

Resumen amplio

Mutualismo y bienestar: experiencias, debates y políticas sobre la sostenibilidad de la seguridad social en Portugal (1860-1934)

El movimiento de mutualismo precedió a las políticas públicas en el campo de la protección social, siendo ampliamente reconocido como la clave del origen de los Estados de Bienestar en Europa Central y del Norte. Sin embargo, la literatura reciente sobre el papel del mutualismo en la construcción de estados de bienestar muestra que este debate está lejos de terminar y que todavía hay brechas críticas. En Portugal, la retórica salazarista propagado la inoperatividad del obligatorio sistema de seguridad social promovido por los gobiernos republicanos de posguerra. Esta retórica tuvo una influencia duradera en la historiografía portuguesa (Cardoso & Rocha, 2009). Entre las supuestas razones de este fracaso se destacó incluso la resistencia del mutualismo (Pereira, 2012) y su débil participación en la promoción de un sistema público de seguridad social. Algunos autores incluso argumentaron que: “Además de las agencias gubernamentales y la academia, parece que no se puede atribuir un papel significativo a los actores sociales, como las organizaciones de trabajadores y empleadores y las mutuas de seguros, en la redacción de las leyes de 1919. Por el contrario, es probable que esta débil base social explique en gran medida por qué la implementación temprana del sistema ha sido tan limitada” (Guibentif, 1996: 221). Más recientemente, Garrido y Pereira mitigaron estas tesis examinando la introducción y circulación de doctrinas sociales en Portugal (Garrido & Pereira, 2018). Sin embargo, todavía faltaba una investigación empírica profunda sobre su apropiación por parte de los movimientos sociales y el Estado y los resultados políticos de este proceso.

Este artículo proporciona una visión general y en la larga duración de la relación entre el movimiento mutualista y el surgimiento de un sistema de bienestar en Portugal, contribuyendo a una comprensión más completa de la agencia de los movimientos sociales en el diseño de las políticas sociales, teniendo en cuenta el estudio de caso portugués. Para ello, analizamos las resoluciones de los congresos mutuales, desde el Primer Congreso Social de 1865 hasta el Congreso Mutualista de 1934, el último antes de la revolución de 1974. También se han examinado las encuestas oficiales y las políticas sociales desde la primera encuesta de asociaciones de ayuda mutua hasta la extinción del Instituto Obligatorio de Seguridad Social en 1933. Aunque no todas estas fuentes están inexploradas, aún no han sido objeto de un examen relacional a largo plazo, aclarando la evolución de la relación entre la movilización social para el bienestar, los debates públicos y las políticas de protección social durante el período liberal.

La agencia del movimiento mutualista en este período se ilustra y analiza en cuatro fases descritas en los capítulos de este artículo. En el primer período, el movimiento mutuo funcio-

nó como un laboratorio de experimentación, observación y estudio estadístico, apoyando la convicción de que la intervención estatal era necesaria en la regulación de las asociaciones, imponiendo una gestión racional y asegurando un equilibrio entre las contribuciones y los beneficios de los miembros. Incluyendo líderes de asociaciones, académicos y políticos, el mutualismo es un espacio privilegiado para discutir y delinear reformas sociales en el contexto nacional. Finalmente, la movilización y concertación de estos actores sociales fueron significativas e impactantes, fuera y dentro del aparato estatal, promoviendo nuevos intereses gubernamentales en materia de seguridad social.

En un segundo período, la experiencia mutua en curso mostró la amenaza de insostenibilidad relacionada con contribuciones duraderas, como lo demuestran las encuestas y estudios consecutivos promovidos por el estado con la colaboración de activistas mutuos. Sobre la base de estas experiencias y análisis, la idea del papel del Estado como simple regulador y árbitro ha evolucionado hacia la defensa de una intervención pública más eficaz en este ámbito. Además, durante este período, se reforzaron los contactos internacionales y se conoció en profundidad las experiencias transfronterizas, incluido el modelo alemán de seguro obligatorio, que progresivamente se aceptó como el más eficaz para cubrir riesgos fuera del alcance de las iniciativas privadas, como discapacidad o vejez.

La revolución de 1910 llevó estas propuestas al centro del debate político y aseguró la implementación de las propuestas más significativas. La creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la promulgación del sistema obligatorio de seguridad social fueron defendidas desde el principio y transformadas en ley, asegurando la integración de las asociaciones en un sistema de seguro basado en la mutualidad obligatoria. La Primera Guerra Mundial aceleró este proceso y promovió el consenso internacional, con la Organización Internacional del Trabajo abogando por la generalización de los sistemas públicos de seguridad social.

La reacción conservadora, que estuvo en el origen de las dictaduras europeas del siglo XX, como argumenta Angel Smith (Smith, 2007), se dirigió contra el movimiento obrero, pero también contra las reformas sociales implementadas por los gobiernos de posguerra. Sin embargo, las instituciones, actores y redes vinculadas al mutualismo ofrecieron una resistencia significativa a la suspensión de estos proyectos, defendiendo inequívocamente la responsabilidad del Estado en el ámbito del bienestar social.

Con respecto a los contextos sureños, marcados por una trayectoria específica, la historiografía y las cronologías orientadas a describir este proceso se centran principalmente en las iniciativas públicas, relegando las iniciativas sociales “inferiores” que precedieron y apoyaron la primera legislación social (Minesso, 2018). Esta tendencia tiende a oscurecer todo el proceso de experimentación, investigación y debate en torno a las primeras experiencias mutuas, desde mediados del siglo XIX, y por lo tanto la movilización social duradera y continua de defensa de estas políticas sociales, así como las razones de su evolución ideológica hacia la aceptación. Seguridad Social obligatoria. Del mismo modo, la tendencia a privilegiar la acción estatal ha eclipsado la resistencia popular contra la reacción conservadora.

El análisis cuyos resultados se presentan en este artículo demuestra la importancia de las sociedades de socorro mutuo como laboratorio de experimentación, observación e investiga-

ción estadística sobre el bienestar social, promoviendo la construcción de consensos sobre la intervención estatal en el campo de la seguridad social, cubriendo los riesgos que amenazan la sostenibilidad d mecanismos de seguridad social basados en la ayuda mutua, en particular la discapacidad y la vejez. La revisión y conexión de nuevas evidencias empíricas aclara la dinámica de experimentación e investigación, la circulación del conocimiento y la institucionalización, la movilización social y política, que estuvieron en el origen de las políticas sociales modernas. Además, esta evidencia demuestra que, en el caso de un estudio portugués, las asociaciones mutuales y sus activistas desempeñaron un papel central en este proceso desde el comienzo del movimiento hasta 1934, cuando entró en vigor el nuevo régimen corporativo y de bienestar.