los Seguros Sociales fue el gran número de inútiles para el servicio militar y la disminución de talla de los soldados, como consecuencia del pésimo género de vida que llevaba una gran parte de la población», en cuanto argumento que no obstante, aún admitiéndose, vuelve a derivar como político en última instancia.

⁹⁶ Vid. DURAND, P., «La política...», *op. cit.*, págs. 106 y 107.

⁹⁷ No sólo aludiendo directamente (y paradójicamente) a las ideas del Socialismo de Estado sino también y de forma entremezclada, que pudiera favorecer todavía más ese consenso pretendido y favorecedor, a otras ideas con las que pudieran sentirse incorporados otros sectores de la población no socialistas (y posiblemente más cercanos en el fondo al propio Bismarck), apuntándose en este sentido «la referencia a las concepciones de Federico el Grande sobre la obligación de los gobernantes de estar el servicio del pueblo», conectando con la grandeza del propio Imperio (para los imperialistas); o a las «consideraciones sobre los fundamentos morales de una civilización cristiana» (con respecto a las personas religiosas y a la religión imperante), en relación con aspectos sobre los que precisamente ya hemos hecho referencia previamente.

⁹⁸ El equilibrio que trata de sostener entre esa finalidad política última y las ideas sobre las que debe seguir «envolviendo» las nuevas reformas se puede intuir nuevamente en el repetido Mensaje Imperial, en el que se manifiesta el «convencimiento de que la superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores», añadiendo paralelamente proclamas como las que se refieren a que «con tan suma satisfacción contemplaríamos los éxitos con los que Dios ha bendecido nuestro Gobierno, si nos fuese posible poder recordar algún día el haber dejado a la Patria una nueva y duradera garantía de paz interior, y a los necesitados una mayor seguridad y más amplia ayuda a la que también tienen derecho», o a que «encontrar las vías y medios apropiados para tal asistencia, resulta una ardua, pero, a la vez, la más grande de las tareas de cada comunidad que se asiente sobre los fundamentos morales de un pueblo cristiano» y, partiendo de ello, que «el aprovechamiento de este sentir popular y de su fuerza real y el hacerlo actuar en forma cooperativa bajo la protección y promoción estatal, sería posiblemente la solución».

⁹⁹ A la vez que debe destacarse, como hace RITTER (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, págs. 443 y 444) «la importancia de esta actividad práctica en la superación de la marginación social de los trabajadores para la eliminación de las tensiones entre las clases sociales y para situar en primer plano las tendencias reformistas en las organizaciones obreras, todo ello porque exigía colaborar estrechamente con otras capas sociales de la sociedad». En este sentido los Seguros Sociales «potenciaron la solidaridad de cuerpo de los asegurados, hicieron disminuir la dependencia de los trabajadores con respecto a los empresarios, hicieron mejorar la situación legal de los trabajadores, facilitaron la movilidad geográfica de los mismos y contribuyeron también a su emancipación», pudiendo considerarse como «potenciadores de la libertad al ofrecer una garantía contra determinadas situaciones de necesidad»; por todo lo cual «al finalizar los años de 1890 se había formado una opinión altamente positiva sobre los seguros sociales después de que los socialdemócratas consideraron en las controvertidas discusiones internas del partido en los años de 1880 que las leyes que los regulaban habían tenido una gran influencia en la sociedad».

modo anecdótico y sin profundizar en otras razones históricas que se escapan de nuestro limitado análisis de este punto, no aseguró la permanencia hasta el último momento del «canciller de hierro» tras su conflicto con Guillermo II cuando este comienza a gobernar, aprovechándose éste de un proyecto ya entonces llevado a cabo legislativamente.

III.2. El «colectivismo liberal» de Beveridge

La otra de las figuras a las que se va a hacer referencia es Beveridge, como ejemplo a añadir y como máximo exponente (sus ideas o las recogidas en los informes que preside), reconocido internacionalmente, de la instauración de lo que hoy conocemos como Sistemas de Seguridad Social. No se pretende tampoco, al igual que hemos hecho con la figura de Bismarck, una exhaustiva profundización sobre todos y cada uno de los aspectos y temas, que son muchos, que pueden conectarse con el propio Beveridge, sino simplemente una constatación más, en este caso ya para finalizar el estudio pretendido, de que detrás de estos avances en la materia de la protección social podemos encontrar en última instancia argumentos o motivaciones de tipo político por encima de otros de distinta índole (fundamentalmente éticos o altruistas); todo ello como mero refuerzo de lo antedicho¹⁰⁰.

No obstante, acotado igualmente el objetivo, conviene establecer una diferenciación doble con respecto al también sucinto tratamiento llevado a cabo previamente sobre Bismarck, a saber, por una parte, que en este caso estamos ante un hombre que sin perjuicio de su conexión con ámbitos directos de la propia política (como supone la presidencia de esa Comisión de expertos que conduce a los conocidos informes de los años cuarenta¹⁰¹) es en buena medida un teórico, o al menos desarrolla una labor directa en este aspecto, por lo que la confusión entre móviles estricta o directamente políticos y mediatamente ideológicos puros o desconectados de una actuación directa inmediata se entremezclan¹⁰²; y, por otra

Y a ello habría que añadir los «importantes efectos secundarios» como, por ejemplo, la adopción de medidas de seguridad en el trabajo en conexión con el Seguro de Accidentes de Trabajo, la lucha contra la tuberculosis o el efecto redistributivo (este último todavía mayor en los seguros sociales ingleses, todavía del siglo XIX).

¹⁰⁰ Volvemos con ello al principio apuntado que precisaría ya históricamente la intervención del soberano como deber suyo con relación de los incapacitados de «no abandonarlos al azar de la caridad incierta de ciertas personas privadas» [vid. HOBBS, T., *Leviathan*, parte 2.^a, cap. 30 (Ed. M. Oakshott, Oxford), pág. 227], o como deber de la sociedad de no abandonar el descubrimiento ni el remedio de la necesidad «a la doble contingencia de que exista un sentimiento generoso y de que quien lo tiene conozca la necesidad» [vid. HEGEL, *Philosophie des Rechts* (ed. Hoffmeister, Hamburgo), 1955, pág. 200]. Vid., aludiendo a esta síntesis de ideas junto a la idea de Toynbee de «hacer científica la benevolencia», ALONSO OLEA, M., «Cien años...», *op. cit.*, pág. 108.

¹⁰¹ Por lo que se refiere al primer informe, vid. BEVERIDGE, W. H., *Social Insurance and Allied Services*, Londres, HMSO, 1942 [en edición española en BEVERIDGE, W., *Seguro Social y Servicios Afines*, Madrid, MTSS, 1989 (traducida y coordinada por Carmen López Alonso)]. Y en cuanto al segundo de ellos, puede verse BEVERIDGE, W., *Full employment in a free society*, Londres, 1994 [y en edición española en BEVERIDGE, W., *Pleno empleo en una sociedad libre*, Madrid, MTSS, 1988 (coordinada por Carmen López Alonso y traducida por Pilar López Máñez)].

¹⁰² Aunque se puede considerar que su carrera oficial en la administración social en calidad de funcionario civil, después de 1908 y, de nuevo, después de 1934, le permite influir en los hechos

parte, que nos situamos ya en esa siguiente fase, advertida antes, en la que la «cuestión social» candente va cediendo un poco hacia luchas igualmente de tipo político pero de modo más subliminal, más alejadas del conflicto si se prefiere, en las que la confrontación que reconocemos como existente en todo momento se suaviza o reconduce hacia lo que podemos denominar fórmulas de participación política «moderada» (en contraposición a otras más radicales en las que como antes indicábamos el germen revolucionario llegaba a cuestionar el propio sistema o incluso el propio Estado), como ocurre con la alternancia de partidos políticos en el gobierno dentro de un admitido sistema democrático; aunque reconociendo que todavía estaba latente el conflicto capitalismo-comunismo sobre todo tras la finalización de la II Guerra Mundial, que, con posterioridad a la caída del «muro de Berlín» habría que reelaborar desde el principio, como cuestión autónoma que se aleja de nuestra ahora limitada pretensión.

Retornando, por tanto, a esa pretensión, nos vamos a centrar en diversos análisis llevados a cabo sobre la figura del propio Beveridge, sobre todo en su propio entorno británico, en los que, con independencia de que muchos de ellos sostienen teorías irreconciliables, se pone de manifiesto la motivación política última que late en el intento de construcción, a lo largo de los años en que aparecen publicaciones de este autor, de lo que hoy denominamos Sistema de Seguridad Social. Y lo vamos a hacer, conscientes en todo caso como venimos reconociendo de que lo que más nos importa en este momento es ese mismo esquema de actuación, en torno a una expresión que se ha utilizado para resumir y constatar la intención política de Beveridge, el «colectivismo liberal»¹⁰³, que situado además en medio de interpretaciones más radicales a la izquierda o a la derecha¹⁰⁴ nos puede servir además para seguir insistiendo sobre el repetido consenso que supone viabilizar estas medidas específicas de protección social, y que termina por ser la base del mantenimiento del propio pacto en sus aspectos generales.

En ese afán sintético y de limitación fundamentalmente a una cuestión concreta, el planteamiento que hacemos se reduce a determinar la naturaleza del colectivismo de Beveridge y con ello a poner simplemente de manifiesto las implicaciones políticas que laten en torno a esas nuevas ideas de las que surge en gran medida, con las lógicas adaptaciones en cada país, el denominado

de forma directa, lo cierto es que tanto el gobierno liberal de antes de 1914 como el laborista de después de 1945 no desarrollan por completo ninguno de los planes de Beveridge, seleccionando más bien y modificando objetivos o instrumentos de la política que Beveridge tanto había defendido en sus textos (considerando éstos textos teóricos como la clave de la influencia del propio Beveridge. Se habla expresivamente en este sentido de «un fantasma filosófico que deambula por el aparato político». Vid. WILLIAMS, K., y WILLIAMS, J., *A Beveridge Reader*, Londres, Allen & Unwin, 1987; y traducido al castellano, *Antología de Beveridge*, Madrid, MTSS, 1990 (págs. 15 y 16); obra sobre la que nos vamos a apoyar por su carácter sintético en este limitado análisis para constatar simplemente las implicaciones de tipo político.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Entre los que sitúan a Beveridge más en la izquierda política se cita (esquematisados en la obra a la que se ha hecho referencia en la nota precedente) a HARRIS (vid. HARRIS, J., *William Beveridge, a Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977); mientras que más a la derecha encontraríamos a FREEDEN (vid. FREEDEN, M., *The New Liberalism: an ideology of Social Reform*, Oxford, Clarendon Press, 1978); y en cuanto postura absolutamente crítica contra el propio Beveridge, por considerarle un «iluminado utópico», aparece BARNETT (vid. BARNETT, C., *The Audit of War: The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation*, Londres, Macmillan, 1986).

Sistema de Seguridad Social. Así, negando el aforismo de Dicey de que «frecuentemente la opinión legislativa es en sí misma más el resultado de los hechos que de la especulación filosófica» por entender que «se basa en una falsa antítesis entre lo fáctico y lo filosófico» se afirma¹⁰⁵ que «el trabajo de Beveridge muestra cómo los hechos (y los instrumentos de la política) están contruidos sobre, y a través, de la filosofía política¹⁰⁶». De hecho los textos de Beveridge no son calificados precisamente como originales o de una gran calidad intelectual (se dice que eran «convencionales, secundarios y derivativos») resaltando la capacidad que tenía de «empaquetar las ideas progresivas reformistas que otros originaban», en particular las ideas económicas de Keynes manifestadas en su *General Theory* en 1936¹⁰⁷, o, dicho de otro modo, que «tuvo la perspicacia política de ver que las nuevas ideas técnicas podían ser utilizadas como medios para la realización y el desarrollo de viejos principios filosóficos».

Esto es importante ya como conclusión, sin entrar todavía en lo acertado o no de la calificación del colectivismo liberal, porque pone de manifiesto una disociación entre la finalidad pretendida en última instancia (filosófica, que bien puede ser política, sea incluso más ideológica o más ética) y los medios utilizados; lo que puede servir como añadido dentro de una reflexión en términos de presente cuando los postulados de Keynes (el pleno empleo entonces pensado, luego abandonado, pero incluso se puede pensar también que ahora renacido como aspiración) han perdido fuerza y sin embargo se mantiene el consenso sobre la pervivencia del Sistema, es decir, que podríamos llegar a plantearnos, en relación con el planteamiento inicial esquematizado en la introducción, la separación entre los fines, que siguen conservándose como objetivo, y los medios, que podrían verse alterados ante un cambio en los presupuestos técnico-económicos que fueron entonces transplantados al propio Sistema y que podrían llegar a ser sustituidos por los hoy imperantes, en cuanto simple idea a añadir a la reflexión iniciada¹⁰⁸. El problema surgiría si esa base teórica de tipo económico, sobre la que se sustentaba en buena medida la viabilidad del objetivo político, fuera sustituida por otra que no sólo no lo asegurara sino que incluso ni siquiera creyera en esa viabilidad futura manteniendo la estructura presente heredada de los tiempos que fundamentalmente ahora estamos co-

¹⁰⁵ Vid. WILLIAMS, K y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 14 y ss.

¹⁰⁶ Vid. como complemento de todo este planteamiento en sus aspectos globales, que desbordan los concretos aquí abordados, entre otros, la obra antes aludida de BADILLO O'FARRELL, P., *Fundamentos de Filosofía Política*, Madrid, Tecnos, 1998.

¹⁰⁷ Vid. KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1936.

¹⁰⁸ Volviendo a apuntar en este sentido la necesidad de una racionalidad entre medios y fines a ubicar en el entorno de cada una de las reformas de esta institución, lo cierto también es que como señala RITTER las decisiones que se adoptaron en su momento para el nacimiento de los Seguros Sociales han condicionado y condicionan todavía los actuales Sistemas de Seguridad Social (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 452); lo que puede suponer la necesidad de distintas formas de adaptación o de acentuación en determinados aspectos a la hora de concretar aquéllas. Por su parte, en relación con la influencia de los criterios de oportunidad y conveniencia, podemos volver a hacer referencia a la expresión de Borrajo: «el valor de lo razonable» (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 12). Igualmente puede acogerse en este contexto la afirmación de PERRIN en cuanto a la necesaria racionalización, «entendida en un sentido amplio como la adecuación lógica de los medios a los fines...» (vid. PERRIN, G., «Racionalización y humanización...», *op. cit.*, pág. 481).

mentando. Son en todo caso ideas, destacando nuevamente la íntima relación entre los aspectos políticos y los económicos, sobre las que para profundizar más, algo que desborda el acotado objetivo ahora pretendido, sería oportuno referirse a una realidad o situación concreta, como puede ser singularmente el de la problemática financiera en el caso español¹⁰⁹.

Volviendo al ámbito de las ideas de tipo más estrictamente político-ideológico nos encontramos con una contraposición entre los que ven en realidad una ruptura entre el «joven Beveridge» y el «viejo Beveridge». Así FREEDEN, en su objetivo de reformular un «liberalismo de vanguardia» a la luz de liberales avanzados como HOBSON o HOBHOUSE¹¹⁰, valora lo que denomina «colectivismo eduardiano» de Beveridge encuadrándolo como «un técnico de derecha, de carácter no liberal» en la primera década del siglo XX, a lo que puede contraponerse que no sólo era liberalismo lo propugnado por Hobson o Hobhouse, pudiendo igualmente interpretarse que estos autores representaban una variante de izquierda del propio liberalismo que no tenía porqué impedir la existencia de otra posible variante del liberalismo de derecha que representaría Beveridge, con ejemplos concretos que lo demuestran¹¹¹; admitiéndose por Freedden la paradoja de que pese a que las visiones de Beveridge pudieran no haber sido liberales acaba «siendo el liberal que influyó más en el gabinete liberal, por encima incluso de esos otros teóricos más originales y penetrantes», posiblemente, como apunte a destacar en consonancia con algo ya aludido, porque su liberalismo de derecha podía ser fácilmente materializado en políticas prácticas, o dicho de otro modo, algo aplicable en todo momento, en «dar soluciones realizables a los problemas político-sociales del tiempo»¹¹².

En el lado opuesto HARRIS define en la biografía de Beveridge su colectivismo en los años cuarenta subrayando su ambición y alcance, acercándole al colectivismo de izquierda, casi socialista, de esos años. Esta autora, que presenta a Beveridge como alguien que oscila un tanto incoherentemente entre el individualismo y el colectivismo¹¹³, distingue tres fases cronológicas y dos transiciones en el pensamiento de Beveridge, desde la radical juventud a la prudente edad mediana (período de entreguerras), y hasta la vuelta al radicalismo en la vejez (Beveridge nace en 1879 y muere en 1963), convirtiéndose a partir de los cuarenta, fecha que más nos interesa por ser en la que se elaboran los informes que han tenido más trascendencia, y según esta postura, en ese «ambicioso colectivista que intentaba extender la esfera de la acción estatal de forma masiva». Se trataría por tanto de una transición del individualismo al colectivismo,

¹⁰⁹ Analizando precisamente este tema, me remito a PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J., «La problemática financiera de la Seguridad Social española. Notas económicas sobre una cuestión de pasado, presente y futuro», *RL*, 1998, núm. 12.

¹¹⁰ Cuyas teorías se recogen en obras como *The Physiology of Industry* (1889) (junto con A. F. Mummery), *The Economist of Distribution* (1890), *Imperialism* (1902) o *The Industrial Sistem* (1909), todas ellas de J. A. HOBSON, al que se refiere mediante lectura muy personal el propio Keynes; o *Democracy and Reaction* (1904), *Social Evolution and Political Theory* (1911) y *Development and Purpose* (1913), en este caso de L. T. HOBHOUSE.

¹¹¹ Vid. WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 18 y ss.

¹¹² *Ibidem*, pág. 20; con cita del propio FREEDEN, M., «The new...», *op. cit.*, págs. 10, 254 a 256 y 248.

¹¹³ *Ibidem*, con cita en este caso de HARRIS, J., «William...», *op. cit.*, págs. 2, 440, y 471 a 472.

hacia la planificación incluso. La crítica que se puede apuntar en este caso es el olvido del tercer informe, como sucede por otra parte frecuentemente haciéndose referencia sólo a los dos primeros, los antes ya citados, que bajo el título de «Voluntary Action» publicado en 1948, supone, podemos considerar, el contrapeso para el pretendido equilibrio, en relación con el minimalismo sobre el que luego haremos alguna referencia¹¹⁴.

Y al hilo de ello, podemos seguir insistiendo en la conclusión pretendida, el objeto de este concreto ejemplo escogido, tampoco casual, para reforzar cómo volvemos a encontrar finalmente, con independencia de esas discrepantes posiciones, una finalidad política clara tendente a encontrar un equilibrio mediante la utilización de estas fórmulas específicas de protección social entre posturas enfrentadas; una de ellas para seguir manteniendo la esencia de sus privilegios y otra para mejorar su situación precedente aunque sea mínimamente (siempre que sea «suficiente» para suavizar el conflicto permanente). Se ha afirmado en este sentido¹¹⁵ que «la estrategia de Beveridge puede ser presentada como un sustituto liberal de derechas para el socialismo, porque proponía aumentar los niveles mínimos de ingresos de los pobres y su seguridad sin ninguna disminución de los de los ricos», y que incluso Beveridge se sentía atraído por la técnica keynesiana (por la administración de su demanda) porque «prometía conseguir pleno empleo sin necesidad de unas formas de planificación más dirigistas, que recortarían la libertad de los propietarios y de los gestores capitalistas», debiendo utilizarse la planificación de este tipo sólo si el keynesianismo fracasara (algo que no se ha concretado llegado ese momento), apoyando incluso una cotización de tipo uniforme (en contra incluso de la preconizada en los precedentes Seguros Sociales) porque «creaba una interferencia mínima con la libertad individual para gastar el propio ingreso y hacer *previsiones voluntarias* adicionales»¹¹⁶. Y este resultado, esta combinación de elementos individualistas y colectivistas para poder generar el consenso es lo que se denomina «colectivismo liberal», algo que ya en el estricto campo de la política se había desarrollado incluso antes en la propia Gran Bretaña por algún autor como Macmillan¹¹⁷.

La pugna sigue en cualquier caso resumiéndose entre un colectivismo socialista y lo que venimos admitiendo como colectivismo liberal. Surge este último cuando se constata (enlazando con lo ya visto con Bismarck) que la intervención del Estado es absolutamente necesaria para combatir problemas como la pobre-

¹¹⁴ Encuentra acomodo aquí la reflexión ya antes aludida de Borrajo (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 16) de que, en realidad, el tercer principio, el que se refiere a «la libertad personal, que exige el estímulo máximo al trabajo y al ahorro», es «la idea fuerza de todo el informe», considerando que «la Seguridad Social exige, como factor esencial, la cooperación entre el Estado y la iniciativa privada», concluyendo que «el Estado cumple una función de garantía y la ciñe hasta el nivel de subsistencia, precisamente para colocar a todos los individuos (y a sus agrupaciones sociales) en igualdad de oportunidades» y que «el Estado ofrece la seguridad a cambio de las cotizaciones detraídas obligatoriamente a los ciudadanos, pero en los términos que no obstaculicen, ni menos agoten, estímulos, ocasiones y responsabilidades para cada uno de ellos». Ello podría enlazarse con temas nucleares a abordar igualmente como básicos, tales como la dicotomía renta igualitaria-renta proporcional, en paralelo a la propia cobertura pública y privada u obligatoria y libre.

¹¹⁵ Vid. WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 22.

¹¹⁶ En cuanto reforzamiento de lo indicado en nota precedente.

¹¹⁷ Vid. MACMILLAN, H., *The middle Way*, Londres, Macmillan, 1937.

za o la inseguridad económica que el libre mercado genera pero que se ve incapacitado para resolver por sí mismo. Admitido esto nuevamente la cuestión central es determinar dónde está la línea intermedia, el límite de esa intervención estatal.

A partir de este momento es cuando ese colectivismo liberal (conservador en última instancia) luchará porque esta intervención sea mínima, reducida a lo estrictamente necesario para alcanzar el fin realmente perseguido, la subsistencia del propio sistema. Ese es el minimalismo del propio Beveridge, no sólo buscando mínimos de rentas sino defendiendo además la menor interferencia posible «con las válidas libertades políticas y económicas del capitalismo», que le diferencia de socialistas colectivistas como DURBIN¹¹⁸ que pretendían ir más allá, defendiendo que la planificación «podía ser utilizada para reducir la desigualdad mediante una serie de políticas que dirigieran todo el campo, desde uno a otro extremo, de las desigualdades de renta».

En resumen, se llega a la conclusión, que aquí se comparte en cuanto sitúa la causa de la protección social en ese fin político y que puede encajarse a la vez como planteamiento a resolver incluso en clave de presente¹¹⁹, de que «la posición del nuevo liberalismo era diferente y no socialista, porque recomendaba porciones amplias de colectivismo con el interés de preservar cuanto se pudiera el individualismo capitalista», en la consideración de que «los colectivistas liberales (en el sentido visto) aceptaban la justificación filosófica tradicional del capitalismo como un sistema político y económico, cuya virtud era que dejaba al hombre libre para hacer por sí mismo cuanto quisiera»; a lo que puede añadirse que «al tiempo, los colectivistas liberales creían que las consecuencias de esta libertad en y por el mercado eran completamente inaceptables y que esas consecuencias tendrían que ser desviadas por la intervención estatal en algunos aspectos, si las libertades habían de sobrevivir» y que «para sentar estos puntos de modo más positivo, se podría decir que los colectivistas liberales prometían de forma seductora lo mejor de los dos mundos; las libertades capitalistas florecerían en un nuevo orden que habría suprimido los problemas capitalistas de forma tan eficaz como el socialismo, que reducía dichas libertades».

Aunque podríamos hacer referencia a otros autores como BARNETT que se separan de este planteamiento, realizando una especie de «demonología» de Beveridge, caracterizándolo como un «ambicioso colectivista de izquierdas» además de utópico¹²⁰, cuyos fines serían más éticos que técnicos¹²¹, privilegian-

¹¹⁸ Vid. DURBIN, E., *Problems of Economic Planning*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1940.

¹¹⁹ Vid. WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 25.

¹²⁰ Vid. BARNETT, C., *The Audit of War: The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation*, Londres, Macmillan, 1986; en donde se ve al Beveridge de los años cuarenta como representante de un izquierdismo utópico sobre la «Nueva Jerusalén» que resultó desastroso, a largo plazo, porque empeoró la *enfermedad británica* con ese planteamiento *iluminado* (pág. 26). En su contra se afirma (vid. WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 225) que «si la estrategia política de Beveridge en los años cuarenta era utópica, eso ocurría porque Beveridge hizo muchas concesiones a las premisas individualistas del capitalismo liberal que todavía aceptaba».

¹²¹ Opina, en este sentido, RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 445, que mientras «el motor principal que hacía posible la puesta en práctica de los seguros sociales en Alemania antes de 1914 era el temor a la destrucción del Estado y de la Sociedad por el movimiento obrero socialista, concibiéndose como el instrumento adecuado para luchar contra dicho movimiento acce-

do los objetivos de política social sobre los de la política económica¹²², y que se constata simplemente, entre otras opiniones, para resaltar la posible amplitud del debate, lo cierto es que con respecto a la cuestión aquí tratada preferimos decantarnos por la otra conclusión. Se entiende con ello que Beveridge y los Sistemas de Seguridad Social, adaptados en mayor o menor medida a circunstancias concretas de cada uno de los países en los que se instauran estos Sistemas como tales, recogen todas o parte importante de sus ideas dentro de esa finalidad política de búsqueda de equilibrios, de posturas intermedias consensuadas, progresistas a la vez que conservadoras, con las que seguir preservando en última instancia la estabilidad presente.

De hecho, cuando aparecen críticas (como alguna de las apuntadas más cercanas a nuestros días y con la perspectiva por tanto del paso del tiempo), encuentran el fallo de la política Beveridgeana, además por supuesto de en la decadencia del propio planteamiento keynesiano en el que se basa como apoyo técnico-económico esencial¹²³, en su propia opción política de apoyo. Así, si

diendo a los intereses materiales de los trabajadores de la industria», por contra, «la reforma social en Inglaterra, ya desde finales del siglo XIX, se concibió como el instrumento adecuado de lucha contra la pobreza y sus consecuencias sociales». No obstante, si bien es cierto que hasta la ley de Seguros Sociales británica de 1911 los auténticos destinatarios de las leyes sociales no eran los trabajadores de la industria sino los pobres, ancianos, débiles y desamparados, ello era porque, como el propio autor reconoce ellos «formaban un potencial importante para la protesta social y problema de orden», pese a que como fuerza política carecían de relevancia. Aún reconociendo la intención con ello también de evitar que gran parte de la población «se hundiera en una situación desmoralizadora», en donde podemos conectar con otro argumento de tipo económico, conviene igualmente resaltar cómo RITTER admite de modo paralelo que la razón por la que los Seguros Sociales nacieron en Inglaterra después que en Alemania, a pesar del adelanto industrial y urbano tenía en última instancia una motivación política, ya que junto a argumentos de tipo esencialmente económico (fuerza del liberalismo económico-político, escasa importancia de prácticas asistenciales públicas, tradición mutualista, y sobre todo el sistema jurídico del Common Law, basada en la propiedad privada y en el derecho contractual) se concluye recordando la «ausencia de un movimiento obrero político fuerte» y la «legitimación del sistema parlamentario».

¹²² Afirma BARNETT (vid. BARNETT, C., «The Audit...», *op. cit.*, pág. 44) que «en la nueva Jerusalén se trataba simplemente de aplicar los Diez Mandamientos a una sociedad industrial del siglo XX y de escoger el sistema más justo moralmente», todo ello «en virtud del tono moral que comparte con el arzobispo Temple y con Harold Laski (intelectual socialista). HARRIS (vid. HARRIS, J., «William...», *op. cit.*, pág. 423) señala cómo el informe de 1942 resulta ofensivo en cuanto que «transmite, de modo insidioso, la sugerencia de que todo el mundo podía gozar de bienestar, una vez que se hubiera disparado el último tiro». Manteniendo la postura aquí defendida de que estos argumentos éticos «a la postre» no son los decisivos en última instancia a la hora de llevar a la práctica el Plan, pudiendo llegar no obstante a considerarse como complementarios o coadyuvantes en la línea ya comentada, la crítica contra la postura de BARNETT (vid. desarrollándola con más datos WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 227 y ss.) se resume en que «no hay una conexión visible entre estos fallos (que se encuentran al analizar la propia situación británica) y las políticas sociales y económicas por las que Beveridge abogaba», negando virtualidad a la teoría del «crowding out effect» («efecto desplazamiento»), como ya hiciera previamente MATTHEWS [vid. MATTHEWS, R. C. O., «Why has Britain had full employment since the war?», *Economic Journal*, vol. 77 (septiembre), págs. 555-569] ya que «el gasto de inversión privada se mantuvo a un nivel elevado a lo largo del boom de postguerra».

Por lo que se refiere a los medios técnicos se ha defendido igualmente (vid. WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 230) que precisamente «el éxito popular de Beveridge en los cuarenta descansaba en la creencia general de que sus nuevos instrumentos técnicos podían lograr esos objetivos» y hacerlo además «sin minar el orden capitalista liberal», en cuanto aseveración esta última que nos devuelve a la idea defendida aquí en todo momento.

¹²³ Dentro del planteamiento al que estamos siguiendo fundamentalmente (vid. WILLIAMS, K. y J., «Antología...», *op. cit.*, pág. 231 y ss.) se sostiene que «el keynesianismo, o la técnica de la

desde la «derecha» hemos visto que se llega a acusar a Beveridge de utópico por su «no realista ambición del izquierdismo», desde el otro lado se sostiene, dentro de otra postura más a tener en cuenta, que ese fracaso (supuesto) es debido a la «real persistencia de elementos derechistas en el colectivismo liberal de Beveridge». Creo que ello demuestra una vez más que dentro de este Plan de Seguridad Social (como ocurría con los Seguros Sociales) se esconden elementos políticos de equilibrio que son los que fundamentan a la vez que posibilitan su propia existencia, como conclusión con la que cerrar esta exposición abordada.

No obstante se quiere añadir otra conclusión que nos sirva además para encajar y otorgar una mayor virtualidad en términos de presente al propio planteamiento descrito. Y ello al hilo de la consideración final que se realiza por KAREL y JHOHN WILLIAMS dentro de la obra de lo que nos hemos servido en gran medida, nuevamente como opción, a la hora de esquematizar y exponer sintéticamente este punto. Sostienen en este sentido estos autores¹²⁴, dentro de una postura que se sitúa dentro de las que hemos citado en segundo lugar (simplificadamente, de izquierdas), que «este tipo de centrismo», es decir, este equilibrio o consenso al que nosotros aquí hemos llegado al buscar la razón última de la aparición de la protección social específica, «debe ser rechazado como utópico y que es necesario hacer una elección política entre las soluciones de la derecha y de la izquierda para el desempleo», en cuanto cuestión básica para el propio Sistema de Seguridad Social en conexión con el planteamiento keynesiano del que parte y concebida como una «elección política». Se entiende, desde este razonamiento que «si Beveridge prometió lo mejor de ambos mundos, en términos de bienestar social, ayudó a crear el peor de todos los mundos posibles, que combinaba un sistema estatal ineficaz de mantenimiento de los ingresos básicos y un sistema sobredesarrollado de bienestar ocupacional».

Con independencia de que la profundización en el análisis sobre ello requeriría entrar en la adaptación concreta en un país determinado del Sistema de Seguridad Social, que por ejemplo en el caso español puede considerarse que es de tipo más proporcional en su nivel contributivo o que en un principio se basaba menos en ese fomento del empleo, etc., de lo que se está hablando en general es de que todo eso ha contribuido a generar con el paso de los años un «statu quo», que en opinión de los autores citados «es tan inaceptable para la derecha radical como para la izquierda igualitaria»; y además un «legado inintencional del colectivismo liberal de Beveridge», que desde esta perspectiva se habría asentado sobre principios erróneos. El resumen de esta teoría es que el «colectivismo liberal de los cuarenta era una reconciliación intelectual ingeniosa de valores opuestos y sus primeros logros puede que hayan sido importan-

gestión de la demanda, no podía funcionar como una forma de cambiar el mundo porque sus condiciones de aplicación son rara vez satisfechas», argumentando que fue utilizada en los años cincuenta y sesenta, para lograr una sintonización precisa con una economía de pleno empleo, pero que nunca fue intentada en los años setenta y ochenta cuando precisamente el desempleo, alto y creciente, comenzaba a convertirse en el serio problema que llegó a ser en general, y, podemos recalcar que en particular para los Sistemas de Seguridad Social que se ven afectados por la doble vía de pérdida de contribución y aumento de la cobertura necesaria para tratar de paliar sus consecuencias.

¹²⁴ *Ibidem.*

tes»¹²⁵ pero que «esta recientemente inventada ideología política está acercándose a su fin, porque nuestros problemas actuales no son reconducibles al tratamiento del colectivismo liberal y, en realidad, han sido en parte creados por él mismo»; encontrándose con que toda la argumentación que llevan a cabo les conduce «al problema que Beveridge no pudo afrontar en los cuarenta», que «cada intervención estatal contra la pobreza y la inseguridad será mucho menos efectiva de lo que Beveridge deseaba que fuera» y que «la intervención estatal habrá de ser llevada más lejos hasta que amenace al menos a algunas de las libertades políticas y económicas del capitalismo que deseaba proteger» por lo que, en suma, «si, como Beveridge no estamos preparados para aceptar el mundo tal como es, entonces debemos hacer ahora esa clara elección entre capitalismo y socialismo de la que Beveridge intentó escapar en los años cuarenta».

Insistiendo en la necesidad de adaptación de todo ello a realidades concretas, y tomado por tanto en atención a sus aspectos generales, lo cierto es que sin necesidad de estar de acuerdo con la proposición final¹²⁶, es decir, desde el planteamiento aquí defendido que pretende simplemente subrayar la causa política (o más incluso de modo más actualizado político-económica por la mayor interrelación existente hoy en día entre poder político y económico) en la raíz de la protección social específica que conocemos, puede servirnos para acompañar a todo lo expuesto una última reflexión a modo de cierre. Así, partiendo de la base de que la aceptación de esta teoría no supondría restar valor a la tesis de la finalidad política (que seguiría existiendo acompañada del planteamiento elegido) pero sí una posible transformación sustancial del Sistema tal y como hoy lo concebimos, podemos encontrar en su filosofía el mantenimiento del conflicto que podría alguien haber entendido como superado. Esto es particularmente interesante porque pondría de manifiesto que el «germen» que originó la institución estudiada estaría todavía «vivo», simplemente «aletargado», por lo que el estudio aquí realizado que supone un nuevo acercamiento a textos o análisis que podemos delimitar como «clásicos» cobraría aún más sentido, no sólo como

¹²⁵ Habría que añadir aquí que no sólo en el estricto ámbito prestacional y en la obligatoriedad de aseguramiento en cuanto logros incontestables como básicos del propio Sistema, sino incluso en otros aspectos. Así, por ejemplo, comenta RITTER cómo «la tendencia hacia una política de desempleo constructiva a finales de siglo ha sido influida decisivamente por determinadas personas especializadas», figurando entre ellas el propio Beveridge, «cuyo sistema de oficinas de colocación estatales fue adoptado por Alemania en una parte importante para la creación de los comprobantes laborales paritarios comunales (vid. RITTER, G. A., «La situación...», *op. cit.*, pág. 448).

¹²⁶ Considerando incluso otros planteamientos como el que sostiene el Profesor BORRAJO cuando dice (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 41) que «hoy, el eclecticismo es el resultado» y que «la razón se ha impuesto al modelo; la realidad con sus exigencias de oportunidad y posibilidad ha desplazado la mito», concluyendo que «la lección en España, en esta hora de ideologías recrecidas, es actual y puede evitar utopías y demagogias». Admitiendo, como ya se ha advertido, lo fácil que es caer en demagogia dentro de este tema se quiere precisar simplemente la posible, y aquí defendida, diferencia entre los pactos coyunturales, lógicamente vinculados a una realidad concreta donde el mito (como idea-base) puede llegar a convertirse sólo en una vaga referencia e incluso a veces en una rémora ocasional; y ese otro Gran Pacto latente, en el que están en juego los límites de la propia Institución, la supervivencia de su esencia, que estimo que no puede prescindir alegremente, por el peligro que ello supondría, de sus referencias «clásicas», de sus ideas-fuerza en abstracto, que son en suma las que han permitido consolidar, al menos por el momento y estimo que sólo mientras se mantengan de algún modo, su existencia.

vía de interpretación de la realidad presente sino también como aviso del peligro latente, o si se prefiere, desde el punto de vista de aquellos que prefieran ese cambio radical en uno u otro sentido, de la posibilidad abierta en todo momento para su consecución.

Dicho de otro modo, que aunque se quiera entender el Sistema de Seguridad Social como algo ya conseguido, inmutable, entendiendo que la primera fase de su creación, la que proviene del propio conflicto (o del miedo a él) y persigue su propia supervivencia ya está concluida, y que estamos en una segunda fase en la que se cuestionan sólo aspectos parciales del mismo, más allá de la propia supervivencia y acercándonos a otros aspectos como la «realización personal», esto no es así, al menos desde la postura que aquí se defiende; considerando que la propia opción elegida con respecto a esas soluciones que parecen parciales podría llegar a cuestionar de hecho la existencia del propio Sistema como tal. En este sentido, opciones como la mayor o menor proporcionalidad de un nivel contributivo, la mayor o menor intervención del Estado, o las opciones más minimalistas (como era por otra parte la de Beveridge) en contraposición a las más maximalistas, que pudieran distorsionar (propiciando o dificultando) la propia iniciativa privada, deben pasar a ser, entiendo, los elementos a analizar para tratar de entender o incluso de replantear, de acuerdo con las actuales circunstancias, dónde se encuentren en este momento los límites que en un país alejan la posibilidad de cambios tan substanciales que puedan poner de hecho en peligro, aunque sea en un futuro más o menos lejano, la supervivencia de la propia institución protectora, al menos tal y como la concebimos ahora¹²⁷.

En síntesis, para finalizar, se puede afirmar que el propio carácter cíclico de la historia hace aconsejable reanalizar constantemente el pasado y el origen de las cosas, más si cabe si éstas tienen un amplio componente dinámico, como señaladamente ocurre en este ámbito¹²⁸. Y en este sentido, teniendo presente una visión de pasado-presente-futuro, cuando se pretenda analizar más detenidamente el caso español cabe considerar como idea a tener en cuenta el de los elementos de ese pacto de equilibrio, admitido aquí como la solución «menos mala» por encima de otras más radicales, que entiendo precisamente que la ausencia de una adecuada protección social específica podría volver a propiciar¹²⁹. Así, textos como la Ley de Bases de nuestra Seguridad Social o la propia Constitución deberán conectarse con adaptaciones más cercanas en el tiempo,

¹²⁷ Comentaba, por su parte, en relación con esto último el propio BORRAJO, ya a mediados de los años ochenta y dentro de ese mismo artículo (vid. BORRAJO DACRUZ, E., «La reforma...», *op. cit.*, pág. 9) lo siguiente: «La crisis de la Seguridad Social (régimen público) es un fenómeno internacional. Ocupa la atención de los gobiernos y, a la vez, de las grandes masas de ciudadanos. El derecho de cada uno de éstos a la Seguridad Social formaba parte de un patrimonio consolidado, con el que se contaba como un bien adquirido, ya irreversible. Hoy día, la incertidumbre alcanza tanto a las garantías de efectividad de los derechos ya reconocidos como a los que están en curso de adquisición. Es más, está en cuestión la existencia misma de los sistemas de Seguridad Social».

¹²⁸ Me remito a efectos de constatación de esta idea de forma ampliamente desarrollada a PIÑEYROA DE LA FUENTE, A. J., «El dinamismo de la Seguridad Social y del Derecho que la regula», *DL*, 2006, núm. 75.

¹²⁹ Como afirma el Profesor ALONSO OLEA, M., acerca de la Seguridad Social, «quizá con más tiempo y reposo se podría haber meditado más y mejor; esperemos que puedan gozar del uno y del otro quienes tengan que proponer soluciones concretas a plazo que no es el de hoy para mañana».

como por ejemplo el denominado «Pacto de Toledo» en el que parece que en pequeña escala viene a reproducirse en ellos el esquema del consenso. No obstante, como cuestión que simplemente se apunta a la hora de finalizar este acotado estudio, podríamos plantearnos entonces singularmente si la falta de concreción constitucional o la existencia de un contrapeso «sindical» que forma parte del propio sistema (y al que incluso se «alimenta» desde el mismo) pueden considerarse una garantía eficaz del «pacto suscrito» que sirva para que el «poder» capitalista siga dispuesto a cambiar determinados objetivos económicos por otros de tipo social, en cuanto proporcionales, cuando tenga la certeza del mantenimiento en cualquier caso del propio sistema, ante el supuesto de que el peligro de que tal amenaza contra el sistema se concrete permanezca tan solo en la «pluma» de la «intelectualidad de salón».