

Capítulo 5

ESTADO SOCIAL Y CRISIS DEL ESTADO

María Teresa Gallego Méndez

Universidad Autónoma de Madrid

I. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO SOCIAL

El Estado social se entiende generalmente como transformación de las funciones del Estado liberal en el sentido de introducir y ampliar progresivamente el intervencionismo protector, de un modo cada vez más sistemático e integrado, lo que altera en alguna medida también los fines del Estado. No se refiere a las diversas formas de asistencia social existentes a lo largo de la historia. Ya desde la Edad Media se buscan paliativos ante las crisis agrarias, las epidemias, los efectos de las guerras, etc., que agravan la situación de grupos sociales frágiles como huérfanos, ancianos, enfermos, etc., en un contexto en que la pobreza es un problema masivo. Las familias, los empresarios, las iglesias, los ayuntamientos, las fundaciones, etc., llevan a cabo actividades caritativas y asistenciales para remediar situaciones extremas. El Estado social, en cambio, actúa en cumplimiento de una legislación que le obliga a responder ante las insuficiencias de la sociedad liberal y capitalista.

El Estado liberal se concibe como Estado mínimo en una sociedad que se supone autorregulada. El valor fundamental es la libertad, y es ésta la que debe ser salvaguardada y garantizada por el Estado. Los derechos individuales se entienden, precisamente, como autolimitación del Estado, y toda la articulación social se basa en el contrato, expresión del libre acuerdo entre las partes. El optimismo antropológico produce una idealización del crecimiento económico, del progreso imparable y de la felicidad como logro social. Sin embargo, es bien conocido que la industrialización y la riqueza generan también miseria y marginación de grandes grupos de pobla-

ción, sobre todo en las ciudades. Al tiempo que la ética productivista del capitalismo liberal establece la obligación de trabajar, deslegitimando las formas anteriores de beneficencia y asistencia social.

1. *Críticas al Estado liberal y propuestas teóricas de reforma*

No se puede establecer una teoría del Estado social que vincule su surgimiento a una sola causa, como es lógico. Además de la variedad histórica del proceso intervencionista de los Estados, y de la relación entre capital y trabajo, fueron las diversas críticas sobre los estados de necesidad de la población lo que ofreció modelos distintos de solución con finalidades distintas. La más radical y la más conocida de las críticas al Estado liberal fue el marxismo con su denuncia de la conversión del trabajo en mercancía, sujeto a las leyes de oferta y demanda, sus teorías del valor y de la plusvalía, y su concepción del Estado como instrumento al servicio de los poderosos. Su finalidad de alcanzar la sociedad sin clases pasaba por la revolución y la extinción del Estado.

Otras críticas más moderadas consideraban suficiente la introducción de reformas para mejorar la situación de miseria y desigualdad. Así el socialista Louis Blanc consideraba que el Estado debía intervenir para lograr la justicia social en beneficio de todos, como un objetivo de interés general. Para ello proponía la creación de un ministerio del progreso y una nueva organización del trabajo, creando talleres sobre todo en el ámbito industrial. Parte de los beneficios obtenidos en estos nuevos centros de producción debían ser destinados a atender a situaciones de enfermedad, a los ancianos, o a atajar las crisis de otros talleres. Blanc comprobaba que el mercado no podía garantizar el equilibrio y por ello el Estado debía regular la economía, en defensa de los intereses de todos, no en contra del capitalismo. Para ello habría de tener lugar una revolución social pacífica que se asentaba en la democracia política a partir del sufragio universal. La transformación social requería de la iniciativa privada y para ello era necesaria la creación de un banco nacional y de un sistema de crédito adecuado, en tanto que el Estado debía mantener el control tan sólo sobre algunos sectores como los ferrocarriles, la minería, los seguros... Gran parte de estas propuestas fueron reivindicadas en Francia en 1848.

Otro pensador de mediados del siglo XIX que, desde un planteamiento más conservador, teorizó sobre la monarquía social, fue Lorenz von Stein. Manifestó la necesidad de que el Estado liberal adoptara un contenido social con el fin de evitar las revoluciones

que podían ser provocadas por la desesperación de las masas. La situación favorable a los intereses de los propietarios generaba cada vez más dependencia y miseria de la gran mayoría, por ello desde el punto de vista del pragmatismo social conservador se trataba de evitar la toma de conciencia por parte de la mayoría y la consiguiente revolución. Ello requería un Estado con estabilidad y fortaleza, lo que dependía del nivel moral y material de sus ciudadanos. Las reformas sociales, por tanto, no eran una cuestión de ética sino de necesidad histórica. Era necesario garantizar la propiedad privada como condición para el ejercicio de la libertad, pero la propiedad debía ampliarse en alguna medida. Las clases sociales podrían mantener su existencia pero los trabajadores habrían de obtener, mediante su trabajo, capital en alguna cuantía. La integración era un fin más valioso que el monopolio del Estado por la clase burguesa. Se trataba de defender un sistema de intereses recíprocos, para lo cual von Stein consideraba a la monarquía social como la mejor fórmula, a la que consideraba una institución más neutra e integradora de los diferentes intereses sociales.

Otras críticas y propuestas, derivadas o influenciadas por el marxismo, presentaban otras fórmulas de reforma con otros objetivos. Así en la socialdemocracia europea puede citarse a Lassalle, Bernstein y otros. La fundación del Partido Socialdemócrata alemán y su programa de Gotha de 1875 constituyeron un núcleo muy representativo de aquella corriente. Las diferencias más notables con la aportación marxiana se centraban en defender la reforma frente a la revolución y, por tanto, en su concepción del Estado no como un aparato de dominio de la burguesía sino como un instrumento susceptible de actuar al servicio de las clases trabajadoras para su emancipación. Para ello era necesario el acceso al poder del Estado de los partidos y organizaciones obreras a través del sufragio universal masculino, ya que el mismo derecho para las mujeres no fue tratado hasta una etapa posterior. La democracia política y la democracia social habían de ser inseparables, y sólo ambas podían asegurar un equilibrio entre la libertad y la igualdad. Lassalle consideraba que las clases trabajadoras necesitaban un Estado fuerte y eficaz para introducir mejoras en el camino al socialismo, y para dirigir el proceso productivo. Bernstein, observando que a partir de 1870 se frenaban las predicciones de pauperización expresadas por Marx, creía preferible luchar por objetivos particulares del socialismo en lugar de esperar a alcanzarlo de una vez mediante la revolución. La socialdemocracia no proponía una lucha contra el Estado liberal sino contra contenidos y modalidades concretas del mismo, lo que exigía

reformas y reorganización de la industria con el control político de los trabajadores. El sector mayoritario del socialismo inglés, representado por los fabianos Shaw, Wells, los Webb, etc., sostenía criterios similares.

Pueden citarse también otras propuestas favorables a las reformas, como la de la Iglesia católica a través de la encíclica *Rerum Novarum* dada en 1891 por el papa León XIII. Al igual que toda una serie de movimientos sociales, en su mayoría organizaciones femeninas, que denunciaban problemas de orden moral en relación con la desintegración familiar, el alcoholismo, la prostitución, el abandono de menores, etc., y que no pretendían abolir el sistema liberal pero que exigían la introducción de reformas en los aspectos sociales.

Así encontramos que, como se dijo antes, no existió una única teoría sobre el Estado social sino una pluralidad de propuestas y opiniones reclamando la intervención del Estado para corregir la situación de miseria de amplios grupos sociales, dado que la creencia en que el sistema liberal capitalista habría de producir justicia social automática era tenazmente negada por la realidad. Excepcionalmente las críticas de Marx y Engels, la mayoría de las propuestas no pretendían transformar revolucionariamente el modo de producción o el Estado, sino introducir reformas de distinto tipo para mejorar la situación. Sin embargo ha de tenerse en cuenta la diversidad de objetivos presentes en las propuestas teóricas más allá de las posibles coincidencias en las medidas a tomar por los Estados.

2. *El núcleo histórico del Estado social: los seguros sociales*

En Inglaterra existía la experiencia de las leyes de pobres desde comienzos del siglo XVII, la introducción de las primeras medidas legislativas sobre el trabajo a mediados del XIX y el reconocimiento de las organizaciones obreras antes que en otros países. Sin embargo, es frecuente el acuerdo sobre los inicios del Estado social como tal referido a la puesta en práctica de medidas sociales por el canciller Bismarck en Alemania. Este ejemplo, además, ilustra la polémica sobre las funciones y los fines del Estado en relación con las contradicciones entre capital y trabajo, autoritarismo y democracia, logro o concesión, y finalmente entre igualdad y libertad. Ciertamente el caso alemán ofrece peculiaridades que no se dan en otros modelos, tales como la unificación política tardía junto con la idea de responsabilidad del Estado, derivada del despotismo ilustrado, presente también en las teorías del Estado, de muy diferente signo, produci-

das en Alemania. En todo caso en el período concreto de implantación de las medidas bismarckianas existía una gran necesidad de legitimación del nuevo Estado, por lo que se dio una combinación de elementos liberales y autoritarios; represión del movimiento obrero de un lado y protección social de otro.

En Alemania, por tanto, no se puede establecer una vinculación entre democracia y política social. La Ley antisocialista, prohibiendo el PSD (Partido Socialdemócrata alemán), se producía al tiempo que el gobierno hacía suyas propuestas del movimiento obrero imprescindibles para atajar el estado de necesidad derivado de los cambios sociales y económicos rápidos. La industrialización, la urbanización, las migraciones internas, el crecimiento de la población, etc., en un período en que los salarios no guardaban relación con las necesidades mínimas sino que se establecían según la oferta y la demanda, creaban situaciones ante las cuales algún tipo de intervención resultaba ineludible, sobre todo si se quería evitar la expansión de los movimientos revolucionarios. Algunos análisis que tratan de explicar por qué el sistema protector se desarrolló en Alemania conceden importancia al papel jugado por las élites políticas, cuyos objetivos eran la integración, la estabilidad y la defensa del sistema político establecido en la Constitución de 1871.

La Ley de junio de 1883 establecía el Seguro de Enfermedad obligatorio para obreros industriales (para quienes obtenían rentas anuales inferiores a una determinada cuantía), que incluía atención médica y farmacia. La gestión del seguro correspondía a un organismo autónomo con control estatal. La Ley de 1884 sobre Accidentes del Trabajo obligaba a pagar una cuota a los patronos con el fin de cubrir la invalidez permanente o la viudedad. La Ley de 1889 sobre jubilación hacía obligatorio este seguro, financiado con cuotas obrera y patronal más subvención por parte del Estado. A todo ello se añadió, en 1891, la regulación laboral estableciendo jornadas de 11 y 10 horas, descanso dominical y prohibición de trabajo nocturno de mujeres y niños. Aún no se planteaba la organización del seguro de desempleo. Por otra parte, entre 1891 y 1895 se introdujo en Alemania el primer impuesto sobre la renta con carácter progresivo.

El sistema de seguros mencionado, sistemático y relativamente obligatorio, fue un modelo que se generalizó en toda Europa en los treinta años siguientes. Los primeros seguros establecidos en todos los países fueron los de enfermedad y accidentes. Las pensiones de invalidez y de vejez empezaron a generalizarse a partir de 1910. En España, a finales del siglo XIX se extendió la influencia reformista del krausismo, el catolicismo social y el socialismo, dando lugar a la

creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883, con una composición bastante plural. En 1903 fue creado el Instituto de Reformas Sociales y en los años siguientes se introdujo un sistema de previsión social sobre enfermedad y vejez, de carácter voluntario y privado, junto con el primer Instituto Nacional de Previsión y con las Cajas de Ahorro. Más tarde llegó el seguro de paro forzoso y el retiro obrero. Los proyectos de ampliación de los seguros sociales chocaron con la oposición de las empresas y las compañías de seguros, e igualmente la divergencia entre socialismo y anarquismo dificultó su puesta en marcha, hasta que fueron retomados en la II República siguiendo básicamente el modelo alemán y sin incluir aún el seguro de desempleo.

Los sistemas de seguros, obligatorios o voluntarios, existían en toda Europa hacia 1914 y reemplazaban progresivamente los diferentes tipos de ayudas a pobres. Los seguros no siempre fueron entendidos y apoyados por los sindicatos, ya que el control estatal de aquéllos suponía una pérdida para las organizaciones que contaban con sus propios sistemas de autoayuda, como Cajas de Socorro, mutualidades, economatos, etc. Pero al mismo tiempo la generalización de los seguros extendía la idea de la obligación del Estado de financiar un sistema de salud pública y de pensiones y de establecer un mínimo de garantías de vida para todos (Ritter, 1991).

Tales ideas se plasmaron precisamente en la Constitución de Weimar (1919), la Constitución austríaca (1920), la de Querétaro (1917) o la española de la II República (1931). Herman Heller perfeccionó la idea del Estado social desde posiciones socialdemócratas, mostrando las insuficiencias del Estado de Derecho. La igualdad jurídico-formal sólo servía al dominio de clase si no se contraponía una propiedad pública a la propiedad privada. La salvaguardia de la democracia requería cierto grado de homogeneidad social, que permitiera al menos el autorreconocimiento de las masas como integrantes de la unidad política. Así, por primera vez se constitucionalizan los derechos sociales del individuo, que según el texto alemán de 1919 se refieren fundamentalmente a los siguientes: derecho al trabajo o a la subsistencia; garantía de un sistema de seguros para la conservación de la salud y de las capacidades para el trabajo; protección de la maternidad; previsión para la vejez. Y otros, no menos importantes, como un Derecho laboral único, el compromiso social de la propiedad, justicia y existencia digna para todos, o el deber de participar en las cargas públicas en proporción a los propios medios. Estos derechos, sin embargo, siempre han encontrado problemas de exigibilidad en contraste con otros derechos de carácter liberal, como se verá

más adelante (Abendroth, 1986). Se puede concluir este apartado señalando que la seguridad social fue el núcleo histórico del Estado social, aunque no constituía, ni mucho menos, un sistema universal, ya que cubría tan sólo a personas con cierta capacidad económica, quienes debían pagar su cuota, en tanto que los pobres y marginados quedaban fuera de este sistema de protección.

3. Crisis económicas, teoría keynesiana y Estado intervencionista

La crisis de 1929 afectó al sistema de seguros y a las formas de intervención del Estado de forma decisiva. Así, mientras en Alemania se estancaban por el aumento de la población necesitada de pensiones y subsidios, en gran medida a consecuencia de los resultados de la primera guerra mundial y por problemas financieros, en otros países se produjo una gran extensión popular de los seguros, sobre todo por influencia socialdemócrata, como ocurrió en Dinamarca (1929), Suecia (1932) y Noruega (1935), dando lugar al modelo escandinavo de Estado social, basado en la idea de que la sociedad debe a todos sus miembros un mínimo de seguridad social y económica, generándose una cultura de la solidaridad y de la cooperación social. Las capas más bajas habrían de elevar su nivel de vida con los servicios públicos.

El Estado como fenómeno histórico vinculado al desarrollo del mercado y del sistema capitalista siempre ha tenido una función importante en relación con la economía, más o menos decisiva e intervencionista en cada período concreto. A partir de los años treinta el Estado adquirió un papel económico radicalmente distinto. La crisis de 1929 mostró la inseguridad de las relaciones capitalistas de producción y la inestabilidad del modo de producción capitalista (tesis marxista de las crisis cíclicas), con resultados catastróficos: Estados Unidos, 4 millones de parados en 1930, 12 millones en 1933. Alemania, 3 millones de parados en 1930, 6 millones en 1932. Los precios de las acciones se vieron reducidos en ocasiones a un quinto de su valor, el PNB sufrió caídas del cincuenta por ciento, afectando de modo desigual a los países citados. En otros lugares, por ejemplo en Japón, no tuvo la crisis esta incidencia. En la situación de comienzos de los años treinta, en Europa y Estados Unidos resultó inevitable el crecimiento incesante del gasto público, de los impuestos, del control de la fuerza de trabajo y de los mercados, etc. Por todo ello puede hablarse de un capitalismo nuevo o controlado con la introducción también de nuevos elementos, de carácter económico y de carácter científico, tales como la competencia im-

perfecta, la importancia de la macroeconomía, de la teoría matemática y de nuevos métodos de medición y econometría. Sin embargo el sistema económico capitalista mantuvo sus características esenciales, esto es: la propiedad privada de los medios de producción, las transacciones en el mercado de la fuerza de trabajo, de los recursos y de los productos. Ambas cosas juntas y predominantes en todos los procesos y sectores de producción. Además del mecanismo de los precios como forma esencial de asignación de mano de obra, recursos, *outputs* y rentas.

Los gobiernos de los distintos países afectados por la crisis buscaron fórmulas de intervención para paliar la situación. En Estados Unidos el presidente Roosevelt puso en marcha el *New Deal*, en Suecia se iniciaron los pactos entre empresarios, sindicatos y gobierno socialdemócrata, en Alemania e Italia se impuso el fascismo. Modelos muy diferentes entre sí pero con el aspecto común y nuevo de la intervención del Estado en ámbitos en los que antes no había intervenido. Es decir, algunas medidas intervencionistas se pusieron en práctica al comienzo de los años treinta como respuestas a situaciones de urgencia. Tal tipo de medidas se normalizarían y aceptarían, sin embargo, cuando fueron refrendadas científicamente, a partir sobre todo del conocimiento de las nuevas teorías elaboradas por Keynes.

Dada la relevancia e influencia de aquellas teorías se hace necesario comentar brevemente las ideas básicas de las mismas. Keynes publicó en 1936 su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, en la que muestra que el capitalismo es intrínsecamente inestable. Para mantener el pleno empleo la demanda efectiva debe alcanzar una determinada cuantía. Si ésta es menor, las empresas productoras sufren pérdidas, disminuyen su producción y despiden trabajadores... Si es excesiva, se incrementan los precios. Un concepto fundamental del análisis de Keynes, de su teoría, es la demanda efectiva total. La compra de bienes de consumo es bastante estable, ya que depende de los salarios. La compra de planta y equipos e inversión para incrementar la producción, por el contrario, no es estable. Si estas compras se paran en un año (ello afecta directamente a los empleos de las empresas que venden estos productos), disminuyen las rentas para bienes de consumo que venden las otras empresas y en consecuencia se producen depresiones, que tienen un efecto multiplicador.

Keynes sostenía que el capitalismo no contiene mecanismos automáticos y equilibradores para restaurar la producción y el pleno empleo en época de recesión. Por lo tanto el Estado debe intervenir

en diversos ámbitos: en el gasto privado mediante impuestos y tipos de interés. En el gasto público, mediante servicios sociales y capital social. Incluso, si es necesario, desequilibrando su presupuesto, rompiendo con el dogma de la economía clásica sobre el equilibrio presupuestario. Había que tener en cuenta que la penuria de los primeros años treinta era intolerable y ponía en peligro todo el sistema, incluido el Estado democrático, tal como ocurrió en Europa. Además de Keynes otros economistas también pedían al Estado el uso de su poder para imponer tributos y gastar, con el fin de disminuir las desigualdades, en distribución de la renta e incrementar las prestaciones de servicios sociales. Hay que recordar que los socialistas llevaban un siglo pidiendo la actuación pública que permitiera un nivel de vida digno para los más pobres, petición basada en razones morales. Keynes vino a mostrar que había también suficientes razones económicas para hacerlo. Es decir, la redistribución de rentas por parte del Estado tendría como efecto asegurar un nivel más alto para el consumo que junto al incremento de sus propios gastos favorecerían el nivel de demanda efectiva necesario (sanidad, educación, vivienda...), reduciendo a la vez el gasto privado y la inversión necesaria para mantener el pleno empleo, ya que esta inversión privada es inestable y en los países capitalistas existe una enorme dependencia del mercado. Todo el mundo compra y vende, pero cuando se rompe la cadena el efecto repercute en todo el proceso.

Por otro lado, el *Informe Beveridge* de 1942, que ejerció gran influencia en otros países, proponía para Inglaterra un amplio programa que vinculara la política social a una política económica estatal orientada al pleno empleo. Éste constituía la idea central del informe, pero a diferencia de la teoría keynesiana sobre la demanda de los consumidores proponía una política de redistribución de la mano de obra, y desde luego la implantación de un sistema completo de seguridad social y medidas de asistencia social (Ritter, 1991). Los laboristas tenían planes de nacionalizaciones para suprimir rentas de la propiedad, modificar políticas monopolistas de precios, permitir la participación obrera en la administración de industrias y en la definición de políticas sobre el pleno empleo. Y lo hicieron, en parte. El objetivo era garantizar a todos un mínimo de renta, la redistribución mediante impuestos progresivos y servicios sociales. Todo ello permitiría mayores cotas de igualdad social y suavizar el sistema de clases. En Estados Unidos, la Ley de Empleo de 1946 y el Plan Marshall para poner en pie las economías capitalistas tenían al objetivo de todos: mantener el pleno empleo y la maquinaria económica en rendimiento.

Teniendo en cuenta las actuaciones de Stalin en la URSS y las experiencias fascistas en Europa, necesariamente se potenciaba la adhesión al sistema democrático como valor irrenunciable. Y se demostró que la planificación y el control estatales, con las instituciones capitalistas, podían lograr el pleno empleo. Europa occidental alcanzó en 1950 su nivel de *outputs* anterior a la guerra, y en 1962 lo había duplicado. De modo que las circunstancias, y no sólo la ideología, en Occidente llevaron a la implantación progresiva del Estado de Bienestar. El Estado podía reformar al capitalismo. Así, G. Dalton pudo decir: «Si Marx es el padre del socialismo y Owen es el hijo, Keynes con toda seguridad es el espíritu santo».

El keynesianismo aportó una línea de actuación intermedia entre el liberalismo y el marxismo al dar relevancia al mercado y a la vez a la actividad pública para alcanzar los objetivos de la política económica, entre ellos un alto nivel de empleo si no de pleno empleo. El sector público debía intervenir si la iniciativa privada no se comportaba como se esperaba. Otros teóricos de la economía desarrollaron las propuestas de Keynes, dando muy diversas interpretaciones de las mismas. Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, de un modo u otro, aquellas propuestas resultaron eficaces, logrando el objetivo principal del crecimiento, con tasas de inversión alta y poco desempleo. Esto llevó a afirmar incluso a M. Friedman: «Ahora todos somos keynesianos». El optimismo y la bonanza económica sirvieron de fondo a la constante y sistemática innovación tecnológica.

II. LA EXPANSIÓN DEL ESTADO SOCIAL

La aplicación de las propuestas keynesianas, sin duda, produjo un crecimiento de la demanda efectiva total con el consiguiente establecimiento de la sociedad de consumo. La política fiscal y el aumento del gasto público, en alguna medida, actuaron como sistema redistributivo de rentas, favoreciendo los dos grandes objetivos del nuevo modelo: el crecimiento económico y la realización de los derechos sociales. Éstos se materializaron, básicamente, en prestaciones monetarias (garantía de recursos) y servicios públicos, sanidad y educación (ver capítulo sobre políticas públicas). El crecimiento significativo de la educación y de la meritocracia, de la movilidad ascendente, engrosó las clases medias logrando la estabilidad social necesaria para el mejor funcionamiento del sistema económico. La aceptación del Estado de Bienestar se generalizó, el pacto social de postguerra se asentó sobre el crecimiento económico y sus resulta-

dos exitosos fueron inmediatos. La intervención estatal ofreció la creencia en un capitalismo nuevo o domesticado, sobre todo para la socialdemocracia, la fuerza política más identificada con este modelo de Estado.

En este sentido, se acepta de modo general que Estado de Bienestar y neocapitalismo son dos formas estrechamente interrelacionadas. Las relaciones sociales propias del sistema capitalista pueden ser mejoradas por este tipo de Estado, por lo que, de modo general, se habla de economía mixta (y de «economía social de mercado» desde la Ley Fundamental, 1949) y de que el proceso puede desembocar en un sistema de socialismo democrático, al menos para un amplio sector ideológico defensor de este sistema, aunque desde el liberalismo y desde el marxismo se cuestiona esta posibilidad. Los objetivos básicos del Estado social, en todo caso, se refieren al incremento del consumo y del bienestar social, para lo cual es imprescindible la intervención, la planificación y la coordinación.

1. *El pacto social y sus condiciones tras la segunda Guerra Mundial*

El capitalismo clásico basaba su propia acumulación en la explotación de las masas. Los bajos salarios, con sacrificios y carencias de los trabajadores, proporcionaban el beneficio de la minoría capitalista. Pero un exceso de producción de bienes que no pueden ser adquiridos dan lugar a una cadena de desastres que ponen en peligro al propio sistema. El nuevo capitalismo necesita ampliar de modo cada vez más rápido la demanda de toda clase de bienes. Las necesidades capitalistas para aumentar la producción desplazan en cierta medida la explotación sobre los asalariados a los consumidores. En este proceso la función redistribuidora del Estado, para aumentar el consumo, se hace imprescindible. Y, en buena lógica, el objetivo del pleno empleo tiene relación directa con este mismo objetivo (a diferencia de la etapa anterior, donde el «ejército de reserva» jugaba un papel de control).

Las propuestas keynesianas, que comenzaron a practicarse antes de la guerra, fueron indiscutibles en los años cuarenta y cincuenta. Ello suponía el objetivo del pleno empleo, la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos por parte del Estado, así como el control de la demanda, mediante diferentes instrumentos: política fiscal, política monetaria y gasto público. Ello requería por parte del Estado, además de la racionalización política y administrativa, alguna forma de planificación. En principio la planificación

obligatoria es propia de regímenes autocráticos, con escasas libertades, y por ello entendida como antagónica del libre mercado. Sin embargo, en la postguerra, la planificación al menos con carácter indicativo resultó imprescindible, y así hubo de ser aceptada.

El intervencionismo tiene que ser, necesariamente coordinado. Este tipo de planificación no supone estatizar o socializar la economía, y es compatible con la propiedad privada, la iniciativa privada y el mercado. Lo que el Estado intenta de modo indirecto, mediante estímulos, es lograr un determinado comportamiento de las diferentes ramas de la economía para que produzcan un resultado equilibrado.

Francia fue el país europeo donde de un modo sistemático se utilizó más la planificación desde su primer Plan de modernización y equipamiento en 1947, al que siguieron otros. La industria pesada, los transportes, la agricultura, etc., así como el equilibrio regional, desarrollando regiones atrasadas..., requieren planificación. Y otro tanto ocurre con las políticas públicas, como sanidad, atención a ancianos, educación, etc.: requieren planificación. Además la necesidad de reconstruir los países (y los mercados) y de aplicar la ayuda del Plan Marshall hacía también imprescindible la planificación. Esta técnica, sin embargo, no siempre funciona adecuadamente porque no es imperativa y es vista de modo contradictorio por quienes la asocian a un intervencionismo excesivo, contrario al libre mercado.

Otro instrumento es la nacionalización. Desde el socialismo y el laborismo siempre se habían propuesto planes de nacionalización, lo que significa propiedad y gestión pública de industrias básicas. Estas propuestas suponían que en tales industrias había que evitar la competencia, el afán de lucro, y lograr una mejor utilización de los recursos, que serviría también para introducir relaciones laborales más armoniosas y mayor grado de igualdad, lo que serviría de base para lograr mayor eficacia en la planificación económica. El ejemplo más claro lo llevó a cabo el gobierno laborista. Desde 1946 en Inglaterra se nacionalizó el carbón, la energía eléctrica, los ferrocarriles, los transportes en Londres, la aviación civil, el gas, etc. En todos los países se llevaron a cabo nacionalizaciones de esos sectores y otros como la investigación atómica. Se trataba de razones ideológicas basadas en las creencias de que en el sector público podía favorecerse una mayor justicia material y cambios democráticos en las relaciones laborales. También por razón de que aquellos recursos que constituyen monopolios naturales no deber ser de propiedad privada. Sin embargo, más que a razones ideológicas las nacionali-

zaciones se debieron a otros motivos: necesidad de asumir industrias con tecnología inadecuada y escasa rentabilidad (como extractivas y ferrocarriles). En general hubo razones políticas y económicas para las nacionalizaciones bastante complejas. Por ejemplo, en Francia se nacionalizó la Renault pero no la fabricación de material militar, que por lo general ha estado en manos privadas. En todo caso las nacionalizaciones y la existencia de un sector amplio de economía pública no son elemento esencial del Estado de Bienestar (Rubio de Lara, 1991). Precisamente en países del centro y norte de Europa, donde más se ha desarrollado este tipo de Estado, su sector público no es tan importante. En estos países se ha utilizado más la política impositiva.

En conjunto, los cambios de planteamientos efectuados tras la segunda Guerra Mundial mostraron a partir de 1950 que se podían alcanzar tasas de crecimiento desconocidas hasta entonces. Y se demostró también una relación directa entre crecimiento económico y crecimiento de la protección social. El clima de «progreso» generalizado en las economías capitalistas con sistema político democrático generó también cambios sustanciales en el desarrollo y uso de la tecnología, en las prácticas sociales de todo tipo, en la familia, en los modos de vida, en la movilidad, etc. Así como en el medio ambiente. Cuestiones todas ellas que requieren atención específica porque constituyen los grandes conflictos y diatribas del mundo actual. Esto significa también que la controversia ya no es el capitalismo sí o no, o el mercado sí o no. El problema es la monopolización, la inversión no productiva de capital, la falta de la eficiencia atribuida al capitalismo, su incapacidad para evitar la crisis y, desde luego, la enormemente desigual e injusta distribución de riquezas e ingresos (Scharpf, 1987).

En otro sentido, y para ciertos análisis marxistas, el Estado no es ya sólo un instrumento de dominio de una clase social concreta, sino una estructura vinculada al modo de producción capitalista, de modo que sea quien sea el sector social que ocupe la dirección del Estado estará limitado por los imperativos del proceso de acumulación capitalista. Sin embargo, a pesar de la relación estructural Estado-economía, el Estado tiene una autonomía relativa que permite realizar políticas distintas, de avance o retroceso, en función de las tendencias que se activan en cada Estado y en cada momento. Desde este punto de vista lo que caracteriza al Estado de Bienestar es básicamente «la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas» (Gough, 1979).

2. *Derechos sociales y ampliación del Estado social*

Se han mencionado antecedentes del Estado social, desde mediados del siglo XIX (aportaciones teóricas: von Stein, Blanc, Lassalle, Heller..., y realizaciones prácticas: los seguros sociales), pero tal modelo de Estado no logró implantarse en su época. El movimiento obrero hasta la primera Guerra Mundial fue un movimiento de oposición. Su triunfo en Rusia se plasmó en la dictadura del proletariado. La Constitución de Weimar y otras de su estilo incluyeron una amplia normativa de carácter social pero tampoco lograron perdurar. En un momento posterior el movimiento obrero se dividió entre comunistas y socialistas, creció la extrema derecha, se produjo la gran crisis económica y por fin el acceso al poder del fascismo. Fue tras el final de la segunda Guerra Mundial cuando las democracias europeas debieron afirmar una fórmula político-jurídica que evolucionando desde sí misma pudiera adaptarse a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social y económico, impidiendo la caída en el totalitarismo fascista y las posibilidades de revolución y sistema del tipo soviético. De un lado era necesario salir de la situación económica postbélica con medidas económicas, como se ha mencionado, y de otro consolidar el sistema democrático.

Así el Estado de Derecho, de carácter liberal, se convierte en Estado social de Derecho para salvaguardar la democracia política corrigiendo el individualismo clásico con contenidos sociales. El Estado tenía que incorporar esa dimensión social haciendo frente a las causas que generaban las crisis económicas e intervenir para mantener en funcionamiento la economía y para lograr una relación adecuada entre salarios y precios. Política económica y política social debían unirse para garantizar la subsistencia y que la población pudiera adquirir bienes de consumo, también de forma adecuada. Prestaciones estatales y distribución de riquezas eran los mecanismos fundamentales.

Las Constituciones intentaron fusionar Estado de Derecho y Estado social. Según Forsthoff (Abendroth, 1986), el Estado de Derecho supone un alto grado de formalización. Sus elementos estructurales, como son: división de poderes, concepto de Ley, principio de legalidad de la Administración e independencia de los Tribunales, llevan en sí mismos las condiciones de su eficacia. Sus garantías son de límites, acotan ámbitos ante los cuales el poder del Estado se detiene. Separan al individuo del Estado (libertades concretas de la persona). El Estado social en cambio vincula a la persona al Estado, la hace depender de él. Sus garantías no son de límites sino de parti-

cipación. Es un Estado que ayuda, distribuye, adjudica, da subsidios, etc. Esto requiere instituciones propias, que se configuran de otro modo.

Estado de Derecho es predominio de la Ley (abstracta y general). Estado social no se ajusta a un contenido constante. Los derechos de participación se modulan y diferencian según lo que es razonable, oportuno, necesario, o posible en el caso concreto. No es posible la misma concreción constitucional de los derechos fundamentales que de los derechos sociales. Se cambia la relación entre legislativo y ejecutivo, y la estricta separación de competencias, de modo que el ejecutivo cobra preeminencia (referido a la iniciativa legislativa del gobierno, a la legislación delegada, etc., a cómo la legislación se gesta en los despachos ministeriales y a la misma naturaleza de la Ley, en lugar de general y abstracta se convierte en ley a medida). El Estado de Derecho necesariamente es un Estado de leyes y el Estado social (en su desarrollo) es un Estado de administración.

De este modo el Estado social de Derecho no es una categoría especial de Estado de Derecho con características específicas y contenido material propio (según este tipo de explicaciones). Por ello la Constitución permite diferentes ordenes políticos, con diferentes límites y criterios sobre lo social. Sin embargo la Constitución democrática permite el Estado social, incluso aunque éste tenga una realización extraconstitucional. La Constitución contiene referencias claras a la orientación social, que son una realidad, y no son solamente declaraciones programáticas. Y además el Estado cuenta con cauces jurídicos, como es su soberanía tributaria. El Estado de Derecho es también Estado de tributos pero mantiene una estricta distinción entre protección de la propiedad, como un derecho fundamental garantizado, y las posibilidades de invasión del patrimonio y de la renta mediante impuestos. Por ello, concluye Forsthoff que no hay fusión pero tampoco oposición entre Estado de Derecho y Estado social. La conexión de ambos es una realidad, pero ciertamente existe un desfase entre la realidad material del Estado de Bienestar y su formulación jurídico-política, aunque lo que al Estado social le falta de garantía constitucional lo compensan las tendencias sociales, las realidades y exigencias de la vida, al menos en las sociedades desarrolladas.

Los derechos económicos y sociales son los que califican a este Estado, y se consideran por algunos autores parte de los derechos civiles. Su ejercicio procura la igualdad real y plena de las personas. Se relacionan con la legitimidad contemporánea. Y constituyen también un problema muy complejo, no resuelto. De una parte el Estado

ha de garantizar derechos sociales y económicos que, en definitiva, están orientados al logro de la igualdad, pero son derechos distintos a los tradicionales derechos civiles y políticos, y la garantía de los primeros (trabajo, huelga, vivienda) puede colisionar con la garantía de los segundos (propiedad privada, igualdad ante la ley).

Los derechos fundamentales (primera fase, derechos civiles; segunda fase, derechos políticos) tienen un profundo arraigo en la cultura liberal-democrática de Occidente. Y resulta difícil, para algunos sectores sociales e ideológicos, la aceptación de que la eficacia de estos derechos requiere la existencia de los otros, de los derechos sociales. Una cosa es la existencia de un catálogo, tan amplio como se quiera, recogido en las declaraciones de derechos constitucionales (logro relativamente fácil de alcanzar) y otra distinta es su garantía y su ejercicio práctico. El alcance jurídico de algunos contenidos de los textos constitucionales siempre ha estado en discusión (por ejemplo el preámbulo). Como también lo están los derechos económico-sociales (se puede recurrir a los tribunales por ejemplo si se considera lesionado el derecho a la libertad de expresión, pero no se puede actuar de igual modo si una persona carece de trabajo o de una vivienda digna; no son exactamente igual de exigibles constitucionalmente).

Los derechos sociales, contenido del Estado social, giran en torno a la igualdad. Es sumamente difícil acordar un sentido preciso de lo que significa la igualdad. La salida de tal dificultad es hacer una traslación a lo que se denomina «igualdad de oportunidades». Parece muy claro el significado de la igualdad ante la Ley, pero no lo parece el de «mayor grado de igualdad», como igualdad material. ¿En qué grado y mediante qué órganos deben los poderes públicos cumplir tal cosa? ¿Cómo interpretar la igualdad en sentido económico-social y cómo exigirlo como derecho positivo ante los tribunales, incluso? No se puede concretar una idea de igualdad que pueda ser comúnmente aceptada por toda la sociedad. Se invoca la igualdad como valor y como principio (aunque no por todos, ni mucho menos, ya que la misma noción de igualdad es indeseable para algunos sectores), pero no existe contemplada en una Ley susceptible de su aplicación precisa.

Por otra parte existe una desconexión entre realidad política y realidad jurídica, y también entre legalidad y legitimidad puede darse tal desconexión si la primera no asegura adecuadamente aquellas actuaciones que son base de la segunda. Así, la igualdad en el plano de la legalidad si no cuenta con desarrollos concretos puede ser sólo una conquista nominal. La Constitución es el «orden supremo de normatividad de una comunidad social» y no debe ser instrumenta-

lizada en favor de un ideal político particular. Esta norma suprema regula sociedades heteróneas, divididas en clases, sexos, culturas, etc., cuyas concepciones, por ejemplo de la igualdad, como hemos visto, pueden ser contradictorias e incluso excluyentes. Recoge valores, principios, también fines y metas. Y también el contenido material de la constitución refiere fines y fuerzas políticas, es decir, compromiso entre los partidos políticos, y cada uno de ellos pretenderá un desarrollo diferente, según su entendimiento programático. Para algunos autores esto supone un uso alternativo del derecho en respuesta a valores muy consistentes en la sociedad.

Se han expuesto, mencionando la interrelación entre Estado social y neocapitalismo, las exigencias del crecimiento económico vinculadas al crecimiento de la protección social y del pleno empleo. Así como las exigencias de salvaguardar el sistema democrático en función de las experiencias previas y contrapuestas de comunismo y fascismo. Se han señalado problemas sobre los términos Estado de Derecho-Estado social y las dificultades filosóficas y jurídicas para articular ambos adecuadamente y que alcanzan a la garantía constitucional de los derechos económico-sociales. Sin embargo, la práctica del Estado social y su consolidación en la postguerra fue un hecho eminentemente político. El pacto (implícito) entre las diversas fuerzas políticas que lo originó incluía un consenso sobre la democracia, aunque para ello se carecía de una definición *a priori* y de unos objetivos bien delimitados.

Pero lo cierto es que se dieron los requisitos básicos para el funcionamiento del modelo, tales como: 1) base constitucional adecuada; 2) pacto político sobre el que sustentar el modelo de bienestar; 3) Estado regulador e intervencionista con fines de crecimiento económico y redistribución de rentas (además del pleno empleo como objetivo central). Se dieron también las pautas de actuación necesarias (García Pelayo, 1989): selección y jerarquización de objetivos (definición por parte del Estado de sus políticas, pero con la búsqueda del consenso necesario entre los sectores implicados: sindicatos, empresarios, etc.); racionalización política, administrativa y económico-social (con gran importancia de la información); planificación generalizada (imperativa o indicativa). Todo ello como expresión del consenso incuestionable sobre la democracia, pero que obviamente también suponía esperar simultáneamente del modelo de bienestar cosas diferentes, tales como: un engranaje necesario para el buen funcionamiento del sistema; una fase superior en el desarrollo de la ciudadanía, o un adecuado instrumento de redistribución de la riqueza y mayor grado de igualdad. Como es fácil entender, las

expectativas sobre el modelo no eran las mismas para conservadores, liberales o socialistas.

3. *Expectativas sobre un modelo de bienestar no definido*

La heterogeneidad social y la existencia de intereses no coincidentes se expresa, también, en los valores y fines atribuidos al Estado. Sin embargo la experiencia real del Estado de Bienestar, su realidad histórica específica lo convierte en un modelo que no es posible negar. Y pese a todas sus insuficiencias, es, hasta hoy, el único modelo capaz de llevar a cabo, en mayor medida, la finalidad básica del Estado: el «bien común». Es también el único instrumento que, en medio de las contradicciones sociales, puede atajar la desigualdad como fuente de conflictos manteniendo la libertad, pero ante la carencia de una definición común distintos enfoques teóricos enfatizan distintas finalidades. No es lo mismo mitigar la pobreza que realizar la ciudadanía plena.

Puede ser útil recordar el concepto de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) aportado por Forsthoff, que explica cómo con el paso de la sociedad tradicional a una sociedad altamente industrializada el individuo pierde autonomía para obtener por sí mismo los medios básicos para su mantenimiento. Corresponde entonces al Estado proveer de todo aquello que es imprescindible para la prolongación de la existencia física (Abendroth, 1986). Pero éste es un concepto vago, impreciso. Nadie discutirá racionalmente la necesidad de asegurar la existencia, pero sí están bajo discusión los modos concretos de satisfacer esa necesidad y cuáles son sus límites. En realidad porque es un concepto cambiante en función del contexto en que se plantee. Los avances científicos y técnicos, lógicamente, cambian de modo sustancial los límites de lo «necesario». Además, si hablamos de bienestar hemos de pensar que no sólo han de estar cubiertas las necesidades primarias sino también las de orden secundario, que incluyen cultura y ocio. La cultura del bienestar ha supuesto un proceso de ampliación de la asistencia pública desde la satisfacción de necesidades básicas para mantener la existencia física hasta un ámbito realmente amplio y diverso, sin que esto signifique, ni mucho menos, que el resultado sea el logro de la igualdad.

Desde la noción de «procura existencial» hasta la satisfacción de necesidades incluso secundarias se pueden observar muy diversas formas de actuación del Estado. En cuanto a las concepciones políticas e ideológicas del Estado de Bienestar se señalan, de forma muy resumida, las características básicas de las distintas corrientes de pen-

samiento. Para la socialdemocracia este tipo de Estado constituye el modo de alcanzar mayores cotas de igualdad, siendo uno de sus objetivos la redistribución para reducir la desigualdad como un fin distinto al de atajar la pobreza. En un clima de libertad indiscutible y de cohesión social, pero con el énfasis en la igualdad. El Estado de Bienestar, para la socialdemocracia, no niega los valores básicos del Estado democrático-liberal tales como la libertad, la propiedad individual, el papel del mercado, la igualdad y seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos, mediante el sufragio, en la formación de la voluntad estatal. Recoge esos valores entendiendo que no pueden hacerse efectivos si no tienen un contenido material, si no existen condiciones de existencia de las personas, como requisito básico para hacer posible el ejercicio de la libertad.

Las propuestas más generales de «hacer compatibles la igualdad, la libertad y la seguridad» con orientaciones (políticas) incluso antagónicas puede suponer una concepción aséptica del Estado, del viejo Estado de Derecho, con una función uniformadora superficial, vinculada a una regulación e integración del conflicto. El Estado puede rectificar los fallos del mercado y ampliar las «oportunidades vitales», pero su fin primordial sería garantizar la libertad. Por ello otras doctrinas no reconocen tan siquiera el Estado de Bienestar como un modelo específico, ya que el Estado de Derecho, como tal, no tiene fines propios en relación con las condiciones de vida de sus ciudadanos. El llamado bienestar aquí se identifica con el conjunto de las políticas públicas (sanidad, vivienda, educación, etc.) a las que considera variables autónomas, que existen como complementariedad del proceso de modernización (nueva realidad urbano-industrial, complejidad, movilidad social de personas y bienes..., problemas de integración social, etc.).

Una corriente del liberalismo democrático, por ejemplo, vio en el Estado de Bienestar un estadio de la madurez de la libertad, un camino para completar la ciudadanía con el impulso de la política social. Esto significó el desarrollo de las tres esferas de los derechos: civiles, políticos y económico-sociales, asegurando un estándar mínimo de bienestar para todos con la acción de los gobiernos. La plenitud de esta idea de ciudadanía, referida a los individuos en tanto que sujetos miembros de una sociedad, proporciona un cauce de integración del conflicto y un debilitamiento de la identidad de clase. Su objetivo se refiere a las posibilidades de ejercicio de los derechos, con cierto grado de justicia social para consolidar la legitimación del sistema.

Para una explicación de orientación marxista el Estado del Bienestar es un rasgo constitutivo de las modernas sociedades capitalis-

tas. Este tipo de Estado sólo se entiende en el contexto de la economía capitalista y sus relaciones sociales. Y por ello se entiende que es contradictorio en sí mismo: de una parte se le ve como un sistema de control para adaptar a los inconformistas y a la vez se rechaza rotundamente el posible recorte del Estado. Es un instrumento de ayuda para la acumulación y también un instrumento de legitimación al proveer de un «salario social» añadido al del trabajador para mitigar la dureza de la economía de mercado. Resulta contradictorio porque no puede dejar de atender a estas dos funciones de acumulación y legitimación.

También se ha argumentado que la noción de necesidad es central en la búsqueda de un fundamento moral para el Estado de Bienestar, distinguiendo necesidad de preferencia o de carencia o de deseo, ya que es algo fundamental que no puede eludirse. Una sociedad desarrollada ha de garantizar a sus miembros la satisfacción de necesidades, entendidas como hechos objetivos, no como preferencias subjetivas (Harris, 1990). Ello es inseparable de la idea de ciudadanía plena, del valor de los derechos de oportunidad para los individuos, para evitar que algunos o muchos queden excluidos, marginados. El principio de obligación de la comunidad de asegurar oportunidades a todos sus miembros, por el interés superior de la integración y de la legitimidad, está por encima del rechazo que algunos puedan oponer al sistema tributario. La satisfacción de necesidades básicas es imprescindible para la autonomía individual (Loyal y Gough, 1994).

Además el Estado de Bienestar interviene en la economía de diversas formas, incluso como empresario directo, pero lo esencial de su intervención no afecta a la producción sino a la distribución. El Estado utiliza su tradicional potestad fiscal (más cotizaciones y otros ingresos) para redistribuir un porcentaje cada vez mayor del PIB, asignándolo a objetivos sociales, bien con carácter general, bien atendiendo a grupos específicos con carencias más acusadas. El Estado de Bienestar ha ido ampliando su función distributiva desde la «procura existencial» estricta hasta la más amplia extensión de prestaciones y servicios. Sin embargo esta afirmación en la práctica está bastante matizada, y los estudios comparados ofrecen grandes diferencias entre los modelos de bienestar.

Tal variabilidad ha dado lugar a diversas clasificaciones o tipologías, atendiendo a criterios geográficos o geopolíticos: nórdico y continental, o bien centro y periferia; según criterios ideológicos: socialdemócrata, conservador y liberal (Esping-Andersen, 1993), a los que algunos autores añaden un cuarto tipo al que denominan

católico o latino; otros se refieren a modelos bismarckiano y de Beveridge. O la clásica diferenciación propuesta por Titmus, y que aun simplificada puede resultar útil: *modelo residual* (de política social): describe situaciones en que los canales materiales de satisfacción de las necesidades (mercado y familia) no pueden hacer frente a situaciones emergentes..., entonces el Estado actúa con carácter provisional, temporal y selectivo; *modelo institucional* (redistributivo): describe situaciones en que la intervención pública en el campo social es orientada a ofrecer a los ciudadanos servicios sobre la base de la necesidad (concepto que, como se mencionó antes, supone un contenido moral, que fue sustentado por los movimientos sociales críticamente: ¿cómo y quién define las necesidades?, ¿cómo se gestionan?) En este modelo las políticas públicas son una constante en la vida del país y asumen importancia en la redistribución de recursos. En el modelo institucional el porcentaje del PIB destinado a gastos sociales es más alto, afecta a más población porque los programas dominantes tienen carácter universal y no selectivo, su financiación se produce mediante impuestos progresivos más que por cotizaciones; da más importancia a la prevención, pretende un nivel de vida normal, no de mínimos... Estos dos modelos, de algún modo, articulan en torno a sí bloques ideológicos y de interés que están muy presentes en el debate actual sobre la crisis del Estado de Bienestar.

III. LAS CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

El pacto que dio origen al Estado de Bienestar tras la segunda Guerra Mundial y que generó resultados positivos, sobre la base del excedente económico en razón del crecimiento, se ha roto. A la época de bonanza siguió la época de estagflación: fin del crecimiento económico espectacular, fin del pleno empleo y crisis fiscal, como rasgos más sobresalientes sobre los que se asientan la pérdida de confianza en el modelo y las críticas de diversa índole al mismo. Es necesario, en primer lugar, tener en cuenta la referencia a la crisis del Estado social como una situación muy global, con múltiples dimensiones, incluido el hecho de que el propio Estado como concepto también está en crisis. Los analistas, generalmente, no consideran el Estado como macroinstitución, sino aspectos del mismo que necesariamente son parciales. No es de extrañar, por tanto, que la arena política se sitúe en el ámbito del bienestar y se pierda la perspectiva del conjunto del Estado.

1. *Sobre el crecimiento del gasto público*

En relación con la crisis del Estado de Bienestar y las críticas al mismo generadas en los últimos años, suele señalarse en primer lugar lo relacionado con el gasto público, ya que es el factor más conflictivo. Éste adquirió una nueva consideración a partir de las propuestas de Keynes, a las que se achacó el constante crecimiento del gasto. Sin embargo, si se observan los datos de la evolución histórica se puede ver que existe una tendencia de crecimiento del Estado, aunque también hay oscilaciones sustanciales; por ejemplo desde mitad de los años setenta el crecimiento es menor; las actividades que realizan directamente las administraciones públicas, con gasto de funcionamiento, de consumo propio y de consumo final, se mantuvieron estables en la OCDE entre 1960 y 1978, que sólo pasaron del 15,2 por ciento al 16,7 por ciento del PIB. Sin embargo, crecen notablemente las transferencias entre la administración central y las administraciones territoriales; se incorporan formas de actividad y de gasto que por su gran volumen incluso se convierten en un presupuesto anejo al de la administración central, como ocurre con el sistema de seguridad social. Por otra parte es necesario tener en cuenta que los diferentes sistemas de contabilidad social puede llevar en ocasiones a discrepancias sobre las magnitudes de que se habla (González y Torres, 1992).

Gran parte de las transferencias van a las familias (gestionadas por la Seguridad Social y por las administraciones regionales y locales) y también a las sociedades (aunque éstas reciben más apoyo por la vía fiscal, el crédito público y otras ayudas), pero en su conjunto han crecido las transferencias. La consolidación del marco institucional del Estado de Bienestar ha supuesto un aumento del volumen del gasto público en relación con el PNB, y el gasto crece más rápidamente que el PIB. Aunque no hay un modelo único de evolución y un modelo de gasto público, se puede observar que en países más desarrollados y más democráticos el gasto público es mayor, que existe una relación entre proceso económico y procesos políticos, culturales e ideológicos, y que, obviamente, los procesos de decisión política juegan un papel fundamental. También es necesario tener en cuenta el problema de la definición y naturaleza de los distintos componentes del gasto público. En todo caso se puede analizar cualquier clasificación convencional del gasto público, según las funciones del Estado (administración, defensa, educación, sanidad, etc.), pero también se puede agrupar el gasto de otros modos, preguntándose, por ejemplo, a quiénes benefician, qué finalidad persiguen, etc. O

bien separando el gasto público entre gastos de regulación y gastos de bienestar social, estando los primeros directamente relacionados con el crecimiento económico y los segundos, sobre todo, con motivos sociales y políticos. Con éstos las Administraciones proveen de bienes y servicios sociales a la población para mejorar sus condiciones materiales de vida. Los gastos básicos de este apartado son: sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección y promoción social. Otros destinados a mejorar la calidad de vida son urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, infraestructuras acuíferas, ocio, cultura y bienestar comunitario. Según los autores referenciados más arriba, forman parte también de las políticas de bienestar social la normativa sobre bienes y servicios, la normativa de condiciones de trabajo y la normativa del sistema impositivo.

Es claro que la sociedad ha obligado a lo largo del tiempo al Estado a traspasar el mínimo vital histórico, la satisfacción de necesidades primarias, para atender también a necesidades de orden secundario. El Estado de Bienestar es un proceso abierto, que se readapta en cada momento. Hasta los años setenta el problema fue la seguridad social, al que luego se añadieron otros. Pero es obvio que los gastos que más han crecido han sido los considerados básicos, ya que otros gastos, como los relativos a la calidad de vida, son más discutibles según algunos sectores. Conviene recordar en relación con esto último la variabilidad de lo que se entiende por bienestar social. Por ello todo el mundo parece estar de acuerdo en que hay que mantener el núcleo básico, esto es: sanidad, educación, vivienda, aunque se discutan sus condiciones y medidas en gasto. Las demandas sociales que implican gasto público tanto en lo relativo a gastos básicos como a gastos para la calidad de vida se han mantenido por diversas razones, entre otras por las expectativas creadas por las ofertas electorales de los partidos políticos. Los problemas se han hecho más evidentes por los efectos de la crisis económica, por la crisis fiscal y por el crecimiento del déficit público.

En todos los países, especialmente en los países industrializados de Occidente, ha disminuido la tasa de crecimiento económico, han crecido el desempleo y la inflación y el desequilibrio de la balanza exterior. Muchos autores han considerado que esto supone un fracaso de los postulados keynesianos, pero otros aseguran que también han fracasado los postulados neoclásicos. Hoy se sabe que los resultados posteriores a la segunda Guerra Mundial son irrepetibles, incluso se pone en duda que tal éxito se debiera al keynesianismo, y se señala que los efectos de la propia guerra seguramente tuvieron mucho que ver con el posterior crecimiento excepcional. Incluso

algunos autores que siguen la teoría de los ciclos económicos relacionan la crisis con el agotamiento de tales ciclos, de modo que: los efectos de la revolución industrial se habrían agotado hacia 1850; los efectos del ciclo del ferrocarril hacia 1875; los efectos del ciclo de la electrotecnia e industria química hacia 1930; y, por último, los efectos del ciclo de la electrónica, de la industria del automóvil y de la fibra artificial estarán agotados en estos momentos, interpretando la crisis actual como una crisis de gran profundidad, de agotamiento, que se puede relacionar con la incapacidad para crear nuevos empleos, con el deterioro masivo del medio ambiente, con la imposibilidad de atajar los desastres de subsistencia en el tercer mundo.

Para otros autores, por el contrario, el gran problema de las economías occidentales estaría en la sobrecarga por culpa del Estado de Bienestar, donde además los intereses organizados habrían producido una «esclerosis institucional», que sólo se podría atajar reduciendo drásticamente el Estado, pero ocurre que todos los valores han empeorado en todos sitios (sea grande o pequeño el tamaño del modelo de bienestar), y también han crecido las diferencias entre países industriales muy desarrollados (Scharpf, 1987), de modo que «las decisiones políticas» que se toman permiten que unos países afronten mejor que otros la crisis.

La política económica sería de este modo un concepto clave. Pero también ocurre que la situación problemática de la economía está influida no sólo por las instituciones de política económica sino por las medidas concretas que se toman y que no logran los resultados deseados, porque dependen del comportamiento de los sujetos (inversionistas y ahorradores, productores, consumidores, empresarios, trabajadores, etc.); de modo que la estrategia de los gobiernos requiere ser la adecuada y además lograr el acuerdo eficaz de los sectores implicados (básicamente de los sindicatos y empresarios, pero también de la ciudadanía).

El gasto público, que en términos generales creció hasta 1973 intensa y extensamente, hay que relacionarlo con los ingresos públicos (ingresos obligatorios, directos, como IRPF, beneficios de sociedad, sobre patrimonio, etc., e indirectos; otros ingresos no obligatorios, como las tasas, etc.). La financiación del gasto público total, además de la fiscalidad, utiliza la emisión de moneda y la deuda pública. La fiscalidad, como el ingreso fundamental, está condicionada por la estructura socioeconómica del país. González Temprano y Torres Villanueva señalan que tienen más peso los impuestos directos y las cotizaciones a la Seguridad Social, de modo que la mayor carga fiscal recae sobre los asalariados (y esto no favorece la

redistribución de rentas). Hasta mediados de los años setenta ingresos y gasto público, más o menos, se mantienen equilibrados, pero a partir de entonces aparece el déficit, la necesidad sustituye a la capacidad de financiación de los Estados. De nuevo las decisiones de los gobiernos, más que la existencia o no del bienestar, influyen en la existencia del déficit público, que, aunque es generalizado, no es igual en todos los países.

Los gobiernos, para mantener la demanda global y por razones electorales, recurren a la deuda pública. A comienzos de los años setenta las altas tasas fiscales coincidieron con la crisis económica, vinculada al encarecimiento de las materias primas, afectando lógicamente al crecimiento económico (así parece, analizando los indicadores del crecimiento como ahorro, inversión, empleo). Sin embargo, no es fácil establecer una relación lineal entre fiscalidad y crecimiento económico. En cada país es diferente según como se combinan los diversos elementos. Por otra parte, la resistencia a una mayor carga fiscal también limita el crecimiento del gasto público, que según algunos es autolimitativo. Pero es cierto que los políticos quieren presupuestos cada vez mayores para atender a sus compromisos electorales, al menos hasta ahora. Y de otra parte cuando prometen en las campañas reducir determinados gastos saben que no podrán cumplir tal promesa, excepto cuando afectan a colectivos demasiado débiles para organizar la protesta. Todo ello depende no sólo de la realidad económica de un país sino también de sus valores y sus fines. Puede crecer el gasto público y disminuir el gasto social, o a la inversa.

Algunos autores señalan como fracaso del Estado de Bienestar la imposibilidad de evitar los ciclos económicos y la ineficaz redistribución de rentas, ya que en términos generales dos tercios de la población parecen relativamente satisfechos, pero prácticamente un tercio de la población está excluido, dando lugar a una dualización social bastante acusada. Además se ha producido una ruptura de la alianza entre clases medias y bajas. Las primeras rechazan un aumento de la carga fiscal y del gasto público no productivo. Todo ello lleva a ampliar en la población la distancia político-económica y a una progresiva pérdida de legitimación del propio sistema político.

2. Sobre la crisis fiscal y la legitimidad

La tan mencionada crisis fiscal se expresa en la dimensión del déficit público. La subida de precios de los crudos, a comienzos de los años setenta, afecta a las economías occidentales. Se produce crisis eco-

nómica, inflación, progresivo crecimiento del desempleo... en un período en que, como se ha mencionado, ya existen altas tasas fiscales, con el consiguiente desequilibrio entre ingresos y gastos. Estos problemas, por otra parte, han de analizarse en relación con los nuevos procesos de globalización del capital financiero, de deslocalización industrial, de reestructuración de las regiones económicas del mundo, con los diferenciales de crecimiento y de protección social entre unas y otras..., con los cambios drásticos en la demografía, con la incapacidad de crear nuevos empleos y los cambios rápidos en el mercado laboral relacionados con las nuevas tecnologías, con las reducciones salariales...

El crecimiento del gasto público total y del gasto social (y de los déficits públicos, además de los desequilibrios de la balanza exterior) no es separable tampoco del crecimiento de las demandas sociales: altas tasas de desempleo, necesidades de orden secundario presentes en las sociedades muy desarrolladas, cambios en la estructura social tales como las variaciones en los grupos de edad, con el aumento de la población de personas mayores, aumento de los costes sanitarios, cambios en la estructura familiar y nuevas necesidades, aumento de la pobreza, etc. Todo ello crea dificultades reales de disminución drástica del gasto y del déficit. Tampoco es separable de tasas de beneficio del capital más reducidas que en otras épocas. Una situación en la que «todos piden mayor participación de una tarta cada vez más pequeña».

Sobre la crisis fiscal existen diversas interpretaciones; en una de ellas se afirma que el Estado capitalista debe satisfacer dos funciones básicas: acumulación y legitimación (O'Connor, 1981). El Estado afronta la necesidad de favorecer la acumulación de capital capaz de generar excedentes, mantener los beneficios en un nivel alto y creciente, que permita sus políticas fiscales para crear las condiciones necesarias para un cierto grado de armonía social, base de su propia legitimidad. Los gastos del Estado tienen, según este análisis, un carácter doble: por una parte el capital social que facilita la acumulación privada rentable y que incluye inversión social (proyectos y servicios que incrementan la productividad, por ejemplo zonas industriales financiadas por el Estado) y consumo social (proyectos y servicios que disminuyen el coste de reproducción de la fuerza de trabajo y que incrementan la tasa de beneficios, por ejemplo, Seguridad Social). Por otra parte el gasto social que se refiere a proyectos y servicios para la «armonía social», para su función de legitimación. No son productivos, pero la asistencia social contribuye a mantener en paz a los parados y otros sectores en situación de necesidad.

El incremento del sector estatal y de los gastos estatales es cada vez más la base del crecimiento del sector monopolista y del crecimiento económico total. A su vez el crecimiento de la actividad estatal es resultado del crecimiento del sector monopolista. Por tanto la acción del Estado, su crecimiento, es causa y efecto, al tiempo, de la expansión del capital monopolista. Es así porque se socializan los costes, dado el progresivo carácter social de la producción (especialización, interdependencia, crecimiento de nuevas formas sociales de capital, como la educación) en tanto que el excedente es apropiado por el sector privado. El crecimiento del sector monopolista es irracional porque produce paro o empleo precario, pobreza, paralización económica, y para mantener la lealtad de las masas, y su legitimidad, el Estado debe atender demandas de los que sufren los costes del crecimiento económico. Así los desembolsos de capital social hacen crecer indirectamente la capacidad productiva y a la vez hacen crecer la demanda agregada, la demanda total. Que el crecimiento de la capacidad productiva se deba al crecimiento de la demanda tiene que ver con la composición del presupuesto estatal.

Las demandas de capital social y de gasto social generan crisis fiscal y son ajenas al mercado, si circulan por el sistema político. La acumulación de capital social y los gastos sociales también se dan en el marco político. Por otra parte se ataca al Estado de Bienestar por su función redistribuidora, porque se cree que los recursos van de lo privado a lo público, del capital al trabajo, de los sectores productivos (jóvenes, trabajadores) a los improductivos (ancianos, parados), y a todo ello se achaca el deterioro económico. Sin embargo aunque ha crecido el gasto público total, se ha producido una disminución en el gasto social. (La tasa de crecimiento anual de gasto social en los Estados Unidos en el período 1964-1978 fue del 7,9 por ciento, en 1979-1980 del 3,9 por ciento y en los años ochenta del 1,5 por ciento.) Aunque es cierto que el sistema de bienestar reclama más y más recursos, sin él no habría acumulación porque socializa los gastos y legitima el sistema, consiguiendo paz social, porque reduce la inseguridad, realiza transferencias, beneficios fiscales y créditos, etc., mitiga los problemas del crecimiento (educación, vivienda, sanidad, etc.). Pero sin que se pueda probar que el sector público beneficie u obstaculice el crecimiento económico, a él se ha desplazado la arena política. Sin embargo los análisis de orientación marxistas, que parecen perfectamente plausibles, carecen de propuestas prácticas de defensa del Estado de Bienestar porque el problema fundamental radica en el sistema capitalista.

La reestructuración del Estado de Bienestar en el contexto actual sitúa el debate en torno sólo a la reforma de aspectos concretos, en relación con el gasto público, los sistemas de pensiones o los mercados laborales. También desde la defensa del Estado de Bienestar se señalan problemas más relevantes que dificultan la salida de la crisis, tales como: la incapacidad del modelo de Estado intervencionista para evitar las crisis de la economía (mixta, pero fundamentalmente capitalista); la renuncia (no reciente) a las políticas de pleno empleo; la incapacidad de suprimir la pobreza en proceso creciente (se supone que alcanza al 15-20 por ciento de la población en las sociedades desarrolladas); el fracaso de los objetivos redistributivos (la distribución limitada de rentas tiene un carácter horizontal, intraclase social, y no vertical, entre clases sociales), y la ausencia de teorías convincentes y de debates y consensos para salir del *impasse*.

3. *Distintas posiciones ante la crisis del modelo de bienestar*

Así pues, en primer lugar, todo el mundo parece aceptar que el modelo está en crisis. Hay por tanto un gran consenso sobre el diagnóstico, pero no sobre los análisis y las propuestas de salida de la crisis. Analizar la situación obliga a tener en cuenta su gran complejidad y a considerar multitud de factores interrelacionados, que no se resuelve con el discurso, cada vez más extendido, que propone reducir el Estado y ampliar el mercado, supuestamente fundamentado en el carácter científico de la economía, lo que en realidad se limita a una afirmación ideológica, ya que las experiencias en este sentido desarrolladas en los años ochenta (especialmente en Gran Bretaña y Estados Unidos, donde los sectores sociales más perjudicados son precisamente los más vulnerables) no permiten observar cambios positivos para el conjunto social (Mishra, 1993).

Frente a los dogmas económicos se observa cierta carencia de argumentos políticos en el panorama científico actual. Parece cierto que el Estado de Bienestar está sometido a una sobrecarga con pérdida de eficiencia, lo que implica una crisis de racionalidad (no parece claro el fin general, el entendimiento de un fin en beneficio de todos) y una crisis técnica (no parece que los poderes públicos sean capaces de gestionar eficazmente la crisis). Y todo ello redundará en pérdida de confianza, de legitimidad, en un contexto de confusión de valores referenciales. La legitimidad ya no se contempla tanto como ideal normativo, sino a través de los logros materiales... «El asentimiento debe pagarse en efectivo [...]», pero no se paga igual a todos los grupos y éste es también un problema de la democracia.

En relación con la crisis vigente desde hace dos décadas, aceptada por todas las corrientes, la cuestión fundamental es preguntarse si es posible prescindir de las cotas de equidad y seguridad alcanzadas con el Estado de Bienestar. En la socialdemocracia existen posiciones bastante diferenciadas, desde los neokeynesianos partidarios de la estrategia expansiva, de mejorar las condiciones de vida con eficiencia y nuevo crecimiento, que consideran que los problemas no son achacables a la dimensión del Estado y que las medidas neoconservadoras que se han experimentado no son útiles. Bajar los impuestos no lleva a incrementar la inversión, sólo beneficia a los más ricos y supone una mayor carga para los más pobres. Es necesaria una reestructuración industrial (impedida frecuentemente por los grupos de presión) y el gobierno ha de prever los impactos negativos. Son necesarios acuerdos entre capital y trabajo. Es imprescindible asegurar a todos una renta mínima. Para ello el Estado ha de crecer y no disminuir, ha de lograrse una nueva relación entre los ámbitos de la economía y del bienestar.

Hay que distinguir además entre dos aspectos considerados globalmente: de un lado el bienestar y las necesidades, de otro la economía, el mercado, los beneficios, la eficacia, etc. Ambos, obviamente, están estrechamente relacionados, pero se presenta enfáticamente el primero como causa de los problemas, perdiendo de vista el conjunto, el todo. Es necesario mantener la libertad económica y el consenso sobre el bienestar, ya que si la gran mayoría no apoya el objetivo de la igualdad sí apoya al menos la supresión de la pobreza. Sin que ello sea obstáculo para revisar algunos principios como, por ejemplo, la universalidad de los servicios (que distinguía al modelo de bienestar institucional frente al residual, de Titmuss), que en algunos contextos parecen beneficiar más a quienes tienen más recursos que a los más pobres. Y si se considera que no funciona la redistribución ni los servicios sociales acortan las diferencias de clase, puede proponerse una mayor distribución de rentas monetarias. Es decir, hay que distinguir lo que es razonable en una situación de conflicto, definir bien el objetivo irrenunciable y adaptar las propuestas teóricas sin dogmatismos. Y prestar mayor atención a los valores para tomar medidas políticas, no sólo administrativas. El esfuerzo nacional se orienta a los problemas del crecimiento y de la inflación, pero podría orientarse a los problemas de la pobreza y de la igualdad...

En cuanto a las corrientes neoconservadoras y liberales, en auge en la década pasada, agrupan las posiciones más contrarias al Estado de Bienestar, al que atribuyen no sólo los problemas económicos sino la destrucción de los valores tradicionales y el consiguiente

te daño moral para los individuos y para la sociedad. Se parte de una valoración del individualismo y de la relación con la colectividad que no ha de ser coercitiva. Al Estado se le ha sobrecargado de demandas que llevan a la ingobernabilidad, al despilfarro y al desastre. Que el funcionamiento de este modelo de Estado y la dependencia de los ciudadanos ha generado un exceso de seguridad y sus secuelas de burocracia cara, pereza y desánimo de los individuos ante el esfuerzo y la responsabilidad... Por ello esta posición considera como remedio a la crisis el volver a las leyes del mercado, desmontar el modelo de bienestar, cortar el gasto social y retomar valores e instituciones tradicionales. Reforzar la idea de comunidad y de las instituciones mediadoras: la familia y los grupos locales, la religión, la ética del trabajo y la moderación en las demandas... Es decir, recuperar los límites también en la democracia y en la igualdad. Se considera que los excesos igualitaristas del modelo de bienestar (recuérdese que se refiere a tipologías muy variadas) han destruido los valores individuales de libertad y autonomía, dando lugar al consumidor hedonista y a la inflación de demandas que son insostenibles sin poner en peligro el sistema económico.

Pero parece probado en multitud de análisis recientes que las políticas practicadas en Estados Unidos y Gran Bretaña en los ochenta no obtuvieron los resultados esperados. Crecieron la pobreza y el desempleo (con reestructuración del mercado de trabajo), y creció el déficit público. Y su creencia en que el Estado de Bienestar perjudica el crecimiento económico no se demostró con la desregulación llevada a cabo. Los servicios básicos (educación, sanidad, pensiones) no se alteraron sustancialmente aunque se amplió el papel del mercado en la provisión de los mismos. Los servicios de carácter selectivo (parados y pobres) sí fueron recortados. Se marcó más el dualismo, con una brecha más profunda entre centro y periferia. Y por otra parte liberalizar sectores y privatizar la provisión de bienes y servicios es una cosa y desregularizar es otra muy distinta. Precisamente lo primero hace más necesario recurrir a la regulación si se quiere garantizar, justamente, la existencia de servicios públicos irrenunciables en una sociedad democrática, es decir, el acceso a los mismos en igualdad de condiciones para toda la población. Mercado y democracia pueden colisionar, lo que puede ser evitado no recortando la administración, sino adaptando la administración a las exigencias de la realidad actual. Y otro problema diferente es la financiación de los servicios públicos. Es decir, la complejidad presente en el momento actual requiere análisis matizados, no simplificaciones apresuradas.

Las propuestas de orientación marxista coinciden en muchos aspectos del diagnóstico de la crisis con las otras posiciones, pero la interpretan de modo distinto. El Estado de Bienestar está sujeto a la lógica del capitalismo, es consustancial con su última fase de desarrollo, el modelo existente no es un logro de la clase obrera, por ello representa sobre todo un cambio en la forma de la lucha de clases (aunque por supuesto hay aportaciones teóricas muy diversas). Los costes de la reproducción (capital social) son sociales, mientras que el excedente sigue siendo de apropiación privada. Por esto el Estado de Bienestar ha de estar necesariamente en crisis, porque es un modelo contradictorio que debe atender a dos lógicas diferentes: sustentar el capitalismo y favorecer su acumulación, y además sustentar la democracia en apoyo de las masas para la legitimación del sistema (reproducción de la fuerza de trabajo y sostenimiento de los que no trabajan). En la medida en que crecen las demandas y no puede crecer la presión fiscal, la crisis está asegurada (Gough, 1982).

Además el neocorporatismo como estructura de representación de intereses y de relaciones, presente en los Estados de Bienestar, es interpretado de muy diferentes maneras. Tanto se considera elemento necesario para la formación de acuerdos básicos (al menos patronal-sindicatos-gobierno) como se considera un entramado de organización de intereses que presiona sobre la toma de decisiones interfiriendo los canales normales del Estado democrático. También puede ser visto como complementario del sistema democrático en el sentido de expresar la diversidad de intereses sociales, de las diferentes identidades y necesidades de las sociedades fragmentadas. Y en relación con las insuficiencias de los partidos políticos, controlados por élites bastante parecidas entre sí, muy lejanos a la representación de la heterogeneidad social pero insustituibles, ya que los movimientos sociales no parecen haber logrado un cambio importante en el paradigma de la política en las democracias liberales.

A modo de conclusión se puede señalar que la evolución histórica del Estado social muestra una gran diversidad de causas en su implantación, que responde tanto a necesidades del sistema capitalista para su supervivencia como a logros democráticos de los sectores sociales mayoritarios. Que en sus desarrollos concretos adopta formas muy diferenciadas entre sí. Que, sin duda, durante décadas el Estado de Bienestar ha sido el modelo más adecuado para conjugar libertad e igualdad y que, por tanto, sus logros debe ser analizados y adaptados en la situación actual, donde tienen lugar profundas y aceleradas transformaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Abendroth, W., Forsthoff, E. y Doehring, K. (1986): *El Estado social*, CEC, Madrid.
- Casilda, R. y Tortosa, J. M. (comps.) (1986): *Pros y contras del Estado de Bienestar*, Tecnos, Madrid.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundo del Estado del Bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- García Pelayo, M. (1989): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 2.^a ed.
- González Temprano, A. y Torres, E. (1992): *El Estado de Bienestar en los países de la OCDE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Gough, I. (1982): *Economía política del Estado de Bienestar*, Blume, Barcelona.
- Harris, D. (1990): *La justificación del Estado del Bienestar*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Loyal, L. y Gough, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria-FUHEM, Barcelona-Madrid.
- Mishra, M. (1993): *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Muñoz del Bustillo, R. et al. (1993): *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 2.^a ed.
- O'Connor, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona.
- Ritter, G. A. (1991): *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rubio de Lara, J. (1991): *La formación del Estado social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Scharpf, F. (1987): *Socialdemocracia y crisis económica en Europa*, Alfons el Magnànim, Valencia.

Capítulo 6

LA DEMOCRACIA

Rafael del Águila

Universidad Autónoma de Madrid

I. LOS SIGNIFICADOS DE LA DEMOCRACIA

Democracia es hoy una de las pocas «buenas palabras» que existen en el vocabulario político. Pero por mucho que su uso actual sea positivo, esto no debería hacernos perder de vista dos hechos.

Primero, que ese uso positivo es realmente muy reciente. En efecto, resulta complicado encontrar simpatías con la democracia hasta bien entrado el siglo XIX. Es cierto que el término nace en la Grecia clásica y que Atenas se convertirá en ejemplo de un modelo de democracia directa peculiar y original, como luego veremos. Pero también es verdad que en toda la historia de la teoría política es difícil encontrar argumentos favorables a la democracia hasta que las luchas por el sufragio universal aparecen durante el siglo XIX y se desarrollan en el XX. Es más, la democracia ha sido puesta en cuestión, o al menos ha sido un concepto polémico, hasta que la caída del Muro de Berlín y el fin del comunismo ha convertido a los regímenes democráticos de corte liberal en «universalmente legítimos».

Lo cierto es que la extensión de la democracia liberal ha sido espectacular. Samuel Huntington ha descrito tres olas democratizadoras: la primera, que cubriría de 1828 a 1936, la segunda, que iría de 1943 a 1964, y la tercera, que comenzó en 1974 y parece todavía estar en movimiento. Sobre un total de 191 países el número de democracias es hoy de 117 —un 61,3%—, mientras que tales cifras eran en 1974 de 142 países y 39 democracias, es decir, las democra-