

# La crisis del Estado del bienestar y la sociedad civil

RAMÓN GARCÍA COTARELO\*

*HORIZONTES  
SOMBRÍOS*

**E**L Estado del bienestar, cuyos elementos justificativos parecían indiscutibles hace algunos años, ha entrado hoy en aguas turbulentas. El saber convencional contemporáneo, compartido por la producción académica, los discursos políticos y los mensajes de los medios de comunicación social, no da un ardite por la conservación de esta forma de Estado, a la que se considera en acelerado proceso de descomposición y a punto de verse sustituida por otra —una forma nueva de "Estado mínimo"— de la que apenas pueden vislumbrarse las líneas generales.

Sin embargo, la generalizada coincidencia en los vaticinios negativos respecto a la conservación de este tipo de Estado no debe inducirnos a pensar que éstos sean de nueva formulación y que carezcan de precedentes. Antes al contrario, las críticas al Estado del bienestar, configurado como una organización política intervencionista en la economía, reguladora de la actividad del mercado, redistributiva en su finalidad y con una clara proclividad socializante, comenzaron incluso mucho antes de que la institución hubiera alcanzado su plenitud. Ya en los años veinte, Ludwig von Mises manifestaba su convicción de que un Estado intervencionista, que sobrepasara en su acción los límites impuestos por la teoría liberal clásica (las tres funciones del soberano, según A. Smith) no sería compatible con la democracia y acabaría produciendo resultados contradictorios con los objetivos que teóricamente se planteaba.

De igual modo, las críticas a las primeras formulaciones keynesianas ponían de relieve las consecuencias **objetivamente** socialistas que se tendrían que derivar de la aplicación práctica de la **Teoría General**. Keynes sería un conservador, interesado en la perpetuación del capitalismo, pero la consecuencia última que se derivaría de sus propuestas, incluso contra su voluntad, sería la desaparición del capitalismo. Idéntica acusación se dirigía luego a Schumpeter, al tiempo que se señalaba cómo este resultado último era aceptado, aunque fuera a regañadientes, por el famoso economista austríaco.

Incluso se llegó a cuantificar el alcance y el momento de

\* Catedrático de Teoría del Estado. UNED.

la crisis del Estado del bienestar. Colin Clark sostenía que un Estado en el que más del 25 % de la economía hubiera pasado a ser de gestión pública, estaría tocando a difuntos por la economía de libre mercado y, con ella, por la democracia. La razón: la manifiesta ineficacia, la falta de rentabilidad del sector público. Posteriormente, esta ineficacia también se cuantificaría: de acuerdo con la ley de Savas, en igualdad de condiciones, la empresa pública es dos veces más cara que la empresa privada. El Estado del bienestar estaba condenado a convertirse en una remora, en un parásito de la sociedad civil. En el momento de su primera formulación y posterior justificación, el Estado del bienestar estaba lejos de considerar estos vaticinios como una verosimilitud. Ciertamente, hasta la crítica marxista, también enemiga del Estado del bienestar, aunque por razones diversas a las de los liberales, ya señalaba el problema de que las actividades del Estado, pese a ser improductivas, estuvieran en creciente aumento. No obstante, frente a ello se daba la tranquilizadora convicción de que el sector terciario —cuyo aumento y extensión, por lo demás, se consideraba como un síntoma favorable del desarrollo de sociedades prósperas—, tampoco era productivo en el sentido estricto del término, esto es, como generador inmediato de riqueza.

El Estado del bienestar se justificaba a sí mismo como una tercera vía entre el capitalismo primitivo y el comunismo, una economía mixta y una organización social intermedia entre el reinado indiscutible de lo privado y el predominio de lo público. Esto es, una garantía de conjunción de estabilidad y crecimiento económico, libertades públicas y seguridad. La oferta más atractiva del Estado del bienestar era esa protección que dispensaba a los ciudadanos ante cualesquiera imponderables de la existencia, desde la enfermedad hasta el despido del empleo. Edward Bellamy, en su **Año 2000**, había acuñado la expresión **De la cuna a la tumba**, que recoge lo que sería después el espíritu del Estado del bienestar, esto es, un Estado en el que todo ciudadano, por el hecho de serlo, se hacía acreedor a un correspondiente deber de atención y vigilancia estatal, que fue formulándose a través de los mecanismos de seguridad social y seguro de desempleo, ya mencionados, y también en una multiplicidad de mecanismos compensatorios (como programas de asistencia, subsidios, subvenciones, etc.), cuyas funciones esenciales eran protectoras y redistributivas.

Al propio tiempo, y con el fin de alcanzar la plenitud de su objetivo, el Estado del bienestar pretendía asegurar al conjunto de la sociedad frente a los ciclos de crisis del capitalismo tradicional, con sus períodos de destrucción de riquezas y de fuerzas productivas.

Con todo ello, el Estado convirtiéndose, poco a poco, en un gigantesco centro de actividades normativas del conjunto de la vida económica y social. Estas se formulaban en el marco de un auténtico postulado moral cuasi hegeliano, al que no

## **LA JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR**

## **LA HIPERTROFIA DEL ESTADO**

sería indiferente la aplicación del principio social cristiano de la subsidiariedad del Estado, entendido, claro es, en una perspectiva maximalista. La expansión de las actividades públicas es fácilmente perceptible en el vertiginoso incremento del gasto público en casi todos los países occidentales en los años que van desde 1930 a 1960. Este aumento del gasto público venía alimentado, a su vez, por la aplicación de lo que parecía ser la gallina de los huevos de oro: la ruptura del principio tradicional del equilibrio presupuestario y el recurso permanente al déficit público. Por supuesto, la financiación de éste sólo podría hacerse a través del incremento de la presión fiscal y de la aceptación de tasas razonables, pero permanentes de inflación.

Este Estado hipertrofiado, por relación al correspondiente del capitalismo liberal, acabó siendo gestionado por una clase de personas a las que, quizá sin gran originalidad, pero con respeto a determinada línea de pensamiento, Irving Kristol bautizó como "nueva clase", esto es, un conjunto de altos funcionarios públicos y burócratas de todo tipo, intelectuales, profesores universitarios y gentes vinculadas a los medios de comunicación social, cuyo interés **personal** residía en el aumento de las actividades del Estado, pues en éstas se encontraba su núcleo de poder.

La teoría de la nueva clase explica, asimismo, la curiosa dinámica suicida del Estado del bienestar. De acuerdo con las leyes de Parkinson, la burocracia está destinada a crecer de modo indefectible y la justificación de tal crecimiento viene dada por el aumento de la actividad pública en lo que es claramente el círculo vicioso de que aumenta la burocracia porque crece la actividad, y crece la actividad porque aumenta la burocracia. A su vez, ello es también resultado de un modo pernicioso de concebir las relaciones entre los representantes políticos y sus electores en los sistemas democráticos: el intento de los representantes es conseguir la satisfacción de reivindicaciones parciales de sectores concretos de su electorado (como forma de garantizar su propia carrera política) y ello se hace a base de aprobar en la Cámara medidas de protección especial (programas, subvenciones, ayudas, etc.) de estos sectores concretos y cuyo costo se diluye después en el prorrateo que supone hacérselas pagar a la totalidad del electorado por vía fiscal, por ejemplo.

A la reacción social frente a esta forma de Estado no es ajena del todo la convicción de los teóricos de la nueva clase de que la indebida expansión del Estado se hace a base de fomentar el **brain drain** desde la empresa privada al sector público. Unas elevadas remuneraciones y un alto prestigio social hacen que los mejores de cada promoción universitaria encuentren más atractivo vincularse a la Administración pública que buscar un puesto de trabajo en el mercado libre. Algo que bien podría calificarse como competencia desleal por parte del Estado.

Se produce, pues, una generalizada reacción antiestatista

que acusa al Estado de obstaculizar el progreso de la sociedad civil. Echase de ver en esta reacción de inmediato un cambio sustancial de los sectores intelectuales, tradicionalmente críticos hacia las formas establecidas del orden. Lo importante, como ha señalado algún autor, no es que los intelectuales de los años sesenta y setenta criticaran el capitalismo por razones contradictorias, esto es, porque limitaba el desarrollo de las fuerzas productivas (teoría de la función restrictiva de los monopolios) y porque era incapaz de poner límite a ese mismo desarrollo (teorías ecologistas). Lo importante es que, en líneas generales, los intelectuales estuvieran en contra del capitalismo, del libre mercado y la iniciativa privada. Los dos focos que concentraban la crítica al orden constituido eran la explotación del hombre por el hombre en el plano económico-social y el fetichismo de la mercancía en el filosófico.

Hoy día, estos mensajes nos resultan anticuados porque ha podido comprobarse una oscilación del centro de gravedad de las preocupaciones de los intelectuales a favor del capitalismo, de las buenas y viejas virtudes individuales de una sociedad libre y en contra del Estado. Fenómenos como el de la "nueva derecha" francesa o la revolución neoconservadora en los Estados Unidos, sumados a la recuperación del conservadurismo británico, si bien en cierto modo refutan por vía empírica la teoría de la nueva clase, muestran que, en la crisis del Estado del bienestar, como causa y efecto al mismo tiempo, se encuentra una elaboración antiestatista y que configura toda una ideología de superioridad de la sociedad civil en la resurrección de un antagonismo Estado vs. sociedad o público vs. privado, que el Estado del bienestar había tratado de resolver.

Ciertamente, si todo lo que esta nueva ideología de rearme de la sociedad civil reclamara fuera una estricta autolimitación del Estado, ello se mantendría dentro de los límites de la perspectiva liberal tradicional en Occidente: un Estado pequeño para que pueda ser fuerte en una sociedad fuerte para que pueda ser grande. Esto es, no estaríamos escuchando nada distinto a las propuestas del liberalismo tradicional y la teoría del Estado de derecho. Ahora bien, la actual reacción de la sociedad civil contiene mucho más que esta reclamación; no solamente exige una autolimitación del Estado, sino una pura y simple desaparición de la intervención pública en ámbitos en los que había acabado por instalarse de modo natural, dentro de un ánimo de protección y fomento de los derechos individuales.

En esta exigencia, sin embargo, se encuentran propuestas de todo color, cuya justificación no puede admitirse sin más por igual. La supuestamente indebida expansión del Estado a sectores sociales que, en teoría, no le corresponden se explica, como hemos visto más arriba, señalando hacia la dinámica autodestructiva del actual sistema político democrático o lo que los Friedman llaman la "tiranía del statu quo". Ahora bien, dado que el sistema político democrático encuentra su

**LA LUCHA POR  
LA HEGEMONÍA  
IDEOLÓGICA**

principio legitimatorio en el sufragio universal, atacar los resultados del Estado del bienestar en virtud de la dinámica del sistema político equivale a volver sobre la antigua cuestión de la racionalidad del sufragio universal que, como se sabe, nunca ha dejado de atormentar el corazón liberal, íntimamente censitario.

La reacción antiestatista y su coincidente ideología del carácter prevalente de la sociedad civil constituye un elemento esencial en la lucha por la hegemonía ideológica. Resulta pintoresco que el combate por ésta haya sido teorizado por uno de los principales pensadores comunistas de Occidente. Y la paradoja adquiere dimensiones grotescas cuando se recuerda que la sutil elaboración del teórico sardo, con sus distingos y matices relativamente maquiavélicos, pretendía fundamentar una estrategia de conquista del poder político y acabó siendo el manual de acción de las fuerzas políticas contrarias. A partir de los años setenta, los dirigentes e intelectuales conservadores comenzaron a reclamar un decidido combate por la hegemonía ideológica. Igual que los intelectuales norteamericanos se quejaban amargamente de que los productos de la cultura de masas (telefílmens en lo esencial) estaban impregnados de elementos simbólicos revolucionarios y anticapitalistas (como subrepticios ataques a la familia, identificación de los empresarios con seres desalmados y de los burócratas con personas plenamente realizadas, etc.), el dirigente de la patronal alemana, Hanns Martin Schleyer, reclamaba el fin del monopolio de las corrientes marxistas en las universidades. La lucha quedaba entablada, por lo tanto, por el control ideológico de los dos principales instrumentos de formación de la opinión: el sistema educativo y los medios de comunicación social. Que la lucha no es ningún rigodón cortesano se percibe desde el momento en que la Fracción del Ejército Rojo **acabó en atentado** contra la vida de H. M. Schleyer y que las grandes organizaciones patronales han conseguido comprar literalmente a destacados intelectuales a los que ponen al frente de fundaciones con amplitud de recursos y medios para llevar adelante la batalla por la consolidación de la hegemonía ideológica conservadora. La intensa actividad editorial de estas corrientes, conjuntamente con las presiones por controlar importantes medios de comunicación social (y privatizar, en la medida de lo posible, el principal de todos ellos, la televisión), así como el control de los sistemas educativos para la transmisión de los valores inherentes a la sociedad capitalista, muestran que por las calzadas abiertas por la brillante especulación del autor del **Príncipe Moderno** han circulado las falanges del orden constituido.

**LOS DESAJUSTES  
DE LA SOCIEDAD  
CIVIL**

La reacción de la sociedad civil ante lo que se percibe como una intolerable hipertrofia del Estado no sólo toma formas a veces insurreccionales, sino que, en la mayoría de los casos, se manifiesta en interesantes problemas de desajuste

en las relaciones entre la sociedad y el Estado. El caso más patente es el de la quiebra de los mecanismos de participación política y de integración de las sociedades contemporáneas. No es un secreto para nadie que en la mayoría de éstas, los partidos políticos han pasado de ser partidos de militantes a ser partidos de electores, como dicen Jorge de Esteban y Luis López Guerra, que la fidelidad partidista no es ejemplar y que el grado de oscilación del voto hace hoy particularmente azaroso todo intento de prever comportamientos electorales concretos. Paralelamente a la crisis de los partidos políticos como mecanismos de participación, se produce hoy la reorganización de las líneas de fuerza de los grupos de presión: los sindicatos se encuentran en franca decadencia en unas sociedades profundamente alteradas en su composición de clase por las transformaciones de la nueva revolución tecnológica, cuyos resultados más visibles se observan en la paulatina reducción de los sectores a los que tradicionalmente hemos venido llamando "clase trabajadora"; llegándose, incluso, a replantear el problema de las relaciones entre el ocio y el trabajo.

Otras asociaciones o corporaciones, en cambio, emergen en el entramado social, dotadas de un vigor particular y capaces de sustituir incluso a los partidos políticos como mecanismos de participación. La teoría del neocorporativismo es complementaria con la de la democracia consociacional: los procedimientos políticos democráticos se articulan en el curso de complejas negociaciones en un ámbito indistinto público y privado, entre los diversos agentes sociales. Obsérvese, por lo demás, que el indiscutible predominio de los factores neocorporativos en las sociedades contemporáneas es coincidente con los elementos contradictorios señalados con tanto acierto en la teoría de la lógica de la acción colectiva, de Mancur Olson. Permítaseme añadir que la teoría de Olson no solamente explica de modo directo el auge formal que tienen las asociaciones en su acción y la peculiar relación con los individuos racionalmente calculadores, sino también de modo indirecto, la generalizada moral de insolidaridad que la sociedad contemporánea genera.

Una muestra palpable de cómo la sublevación de la sociedad civil frente a un Estado hipertrofiado puede derivar parcialmente en un sentido insolidario y disgregador es la rebelión fiscal de los años setenta en algún Estado de los Estados Unidos. Cualquier estudioso de la hacienda pública sabe que los impuestos no son vistos con simpatía por nadie nunca. Ninguna persona, ciudadano, subdito o vasallo ha pagado o pagará impuesto alguno, por pequeño que sea, si puede evitarse el hacerlo a un coste menor del que para él tenga el pagarlo. No hay, pues, que contar con que jamás haya de conseguirse un estado de felicidad fiscal que no sea aquel en el que la fiscalidad sea igual a cero. Como sabemos, una de las críticas del pensamiento conservador al Estado del bienestar ha sido la excesiva fiscalidad de éste. A partir de

**EL FUTURO  
DÉ LAS  
RELACIONES  
ENTRE ESTADO  
Y SOCIEDAD**

cierto momento, las teorías coincidentes, como vemos, con un profundo sentir generalizado de la población, encarnaron en movimientos políticos equivalentes a una verdadera rebelión fiscal por la que los ciudadanos se niegan a seguir alimentando a un Estado que, dejado al juego libre de sus fuerzas impulsoras, a su vez, acaba incurriendo en lo que O'Connor llamó en su día una "crisis fiscal".

La crisis del Estado del bienestar es, sobre todo, una crisis de relaciones entre el Estado y la sociedad. Su aspecto más llamativo reside en la aparente incapacidad de nuestro tiempo para dar respuestas nuevas a problemas nuevos, cosa fácilmente observable en el estudio de dicha crisis y las reacciones que ha provocado. Para los partidarios del Estado del bienestar (socialdemócratas, democristianos, socialistas democráticos y, en general, la izquierda moderada) el futuro no es comprensible sino es mediante un retorno mecánico al **statu quo ante**, a la situación del Estado del bienestar en la inmediata segunda posguerra mundial, al pacto social-liberal de que habla Dahrendorf, a la "Gran sociedad" de L. B. Johnson, a la economía social de mercado del programa de Ahlen. Esta actitud carece de respuesta concreta ante el problema que se plantea cuando la revolución tecnológica, el aumento de la productividad del trabajo y las nuevas formas de acumulación de capital, permiten ver con claridad que no hay retorno posible a la situación de crecimiento sostenido, con pautas redistributivas en un contexto de pleno empleo.

Por su lado, los partidarios de la primacía de la sociedad civil y del Estado mínimo se han puesto en marcha de nuevo como un ejército de zombies, tras un período de olvido letargo, pero con las mismas consignas que antaño y bajo las tradicionales banderas de **La riqueza de las naciones**, como si Keynes no hubiera pasado por el planeta, e ignorando que hay factores materiales e ideales que también hacen imposible un regreso a una configuración manchesteriana de la sociedad. Factor material es la desaparición de todos los mecanismos intermedios y organismos privados de solución de desajustes sociales, que fueron absorbidos paulatinamente por el Estado en su proceso de racionalización y expansión, la inexistencia de los circuitos privados de beneficencia, caridad y auxilio (que, aun en caso de existir, serían incompatibles con las concepciones contemporáneas sobre la igualdad, la dignidad y los derechos de la persona) hacen que una retirada, sin más, del Estado de sus funciones asistenciales sea equivalente a una auténtica catástrofe. Factor ideal es que, por lo demás, la sociedad civil parece decidida a restar funciones al Estado en cuanto mecanismo interventor en el mercado, pero no tanto en su actividad asistencial. La insolidaridad rampante de las sociedades contemporáneas no llega al extremo del suicidio. Véase, si no, cómo Stockman acaba reconociendo el fracaso del programa desregulador y desestatizador de Reagan.

Sabido es de sobra que en los acontecimientos histórico-

sociales no hay leyes ni cabe prever el curso futuro de las cosas con un grado mínimo de seguridad. Pero no es necesario recurrir al viejo Hegel para recordar que también es sabido cómo, siempre que hay un conflicto entre actitudes encontradas, en aplicación de una peculiar ley de probabilidades de la historia, el resultado será una mezcla de ambas propuestas contrarias en la que lo único que varía son las proporciones en que los elementos de ambas intervienen en el resultado final.

En el enfrentamiento entre Estado del bienestar y sociedad civil, este resultado final será, con toda probabilidad, una situación en la que el Estado pierda parte de los sectores a los que se había extendido (muy concretamente, desnacionalización de empresas públicas, desmonopolización de algunos servicios públicos) y, en cambio, consolide su poder en otros (ampliación de la cobertura social hasta alcanzar el salario mínimo social como única forma de resolver el problema del paro), mientras que el resurgir de la sociedad civil no podrá hacerse al precio del reinado indiscutible de un neodarwinismo social que sería incompatible con muy arraigadas convicciones actuales sobre la igualdad y la solidaridad. Todo ello tendrá que ir acompañado, probablemente, de un proceso de cambio de mentalidad que sólo puede suscitarse en una intensificación del libre intercambio de ideas en el mundo contemporáneo.



Keynes