

El ocaso del Estado de Bienestar

Germán Ramírez García

Con un análisis histórico del Estado de Bienestar, sus características fundamentales, las formas intervencionistas que ha esgrimido en su evolución, el presente ensayo muestra cómo las propias limitaciones halladas en la práctica presagian su quiebra definitiva, determinada hoy por una crisis en su legitimidad.

* * *

1. Las Transformaciones Sociales

LA CONSOLIDACION DEL LLAMADO ESTADO de Bienestar¹ estuvo precedida de una serie de radicales transformaciones en los órdenes económico, político y social que se remontan al último tercio del siglo XIX.

En el campo económico, en primer lugar, los cambios son bien conocidos. Hacia 1870 Europa vivía en pleno auge de la civilización industrial, en un ciclo de prosperidad que se prolongaría hasta la Primera Guerra Mundial. Las cifras son elocuentes: durante este período la población se duplicó y el volumen de comercio se multiplicó por más de diez, facilitado por el auge en los transportes. A ello coadyuvaron factores como la creación y apertura de mercados nacionales, el fortalecimiento del mercado bancario y la expansión colonial de todos los países europeos. La tendencia a la prosperidad capitalista parecía acentuarse hacia fines del siglo XIX con el impulso recibido con la aparición de lo que Pasdermadjian llamó "la segunda revolución industrial".

Sin embargo, con el fin de la Primera Guerra Mundial sobrevino una época de profunda inestabilidad monetaria que culminó en la gran depresión. A partir de 1945, la adopción de las políticas económicas de corte keynesiano permitió el inicio de una nueva etapa de prosperidad que se trunca, como es bien sabido, con la crisis energética de 1973.

En el terreno político, el cambio viene anunciado por la ruptura del tradicional equilibrio europeo a raíz de la aparición en 1871 de dos nuevos Estados: el alemán y el italiano. Desde una perspectiva global, la situación aparece determinada por dos fenómenos de la mayor trascendencia: el primero de ellos radica en el desplazamiento de la hegemonía mundial desde Europa a las grandes potencias exteriores (los Estados Unidos y la Unión Soviética y, en segundo plano, China y Japón) a consecuencia del debilitamiento de las economías europeas producido inicialmente por la Primera

II TRIMESTRE 1988

Guerra Mundial. El segundo fenómeno capital del período se refiere a la existencia de un clima de tensión internacional permanente en el que, lamentablemente, el protagonismo pertenece a la guerra. Desde 1870 hasta nuestros días los conflictos armados han sido una constante, bien en las confrontaciones generalizadas (1914-1918, 1939-1945), bien en las guerras localizadas en las que las potencias hegemónicas utilizan un teatro de operaciones ajeno para medir sus fuerzas y rectificar sus esferas de influencia.

Aunque la situación de conflicto bélico es un hecho trascendente en sí mismo, resulta desconcertante constatar que la guerra ha actuado como un poderoso motor de progreso científico y tecnológico y aún de expansión económica. Incluso, hay quienes encuentran en la necesidad de prepararse para la guerra el origen último del vertiginoso crecimiento y potenciación del Estado.

Pero es en el campo social donde quizás —bajo la perspectiva que nos interesa— han tenido lugar los hechos de mayor relevancia.

En primer lugar, el acceso a un plano activo de colectivos sociales tradicionalmente marginados de la posesión de bienes económicos y culturales, así como de la participación en el poder político. Mientras que las revoluciones liberales se limitaron a sustituir una oligarquía dominante por otra, desde mediados del Siglo XIX las clases proletarias comienzan a reclamar y a obtener la protección del Estado, primero, y después un acceso efectivo al poder estatal y a los niveles de bienestar antes reservados a la burguesía. A ello contribuyen la implantación progresiva del sufragio universal y los avances de la ideología socialista que culmina con la Revolución Soviética de 1917.

En segundo término, el crecimiento exponencial del fenómeno de la urbanización. En esta época, Occidente deja de ser una civilización agraria; se produce una concentración creciente de la población en las ciudades como consecuencia de la industrialización y los progresos en la explotación agropecuaria. Este hecho traería repercusiones en orden a la división del trabajo y a la intensificación del grado de interdependencia social.

Por último, un fenómeno de indudable incidencia social radica en el fulgurante progreso tecnológico y científico, sin precedentes en toda la historia, y cuyo impacto social ha determinado importantes repercusiones en la esfera pública.

Del Estado de Derecho al Estado social de Derecho

LA CONCURRENCIA SIMULTANEA DE ESTOS FACTORES habría de provocar, invariablemente, alteraciones profundas en la estructura y funciones del estado liberal que se vio impulsado a asumir tareas y actitudes radicalmente nuevas frente a la sociedad. Detengámonos en lo que ha sido esta evolución.

En un primer momento, el Estado asume la tarea de intervenir autoritariamente en el campo de las relaciones de trabajo con el fin de hacer frente

1/ La concepción prestacional del Estado se debe al jurista alemán Ernst Forsthoff, quien la expresó a través del concepto de "procura existencial" (*Daseinsvorsorge*).

a las desastrosas consecuencias que para la clase obrera habían tenido la industrialización, la libertad contractual y el hacinamiento urbano. En Alemania, por citar un ejemplo, se establece, entre 1883 y 1889, un sistema de seguros de enfermedad, accidentes y jubilación; también, por las mismas fechas se adoptan en los demás países europeos medidas proteccionistas: limitación de la jornada laboral, reglas restrictivas del trabajo de niños y mujeres, negociación colectiva y refuerzo de los sindicatos, entre otras.

Una segunda fase se abre con la intervención generalizada del Estado en el funcionamiento de la economía, que tiene su punto de partida con la movilización de recursos exigida por la Primera Guerra Mundial, pero que persiste una vez finalizado el conflicto como manera de hacer frente a la inestabilidad monetaria de los años veinte². Por esta época comienzan a dictarse en Europa las primeras leyes que intentan regular y controlar el sistema bancario.

Los acontecimientos de los años treinta probaron que la intervención en los terrenos social y económico no respondía a exigencias coyunturales; por el contrario, todas las circunstancias empujaban a las sociedades occidentales a intensificar esta línea de acción. La lucha contra las consecuencias de la Gran Depresión, de una parte, el ejemplo de los éxitos económicos logrados por los regímenes totalitarios, tanto de izquierda como de derecha, de otra, y la movilización y planificación generales impuestos por la Segunda Guerra Mundial acabaron por destruir los últimos vestigios de la concepción liberal del Estado. Los sistemas políticos que surgen tras la victoria aliada en 1945 se inspiran en la reafirmación de los valores de libertad y democracia. El Estado, sin embargo, había experimentado una transformación cualitativa: el clásico Estado de Derecho daba paso, en la casi totalidad de países europeos al Estado Social de Derecho, también conocido como Estado de Bienestar.

2. El Estado de Bienestar

LAS CAUSAS DE LA APARICION DE ESTA forma estatal son muy variadas, pero pueden reducirse a dos fundamentales. En primer lugar, su causa remota puede hallarse en el afán de reducir al máximo los antagonismos sociales por procedimientos reformistas y no violentos. La protesta obrera, originada por la intolerable degradación de la vida humana a la que había conducido la revolución industrial va extendiéndose progresivamente a todos los grupos marginados de la jerarquía social. Los principios de igualdad y de dignidad humana, convertidos en una verdadera fuerza histórica, resultaban incompatibles con el estado de explotación y miseria en que se encontraba sumido el proletariado. Se verifica una revolución de las "expectativas crecientes", que nace, justamente, de una reformulación del cuadro de referencia axiológico. El proletariado al cual la ideología socialista había dado conciencia de su situación, que ya no percibe como natural e inmodificable su condición de ciudadanos de tercera categoría, pretende un status igual al de las clases

2/ Por ejemplo: "Leyes para la defensa del Reino" de 1914-1915 en el Reino Unido y "Zwangswirtschaft" en 1916 en Alemania.

privilegiadas. Su creciente poder amenaza con subvertir el orden económico y social vigente, razón por la cual la reforma social impulsada y dirigida por el Estado aparece como la única salida no violenta para dirimir el conflicto.

De este modo, en Europa se produce el tránsito del capitalismo individualista al capitalismo organizado. El Estado deja de ser sólo el guardián de la propiedad privada y el tutor del orden público para hacerse intérprete de valores —justicia distributiva, seguridad— hasta entonces con poca significación práctica. Los trabajadores dejan de estar abandonados a su suerte frente a las impersonales leyes de la economía y el Estado asume el deber ético-político de protegerlos de las perturbaciones que caracterizan el funcionamiento del mercado autorregulado.

Pero detrás de estos hechos que por sí mismos darían la impresión de que la aparición del Estado de Bienestar se debe sólo a un noble sentido humanitario y al temor a la revolución, se observa también una causa más técnica y próxima cual es la complejidad de la sociedad y del proceso económico, propio de las sociedades industriales. Esta complejidad de la sociedad industrial alcanza un grado tal que impide que pudiera desenvolverse de modo espontáneo, como sistemas autorregulados. El mantenimiento y el incremento de las cotas de bienestar alcanzadas exige que la casi totalidad de los procesos sociales y económicos sean coordinados y dirigidos por una instancia superior. La llamada revolución Keynesiana liquida definitivamente la política del *laissez-faire* y da lugar a una nueva política económica basada primordialmente en la intervención sistemática del Estado. A él concierne, esencialmente, la tarea de dirigir la economía a través de los instrumentos de política fiscal con que cuenta, con miras a aumentar la propensión al consumo, la socialización de las inversiones y a buscar el pleno empleo. La iniciativa privada, aunque continúa jugando un papel decisivo, deja de ser el único motor de progreso; la célebre mano invisible de Adam Smith puede actuar como mecanismo regulador sólo en sectores concretos y limitados; el conjunto del sistema sólo puede garantizar su equilibrio y buen funcionamiento conjurando las crisis cíclicas, a través de la intervención del Estado. El Estado asume, por lo tanto, una posición activa y beligerante frente a la sociedad. Contrariamente a lo que sucedía en la etapa liberal, el Estado Asistencial asume el compromiso de ser el regulador decisivo del sistema social de suerte que el capitalismo queda, al menos parcialmente, sometido al control de las estructuras imperativas de la comunidad política.

El nuevo Estado

LA NUEVA ACTITUD DEL ESTADO OPERA en un doble sentido. Desde la perspectiva de la extensión, la actividad del Estado Social adquiere un carácter global: ya no se trata sólo, como en el pasado, de adoptar medidas concretas y aisladas para aliviar la pobreza del proletariado o para corregir algunas desviaciones del sistema económico, sino de dirigir la marcha entera de la sociedad y aún de modificar su estructura misma para hacerla más justa y para extender el bienestar a toda la población.

De otra parte, el Estado de Bienestar opera desde una perspectiva material. En ese sentido, frente al Estado Liberal, estructura limitada cuyo fin básico consistía —en términos Kantianos— en la realización del derecho, el Estado Social se presenta como un ente asistencial. La complejidad de la civilización tecnológica, la urbanización creciente y la progresiva división del trabajo han convertido al hombre en un ser totalmente dependiente de un conjunto de sistemas, prestaciones y servicios públicos sin los cuales le sería prácticamente imposible sobrevivir. Función capital es proveer al conjunto de la sociedad de sistemas vitales (servicios públicos esenciales) y de prestaciones (empleo, seguridad, sanidad, educación, etc.) que garanticen su funcionamiento y un nivel mínimo de bienestar³.

Las consecuencias que el advenimiento del Estado Social ha entrañado en el funcionamiento de la institución estatal son fáciles de adivinar.

En primer lugar, un nuevo impulso en el imparable proceso de crecimiento de las estructuras y órganos estatales; principalmente de las administrativas y, dentro de éstas, de las encargadas de la dirección y el control de la economía y el sistema de prestaciones sociales. Un crecimiento que ha aumentado en forma exponencial el gasto público, haciendo del estado el mayor empleador de la nación y también el mayor holding de empresas industriales y de servicios⁴.

Se observa, de otra parte, el desplazamiento del centro de poder estatal desde el órgano y función legislativa a la Administración. Se puede afirmar que el Estado Legislativo, propio del régimen liberal se ha pasado a un Estado Administrativo. Aunque de hecho, en el pasado, el ejecutivo había ido adquiriendo un cierto predominio sobre el legislativo, la creciente tecnificación y la rapidez de las decisiones públicas, agudizaron ese liderazgo. La novedad consiste en que es trasladado al plano de la legitimidad. Frente a los valores tradicionales del Estado de Derecho —garantía jurídica de la libertad, seguridad, propiedad privada, por citar algunos— han ido emergiendo valores de otra naturaleza como la funcionalidad o la eficacia de la gestión. El Estado Social es, ante todo, un Estado "manager" cuya fuente de legitimidad se encuentra en sus ejecutorias, en sus logros.

Una tercera y última consecuencia que merece ser comentada se manifiesta en el fenómeno de interpenetración entre el Estado y la sociedad y el correlativo desdibujamiento de sus fronteras respectivas. En el régimen liberal, Estado y sociedad eran concebidos como dos sistemas autónomos, conectados por un número limitado de relaciones y dotados de un ordenamiento jurídico propio y distinto (Derecho Público-Derecho Privado). Actualmente la creciente intervención del Estado ha solapado e interrelacionado ambos sistemas, haciendo prácticamente imposible, en muchos aspectos, su diferenciación. Existe un marco de relaciones totalmente nuevo: de una parte, se produce una constante interferencia entre uno y otro sistema

³/ En cada país de acuerdo a su grado de avance; cuando se trata de sociedades prósperas este mínimo debe ser móvil, en vía ascendente.

⁴/ Se estima que actualmente, en las sociedades industriales el estado recicla a través del sistema tributario cerca del 40% del PIB.

debido básicamente, a lo que se ha denominado la "estatización de la sociedad" junto con la "socialización del estado"⁵.

De otra parte, la imbricación Estado-Sociedad ha conducido a la aparición de organizaciones híbridas, intermedias, cuyo carácter público o privado es prácticamente indefinible de manera clara. Tal es el caso de las sociedades filiales de las empresas públicas o el de las sociedades privadas prestatarias de servicios públicos⁶.

3. La Crisis del Estado de Bienestar

EL SISTEMA POR MEDIO DEL CUAL buena parte de las poblaciones europeas vivieron décadas de relativo bienestar, crecimiento económico sostenido y de estabilidad política, empieza a ser cuestionado.

El impacto sufrido por la crisis económica de los años setenta amenaza y pone en peligro la continuidad del Estado de Bienestar. Se sugiere, incluso, que esta forma de articulación y de gestión del aparato público en las sociedades occidentales ha entrado definitivamente en crisis como consecuencia de las profundas mutaciones a las que ha sido sujeto y que desvirtúan su naturaleza.

Detengámonos, en primer término, en torno a lo que ha sido la naturaleza del modelo de intervencionismo estatal puesto en vigencia desde 1945. El modelo keynesiano fue capaz de combinar capitalismo y democracia articulando un modo de producción fordista; estableciendo una propensión al consumo; instaurando la concertación social entre el capital y el trabajo; extendiendo la participación política pluralista; y construyendo el Estado de Bienestar como el punto de articulación de los diferentes intereses y conflictos sociales⁷. De esta manera se lograban conjugar libertad económica y democracia política en lo que puede considerarse una verdadera revolución cultural.

El intervencionismo keynesiano tuvo importantes efectos sociales, los cuales de manera general, pueden resumirse así: en primera instancia, el Estado asumió buena parte de los conflictos sociales, convirtiéndolos en problemas de redistribución; en segundo lugar, se produjo una politización de la economía paralela a una mercantilización de la política; por último, se generó una notable expansión de los derechos sociales.

Los intervencionismos

SIN EMBARGO, EN UN CONTEXTO GENERAL el intervencionismo se ha manifestado bajo dos formas predominantes: intervencionismo corporatista e intervencionismo estatista.

5/ La llamada publicación del derecho privado y el empleo sistemático por parte de los entes públicos de instituciones propias del derecho privado son ejemplos notorios de ese intercambio y penetración bidireccional.

6/ M. García Pelayo. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid, 1977.

7/ G. Rodríguez Cabrero. *Fundamentos Socioeconómicos y Crisis del Estado de Bienestar*. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Madrid, 1984.

El intervencionismo corporatista, característico en principio de los países norte-Europeos, no es solamente una estrategia política de concertación social —Estado, sindicatos, empresarios— sino, sobre todo, un modo de desarrollo propio de las modernas sociedades industriales en las cuales el Estado se ve obligado a actuar de árbitro. La gran empresa y el Estado buscan acuerdos sobre salarios, precios, productividad, etc. de manera consensual en un marco de planificación económica.

A su vez, el intervencionismo estatista, como modo de dirección y coordinación imperativa de la economía, ha cumplido un papel determinante en los procesos de crecimiento de algunas naciones de Europa, permitiendo su modernización, colocándolas a la vanguardia del mundo desarrollado (Francia, Alemania e Italia son ejemplo de ello).

No obstante, en el curso de los últimos veinte años han tenido lugar profundos cambios tecnológicos y económicos que originan nuevas formas de intervención estatal para hacer frente a un nuevo escenario. Posiblemente, el fenómeno de mayor repercusión ha sido el proceso de transnacionalización de la economía como consecuencia de la lógica inmanente al sistema capitalista. La economía mundial se halla en un estado de transición desde el modelo de crecimiento keynesiano hacia un modelo de crecimiento transnacional. La lógica en su funcionamiento es esencialmente distinta a la que, hasta ahora, venía imperando. En un contexto así, las políticas nacionales ven limitada, por no decir virtualmente eliminada, la autonomía y la posibilidad real de encauzar el discurrir de sus economías. La actividad pública se ve supeditada a lo que acontece fuera del ámbito nacional y sus decisiones se toman en un permanente intento de adecuación a esas nuevas tendencias del capitalismo mundial. El esfuerzo se centra en brindar el apoyo necesario a los sectores productivos nacionales, procurándoles una adecuada ubicación en el complejo y competitivo entramado internacional.

Así las cosas, la estrategia intervencionista del estado discurre por dos vertientes. Por el lado de la política económica se ponen en marcha políticas neoliberales que refuerzan el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, lo que supone reducir los controles estatales sobre economía en tanto que, simultáneamente, se implantan políticas de socialización que implican un compromiso estatal activo con los requerimientos del sistema productivo y la división internacional del trabajo. En lo que a política social se refiere, existe una tendencia a reducir el campo de la solidaridad, recortando los gastos sociales y limitando las demandas salariales de los trabajadores.

En síntesis, como lo señala Vincent, el Estado "a pesar de sus dimensiones tentaculares, trata de convertirse en Estado Libre, orientado por completo hacia la acumulación de capital y la eficiencia"⁸. Nos encontramos frente a un Estado, durante décadas predominantemente asistencial, caracterizado ahora por un activo intervencionismo en el campo productivo junto con un aparente descompromiso en el terreno social.

8/ J. M. Vincent. *L'Agonie de l'Etat Providence*. Revista Le Monde Diplomatique. París, marzo, 1979.

La realidad desbordante

SE HA OPERADO EL TRANSITO DE UN intervencionismo de Estado regulador a un intervencionismo de Estado expansionista. El primero, aún con sus pretensiones de justicia distributiva, con su profundo sentido social, con su carga de nobles sentimientos y con las grandes ejecutorias cumplidas contra la opresión de la dialéctica capitalista, resulta insuficiente porque ha sido desbordado por las nuevas condiciones técnicas de la productividad. Hoy se requiere un intervencionismo que, por sobre todo, busque la nivelación y el progreso social en las posibilidades del ensanchamiento económico.

En las actuales circunstancias el Estado, como ente asistencial acusa serias limitaciones que hacen presagiar su quiebra definitiva.

De un lado, la crisis fiscal, creciente y generalizada, constituye una limitante financiera más allá de la cual al Estado le es imposible ampliar su ámbito de intervención. Pese a que demagógicamente se diga lo contrario, la política social queda supeditada a la política económica la cual, a su vez, encuentra como condicionante la situación de recurrente déficit fiscal.

Por otro lado, hay serias razones para creer que la burocracia es en sí misma un límite a la eficacia del Estado de Bienestar en la medida en que se erige como una estructura de poder que, con exagerada frecuencia, obra en función exclusiva de sus propios intereses, obstaculizando la concreción de ese ideal de servicio que debe inspirar su actuación. La expansión burocrática, en definitiva, no tiene defensa alguna ya que los objetivos esenciales de la existencia del Estado no pueden ser las de otorgar empleo sin razones ulteriores. Es evidente que el crecimiento mismo del Estado se ha convertido en la razón de ser de su propia estabilidad y, por supuesto, de la supervivencia de la especie burocrática.

Por último, el Estado de Bienestar es cuestionado por sectores ciudadanos para quienes la oferta de "bienes sociales" y las posibilidades de participación son insatisfactorias. Cabe suponer que la magnitud de las ampliaciones experimentadas en la intervención del Estado, han producido una "ruptura cualitativa". El crecimiento por encima de determinados parámetros ha conducido la gestión estatal a grados de complejidad cualitativamente diferentes a los previos, de mayor dificultad, sin que paralelamente se haya desarrollado una capacidad administrativa que permita satisfacer, siquiera de manera aceptable, el cúmulo de demandas sociales que el Estado mismo fomenta. Así las cosas, la crisis de legitimidad de la institución se acentúa.