

# El Estado providencia carece de límites

RAMÓN COTARELO\*

**C**ONVIENE empezar aclarando algunas cuestiones que tienden a confundirse. Cuando nos referimos al Estado providencia, estamos hablando de los Estados del bienestar o Estados sociales; esto es, de unas formas de Estado caracterizadas por dos datos: 1) su condición de Estados de derecho, organizados según el principio del imperio de la ley; 2) su condición de Estados democráticos, fundamentados en el pluralismo y en el principio procedimental de que las decisiones se adoptan por mayoría, con respeto a los derechos de la(s) minoría(s).

Ambas condiciones son necesarias para definir la estructura institucional del Estado del bienestar. Ya se sabe que para que éste sea verdaderamente tal, ha de tener una orientación asistencial. Pero lo último es un factor adjetivo. Lo sustancial en esta forma de Estado es ser de derecho y ser democrático. Es decir, todos los Estados del bienestar son democráticos de derecho, pero no todos los Estados democráticos tienen por qué ser Estados del bienestar. Éste es, por tanto, una de las formas de aquél.

Por tal motivo, cuando estudiamos el Estado bajo el franquismo, solemos acudir a categorías diversas, más o menos coloreadas de ideología, desde la de «Estado de obras» al «Estado nuevo»; o bien acudimos a categorías más amplias, habitualmente destiladas en los alambiques de la academia, como el bonapartismo o el autoritarismo,. Pero nadie, que yo sepa, habla del Estado español entre 1939 y 1977 como de un Estado del bienestar, y eso que aquél consagró muchos aspectos de éste, como el seguro obligatorio de enfermedad, por ejemplo.

El Estado del bienestar tiene como característica propia la búsqueda de la seguridad. La «procura asistencial» o *Daseinsvorsorge*, según gusta de recordar García Pelayo. La idea se plasmó en una feliz cuanto polémica fórmula del programa laborista de los años de 1940 y 1950: seguridad desde la cuna a la tumba. Con independencia de que esta especie de aseguramiento general sea viable o deseable o, simplemente, compatible con un sistema capitalista de mercado, es evidente que la seguridad existencial es el rasgo definitorio del Estado soviético. Pero tampoco se le ocurre a nadie, según mis noticias, considerar a la Unión Soviética como una forma de Estado del bienestar.

\* Madrid, 1943. Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.

Dejando reducido el Estado del bienestar a una de las formas posibles del Estado democrático de derecho, está claro que sus límites son los de éste; es decir, ninguno, en teoría. Luego examinaremos alguno práctico. El Estado del bienestar es obra del legislador y las atribuciones del legislador son ilimitadas dentro del Estado de derecho dado que éste, como decía más arriba, se fundamenta en el principio del imperio de la ley. Por definición, en democracia la ley es la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo. Pues, ¿quién podría poner límites a la voluntad popular soberana sino ella misma? Ello se traduce en la secularización de la paradoja de la omnipotencia divina; si la soberanía popular lo puede todo, también debería poder imponerse límites. Ahora bien, si no puede, no es omnipotente y, si puede, tampoco. Cualquier límite que quiera imponerse a la soberanía de la ley, tanto si es de carácter procedimental (por ejemplo, un requisito de mayorías cualificadas especiales para la aprobación de ciertas normas) como si de carácter sustancial (por ejemplo, prohibición de tratar de determinados contenidos, una especie de deslegalización de ciertas materias) dependerá siempre de que la misma voluntad soberana decida respetarlo o no en un momento posterior.

El Estado del bienestar es un producto de la tradición históri-co-estatal de Occidente. Su momento de mayor expansión y avance más rápido se dio a partir de la Segunda Guerra mundial, pero sus orígenes se remontan al siglo xix en muchos casos. La línea evolutiva se caracteriza por la parlamentarización (Max Weber) y la democratización de los sistemas políticos occidentales. Precisamente, no es difícil ver que la generalización de las políticas key-nesianas, las prestaciones sociales, el intervencionismo estatal en la economía, etc., han sido producto de la voluntad mayoritaria democráticamente expresada a lo largo de los últimos 40 años. Estas mismas mayorías podrían también decidir la supresión del Estado del bienestar, según la hipótesis formulada recientemente por C. Offe. De hecho, en algunos lugares, como en el Reino Unido o en los Estados Unidos, y en repetidas ocasiones, la mayoría del pueblo ha votado por partidos cuyo compromiso con el desmantelamiento más o menos completo del Estado del bienestar estaba en uno de los primeros órdenes de prioridades. Los laboristas británicos, y Neil Kinnock en particular, suelen señalar que la Sra. Thatcher no cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta de los votantes y menos de la población en general, sino, todo lo más, de un treinta y pico por cien del voto, equivalente a un porcentaje aún inferior de la población. Ahora bien, la advertencia es sorprendente, dado que el sistema político británico descansa sobre el principio de la mayoría relativa, *délfirst past thepost*, en términos electorales, que también benefició de la misma forma al Partido Laborista en su momento, sin que ello le impulsara entonces a plantear un problema de legitimación del sistema político. En verdad, los únicos que tienen razones sobradas para solicitar una reforma del sistema electoral británico son el Partido Liberal y el socialdemócrata. Por lo tanto, la observación anterior únicamente permite deducir la conciencia que parece tener el partido laborista de que los actos del gobierno conservador afectan a elementos «estructurales» (por no decir constitucionales, y evitar de esta for-

## **ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA**

ma algún que otro enojoso problema) que, por su naturaleza, precisan de un mecanismo legitimatorio de alcance superior al de la mayoría simple.

**¿ES REVERSIBLE  
EL ESTADO  
DEL BIENESTAR?**

A mi modo de ver, los programas conservadores no prevén un desmantelamiento completo del Estado del bienestar, aunque a veces utilicen expresiones algo contundentes. Los Estados del bienestar han resultado muy duraderos y continúan creciendo. Lo que sucede es que han de crecer de forma distinta; por ejemplo, se supone que han de ser más eficientes, al ir aplicándose progresivamente al funcionamiento de la Administración Pública criterios de gestión privada, ya que, según parece muy extendido, son los más rentables. Pero la reforma del Estado del bienestar está lejos de suponer su desaparición.

Con todo, y por raro que pueda parecer, no es desestimable la posibilidad de que se cumpla la hipótesis apuntada por C. Offe. Es razonable que quienes se oponen al Estado del bienestar por cualesquiera razones, hagan campaña para tratar de conseguir el voto mayoritario y, caso de conseguirlo, harán también bien en poner en práctica cuanto antes la mayor cantidad posible de compromisos de su programa.

Sin duda, la reversibilidad del Estado del bienestar es una posibilidad (aunque no sea una probabilidad), tanto más nítida hoy, cuanto comienza a apuntarse como verosímil algo que parecía aún más improbable, esto es, el carácter reversible del socialismo «real». Con todo, de momento, el desmantelamiento del Estado del bienestar no parece verosímil. Incluso hay autores para los cuales está claro que es precisamente el sistema democrático existente el que hace inevitable el Estado del bienestar (al que, por otro lado, se oponen). Cuando un antiguo colaborador directo de Reagan, Stockman, escribe *El triunfo de la política*, o cuando los Friedman hablan de *La tiranía del status quo*, en el fondo están formulando de nuevo el juicio de quienes atribuyen la continuada eficacia de la Ley de Wagner al funcionamiento ordinario de las instituciones democráticas.

La relación entre representantes populares y las necesidades de sus circunscripciones, la «ilusión fiscal», el efecto multiplicador, no de Keynes, sino de la burocracia, etc., trabajan en favor del aumento del Estado del bienestar. Sin duda, una medida como la Ley Gramm-Rudman, a pesar del recorte del Tribunal Supremo, pretende trabajar en un sentido inverso. Que no sean necesarias más rebeliones fiscales de los ciudadanos. La necesidad de equilibrar los presupuestos obligará a los Estados Unidos a considerar de nuevo y a la baja la práctica totalidad de sus programas sociales. Pero, por cuanto sabemos, ello no tiene por qué suponer mucho más que una rebaja presupuestaria del Estado del bienestar. Y habrá que ver en qué terrenos, dada la extraordinaria sensibilidad social que despiertan los proyectos de recortes de cualesquiera programas sociales.

**¿LÍMITE  
S ECONÓMICOS?**

Porque es aquí donde parecen manifestarse los límites efectivos del Estado del bienestar en el orden real, material, presupues-

tario. El Estado del bienestar es inviable porque sus necesidades financieras son ilimitadas. Paradójicamente, pues, el límite material del Estado del bienestar es su material falta de límite. Como se ha dicho innumerables veces, el problema del Estado del bienestar es un problema de financiación que conduce a la bancarrota del Estado (Paul C. Martin) y que, entre otras cosas, provoca la extenuación de los recursos financieros de la colectividad y la doble vía de una imposición asfixiante y unas necesidades crecientes de financiación de la deuda pública. Y, desde los tiempos de la citada Ley de Wagner, el grado de *impasse* del Estado del bienestar se mide en función de la relación entre el gasto público y el PIB. Pero, aun admitiendo cuanto de valioso y premonitorio hay en estas advertencias, debe considerarse, asimismo, que estos límites son muy elásticos. En realidad, la cifra de gasto público en los países de la OCDE no ha hecho más que crecer en porcentaje del PIB, desde el decenio de 1920, situándose en la actualidad entre el 40 y el 50 por 100 del PIB como media. En algunos países, por ejemplo Suecia, el porcentaje del PIB en gasto público es de más de 50 por 100, y el Estado del bienestar sueco es de los más sólidos y prósperos que hoy se dan en el mundo.

En la actualidad, el aspecto limitativo más claro del Estado del bienestar reside en el reconocimiento o no reconocimiento de los derechos económicos y sociales y, en el supuesto del reconocimiento, en su mayor o menor eficacia jurídica. Dentro de estos derechos, ocupa un lugar especialísimo, por una serie de razones, el derecho al trabajo. Cuando se menciona este último, se levanta también una oleada de explicaciones inhibitorias, señalando que ese derecho al trabajo no es tal derecho desde el momento en que, mientras el sistema económico sea el que es, resulta imposible garantizar el puesto de trabajo. En efecto, el capitalismo democrático no puede conceder al derecho al trabajo el mismo grado de eficacia que al derecho de huelga, por ejemplo. A su vez, los sistemas que sí garantizan tal derecho no son Estados de derecho y mucho menos democracias. Creo que ésta es la gran contradicción del Estado del bienestar en tiempos de crisis; y especialmente en un momento en que los autores más progresistas defienden ya el carácter directamente eficaz de todos los derechos y libertades públicas.

Por otro lado, la contradicción suscita siempre intentos de resolución y, entre éstos, o en relación con éstos, se encuentra a mi entender la línea actual de expansión del Estado del bienestar. Una diversidad de propuestas que oscilan desde el impuesto negativo de Friedman hasta la idea del salario universal, a cargo sobre todo del Grupo Arco Iris del Parlamento europeo, pasando por una ampliación generalizada de las prestaciones sociales, tratan de conciliar la inseguridad laboral del capitalismo con la búsqueda de una seguridad existencial del Estado del bienestar. Si esta resolución de la contradicción se impone o no es algo que habrá de verse en el futuro inmediato, según vayan aplicándose recetas al problema del lugar exacto que ocupan las declaraciones de derechos sociales y económicos en el marco de la democracia.

Otra cosa muy distinta es que se plantee la cuestión de los límites del estado del bienestar en los términos de la valora-

**¿LIMITES  
MORALES?**

ción moral de sus propios proyectos y propósitos. No se trata tan sólo de dilucidar si el mercado tiene una superioridad moral (H. B. Acton) o no, y ello porque lo que se debate hoy no es ya mercado o no mercado, sino qué tipo de mercado y en qué condiciones. Antes bien, se trata de averiguar si los medios adoptados por el Estado del bienestar son congruentes con sus fines, que consisten en lo fundamental en conseguir una sociedad de la abundancia en un marco cada vez más igualitario.

El límite en este caso se manifiesta cuando es posible demostrar, no ya que, contrariamente a lo que se cree, quienes más se benefician de las prestaciones sociales son las clases medias (lo cual supone, a su vez, la necesidad de reformas), sino que, en verdad, se consiguen resultados contrarios a los pretendidos, como, por ejemplo, la desmovilización de los sectores beneficiarios de la asistencia social. Se trata aquí de un límite fáctico (igual que la zona fronteriza del derecho al trabajo), impuesto por lo que podemos llamar los efectos perversos de las medidas sociales. No obstante, tales efectos perversos, más que límites, actúan como avisos de reorientación de las medidas asistenciales, con la finalidad de que siga siendo posible compatibilizar una seguridad razonable de bienestar con la primacía de la iniciativa individual, movida en la casi totalidad de las situaciones por el deseo individual de prosperar que el Estado del bienestar no puede ignorar sino, en todo caso, orientar.