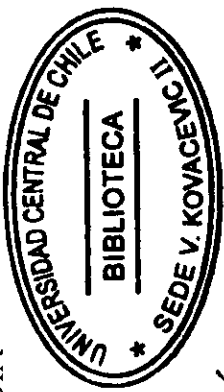


MIQUEL CAMINAL BADIA
(Editor)



MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA

Prólogo de
JORDI CAPO GIOL

Autores

CESÁREO R. AGUILERA DE PRAT, JOAN ANTÓN,
LUIS BOUZA-BREY, MIQUEL CAMINAL,
JAUME COLOMER, ANTONI FERNÁNDEZ,
ANDRÉS DE FRANCISCO, EDUARD GONZALO,
JORDI GUIU, PEDRO IBARRA, JACINT JORDANA,
FRANCISCO LETAMENDÍA, JOAQUIM LLEIXÀ,
JAUME MAGRE, ENRIC MARTÍNEZ, JORDI MATAS,
PASTOR, AMADEU RECASENS, FERRAN REQUEJO,
RAFAEL RIBÓ, JORDI SÀNCHEZ, ANA SANZ,
XAVIER TORRENS, PERE VILANOVA

SEGUNDA EDICIÓN



tecnos

CAM Caminal Badia, Miguel,
Manual de Ciencia Política

Las acciones del EB se han concentrado en unas cuantas políticas. La sanidad, la educación, la política de la vivienda y, sobre todo, la seguridad social (transferencias por desempleo, enfermedad, pensiones...) han sido históricamente las actuaciones públicas a través de las cuales el EB se ha materializado. Podemos afirmar que el EB se caracteriza por ser fuertemente activo con las clases pasivas y pasivo con las clases activas.

Una característica común a todos los EB es el aumento progresivo y acumulativo de los presupuestos del Estado, particularmente en las áreas anteriormente mencionadas, desde la década de los cincuenta. En bastantes casos, esa tendencia al crecimiento se ha visto frenada, cuando no invertida, a partir de la década de los ochenta. En este sentido, uno de los indicadores que se ha utilizado tradicionalmente para medir y valorar el EB en un país determinado es el nivel de gasto público —y, en particular, de gasto social— generado por el Estado. Este indicador se presenta como un porcentaje sobre el conjunto de la riqueza producida por el país (PIB, producto interior bruto). En la mayoría de economías de países con EB el conjunto del gasto público ha llegado a representar entre un 40 y un 50 por 100 del PIB. En algunos países, especialmente los escandinavos, el porcentaje ha superado el 50 por 100.

Las cuestiones apuntadas en la breve descripción que acabamos de realizar serán tratadas más ampliamente en las páginas siguientes. Previamente, presentaremos algunos de los antecedentes más relevantes del EB.

2. EL ESTADO DE BIENESTAR

JORDI SÁNCHEZ

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat Autònoma de Barcelona*

SUMARIO: I. Introducción. — II. Antecedentes: los orígenes del concepto. — III. Periodizaciones. I. Experimentación (1870-1925): el núcleo histórico del EB o *liberal break*. A) La experiencia de Bismarck. B) La República de Weimar. 2. Consolidación. A) El *New Deal* y el compromiso histórico en Suecia. 3. Expansión. A) El consenso alrededor de la ecuación keynesiana. B) El debate sobre el consenso. — IV. La crisis del EB. — V. El enfrentamiento ideológico y el debate actual sobre el EB. — VI. Los procesos políticos de legitimación del EB. — VII. Conflictos por la distribución en el EB. — VIII. El incierto futuro. — IX. Modelos de Estado de bienestar. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Normalmente, se entiende por «Estado de bienestar» (EB) una determinada forma de intervención social y económica que realizan algunos Estados liberal-democráticos contemporáneos. Un análisis de la evolución del Estado moderno nos muestra diversas experiencias de intervención social y económica del Estado. A pesar de que existen ciertos paralelismos entre el EB y otras formas de intervención social, no debemos confundirlo con cualquier forma de intervención pública. La Ley de los Pobres (*Poor Law*) en Inglaterra, las políticas asistenciales caritativas del Estado protector en los siglos XVIII-XIX, el intervencionismo económico y social en los regímenes fascistas (1920-1940), o la planificación y estatalización de los medios de producción en el socialismo real, son diversos ejemplos históricos de intervencionismo estatal que en ningún caso pueden identificarse con el EB.

El EB es una experiencia propia de las economías de mercado, es decir, de los sistemas con economías capitalistas y regímenes políticos basados en la democracia pluralista. De hecho, la plena vertebración funcional del EB sólo puede considerarse en relación a los dos pilares que fundamentan el Estado liberal-democrático contemporáneo. En primer lugar, las acciones del EB han pretendido garantizar la acumulación capitalista —mediante la intervención sobre la demanda— con la intención de mantener la paz social. En segundo lugar, el EB ha otorgado una nueva dimensión a la democracia a partir de la concreción de un conjunto de derechos sociales. Las acciones del EB han ido acompañadas de un sistema de protección legal a los ciudadanos, conocido a veces como «Estado social», que ha permitido que tales ciudadanos tengan unos derechos o titularidades desvinculados del factor «ocupación». Los esfuerzos para garantizar la igualdad de oportunidades y una cierta redistribución de la renta derivados de algunas de las acciones del EB han completado esa nueva dimensión de la democracia que el EB comporta.

II. ANTECEDENTES: LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO

El concepto de «Estado de bienestar» tiene unos orígenes históricos bastante lejanos si aceptamos la premisa de que su plena consolidación se produce después de la Segunda Guerra Mundial. En numerosas ocasiones, el concepto se ha utilizado como sinónimo de «Estado social». Algunos autores usan indistintamente ambos términos. Otros, de acuerdo con el ámbito cultural en el que se han formado (nórdico o anglosajón), utilizan las expresiones «Estado social» o «Estado de bienestar» para definir un marco muy similar, sino el mismo. Sin embargo, pueden intentarse apuntarse algunos aspectos diferenciadores de ambos conceptos. En primer lugar, es necesario observar que el «Estado social» es la fórmula mediante la cual los legisladores-constituyentes han concretado la voluntad de intervención social de los organismos públicos. A diferencia del EB, el «Estado social» es un concepto que en algunos países tiene reconocimiento constitucional. Ello otorga un carácter de recomendación legal, cuando no de imperativo, a la intervención del Estado en determinados ámbitos sociales y económicos. En segundo lugar, es costumbre utilizar el concepto de «Estado de bienestar» para referirse a ámbitos de intervención pública que son más reducidos que los incluidos en el concepto de «Estado social». Por ejemplo, en el caso de la acción reguladora del Estado en materia económico-laboral por lo que a política salarial se refiere, tal acción casi nunca se incluye como una componente del «Estado del bienestar», sino que se justifica más bien como una concreción de un mandato constitucional de aquellos Estados que se definen como «sociales».

Dada la ambigüedad existente en la utilización de ambos conceptos, nos referiremos a continuación a los orígenes más significativos de ambos. Ello nos ayuda-

ría a tener una visión complementaria de las ideas y los hechos que han conformado la evolución histórica del EB.

El pionero de la idea de lo que conocemos como «Estado social» fue el jurista alemán Lorenz von Stein. La originalidad de von Stein radica en su defensa de las reformas desde el Estado con el objetivo de corregir las disfuncionalidades provocadas por la sociedad industrial. Este autor, defensor del modelo que corresponde a lo que él mismo califica como «monarquía social», argumenta a favor de las formas sociales institucionalizadas como instrumento para evitar las revoluciones. Sus escritos de 1850 son considerados por algunos estudiosos como un precedente del concepto contemporáneo de EB.

Puede mencionarse también como antecedente la Revolución de París de 1848, y la influencia que ejerció sobre algunas de sus demandas la figura de Louis Blanc, y demandas que, si bien no son objeto de un tratamiento sistemático como en la obra de von Stein, son importantes porque reflejan el debate sobre las relaciones entre Estado y derechos sociales en un país distinto con un enfoque ideológico que también es distinto. La reivindicación de un Estado social, relacionada con el derecho al trabajo, nos conducen particularmente hasta Blanc.

Unos pocos decenios después, a finales del siglo XIX, Adolph Wagner formuló lo que hoy conocemos como la «ley de Wagner» o ley de crecimiento de la actividad pública. La ley de Wagner predice un crecimiento del gasto público causado por la progresiva ampliación de la esfera de actuación del Estado. Esa ampliación estatal que prevía el socialista de cátedra Wagner tiene una doble vertiente: extensiva, en la medida que predice el crecimiento del aparato administrativo del Estado, e intensiva, ya que los ámbitos de intervención se ampliarán gradualmente. La ley anuncia la progresiva transformación del Estado hacia lo que el mismo Wagner define como «el Estado de bienestar y la cultura». El acierto de Wagner no sólo hay que situarlo en otorgar un nombre a un futuro modelo de Estado. Conviene destacar la clara correspondencia que se establece entre, por un lado, algunas de las características de los modelos de EB y la economía keynesiana que se desarrollan de forma generalizada a partir de 1945 y, por el otro, algunas de las propiedades que Wagner atribuyó al denominado «Estado de bienestar y la cultura». De los elementos coincidentes apuntados por este autor, cabría subrayar como más relevantes:

- a) El crecimiento del gasto público se producirá a un ritmo más que proporcional en referencia al crecimiento de la economía.
- b) Una transformación cualitativa de la actuación pública a través de la creación de nuevas instituciones dotadas de formas innovadoras de intervención estatal. Es decir, una ampliación de las estructuras propias del Estado que puede resumirse con el criterio de más administración en más ámbitos.
- c) La previsión de las nuevas necesidades del Estado se cubrirán mediante un impuesto progresivo sobre la renta.

Como podemos observar, estos tres puntos pueden servirnos claramente para identificar el EB contemporáneo.

Hasta el momento sólo hemos hecho referencia a las primeras articulaciones de los conceptos de «Estado de bienestar» y «Estado social», todas ellas formuladas

en el continente europeo a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. No podemos terminar esta breve introducción sin citar algunas de las aportaciones que contribuyeron a la popularización del término en el mundo anglosajón. Es a partir de los años 30, en el contexto del surgimiento de los regímenes fascistas en Europa, cuando determinados sectores británicos utilizaron nuevamente el concepto de «welfare». En 1939, Alfred Zimmern, catedrático en Oxford, contrapuso «welfare» a «power» en lo que era un obvio intento de diferenciar los regímenes democráticos de los fascistas que por aquella época estaban en plena expansión en el continente. En la misma dirección que Zimmern puede interpretarse la utilización que hace del término «Welfare State» William Temple, arzobispo de Canterbury; la popularización del concepto se debe en gran parte a la enorme difusión de su libro *Citizens and Churchman* (1941).

III. PERIODIZACIONES

Si el uso del concepto de Estado de bienestar estaba centrado originariamente en el ámbito teórico de las obras académicas o de divulgación, ello constituye una razón adicional para prestar una especial atención a las primeras concreciones políticas de la dimensión social del Estado. Probablemente la más conocida y de mayor impacto entre sus coetáneos fue la reforma de la seguridad social inglesa que dirigió el político liberal británico William Beveridge. De hecho, muchos estudiosos sitúan el inicio del EB en la propuesta y posterior aprobación por parte del parlamento británico del Informe Beveridge sobre la reorganización de la seguridad social (*Report on Social Insurance and Allied Services*).

Como ya había ocurrido con la obra de Zimmern y Temple, Beveridge opone el concepto de «Welfare State» a la situación de «Warstate» que estaba viviendo la Alemania nazi. El Informe Beveridge puede considerarse como la aportación más exitosa por lo que se refiere a vincular toda una tradición difusamente cercana a determinados valores del socialismo — como la redistribución de la renta y el aligeramiento de las cargas de la pobreza — con los derechos sociales.

A pesar de que el EB es un producto característico de la segunda mitad del siglo XX, sería incorrecto suponer que su aparición es un fenómeno espontáneo. Como hemos visto, las ideas-fuerza que hay detrás del EB y que, en cierta forma, lo hacen posible, son el resultado de una evolución social, política y económica que se produce en la mayor parte de las sociedades europeas desde finales del siglo XIX.

Los diversos cambios sociales que tienen lugar en el siglo pasado pueden ser considerados como desencadenantes, más o menos directos, de la aparición de lo que podemos definir como el «núcleo histórico» del EB. Como ha señalado Pierson (1992), esos cambios pueden ser percibidos como el resultado de una interacción entre revolución industrial y revolución política. En relación a esa afirmación, es necesario destacar la importancia que tiene para el surgimiento del EB la extensión de la democracia a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

La posible influencia de los efectos de la revolución industrial en la configuración del EB es diversa y no se agota con una enumeración de las consecuencias políticas, sociales y económicas de la industrialización. No nos detendremos a realizar esta enumeración. Sin embargo, queremos destacar algunos otros factores,

derivados también de la revolución industrial, que han sido poco tenidos en cuenta para comprender la evolución hacia el EB, especialmente por lo que se refiere a las primeras manifestaciones del mismo, factores que resumimos a continuación:

- a) La tradición de crear mutuas y asociaciones obreras que perseguían, entre otras finalidades, objetivos asistenciales. Su ámbito era claramente gremial y su funcionamiento se producía al margen del Estado. Las mutuas y asociaciones obreras son un intento de ofrecer una respuesta a las múltiples disfunciones sociales que había comportado la revolución industrial.
- b) La aparición del pauperismo como consecuencia del proceso de industrialización y la formación de grandes aglomeraciones humanas en los núcleos urbanos. El fenómeno del pauperismo provoca que las instituciones caritativas y asistenciales clásicas sean rebasadas y, por consiguiente, que empiece a percibirse como necesaria la adopción de medidas sociales desde las instituciones públicas. En un primer momento, esas medidas provienen de las instituciones municipales.
- c) Empieza a entrar en crisis el principio existente de responsabilidad compartida entre el trabajador y la empresa por lo que se refiere a accidentes laborales. La razón de esta crisis es la importancia numérica que tales accidentes laborales habían adquirido en el mundo obrero y sus graves consecuencias. Empieza a considerarse necesario que el Estado regule las responsabilidades en los accidentes. Este hecho tiene como consecuencia el cuestionamiento del modelo de Estado mínimo propio del liberalismo clásico.

Una de las conclusiones que podemos extraer del presente planteamiento sobre la profundización de los orígenes y las causas que condujeron a la aparición del EB es la existencia de una multiplicidad de variables interrelacionadas y que el surgimiento del EB es inseparable de tendencias y procesos sociales, económicos y políticos más generales. Es decir, que el concepto de EB tiene que ser contemplado desde una perspectiva que integre la evolución y los cambios que tuvieron lugar en ámbitos diversos.

Sin abandonar la tesis del análisis multidimensional, que explica en buena medida la aparición del EB en los diversos países, algunos autores han querido ofrecer una visión globalizadora en el tiempo e integrar simultáneamente el análisis multidimensional y la propia evolución del *Welfare State*. Puede que la hipótesis más consistente al respecto corresponda a los intentos de periodización realizados por Hecho. De su lectura, cabe resaltar nuevamente la idea según la cual no puede pensarse el EB sin considerar la evolución general de la economía, la política y la sociedad. La propuesta de periodización tiene tres fases (Hecho, 1981):

- a) La *fase de experimentación*, que abarca desde 1870 a 1925. El aspecto central de esta fase se articula al entorno de las relaciones entre responsabilidad social y democracia.
- b) La *fase de consolidación*, que se inicia a partir de las crisis de los años 30. La principal novedad de esta segunda fase consiste en la consolidación de la política keynesiana, así como en una confianza social más amplia en la intervención del Estado y en la legitimación de las garantías sociales en forma de derechos inherentes a la condición de ciudadano.

c) La *fase de expansión*, que se sitúa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial y que tuvo su apogeo en las décadas que van de 1950 a 1970. La característica central del período es la relación que se establece entre gasto social y expansión económica.

Parecería lógico añadir un cuarto y más reciente período a la propuesta de Hecho, que podríamos denominar como la fase de redefinición del EB y que abarcaría desde principios de la década de los ochenta hasta nuestros días.

1. EXPERIMENTACIÓN (1870-1925): EL NÚCLEO HISTÓRICO DEL ESTADO DE BIENESTAR O LIBERAL BREAK

Uno de los aspectos más revolucionarios que podemos encontrar en los orígenes del EB es la sustitución de la incertidumbre que comportaba la provisión de la familia o las instituciones religiosas, propia del Estado moderno —es decir, privada y meramente caritativa—, por la certeza de la provisión pública, propia del Estado contemporáneo. Este cambio comporta la superación del concepto de seguridad liberal-burgués por un nuevo concepto de seguridad socioeconómica.

Desde la óptica liberal-burguesa, la seguridad individual se correspondía con la protección de la vida y la propiedad. La seguridad socioeconómica propia del Estado contemporáneo, en cambio, está estrechamente unida a las acciones positivas que realizan las instituciones públicas y culmina en la implantación de políticas basadas y redistributivas. Entre otras consecuencias, esta nueva concepción basada en la certeza sobre la provisión por parte del Estado obligará a replantear el concepto de individuo. Como subraya Rosanvallon (1981), el EB comporta que los individuos se manifiesten como una categoría política y jurídica plena. El hecho de alcanzar esta condición de plenitud política y jurídica se produce de un modo paralelo al proceso de expansión y consolidación de la democracia política. En esta dirección, es interesante destacar la coincidencia temporal entre el reconocimiento del sufragio universal (masculino primero y femenino después) y la promulgación de las primeras leyes que persiguen una protección social.

La materialización de este nuevo concepto de seguridad se refleja en la aplicación del principio contributivo-asegurador que sustituye al principio caritativo-paternalista. Éste es el momento que podemos identificar como el núcleo histórico inicial del EB, momento que algunos autores han definido como el *liberal break*. Como observa Flora (1988: 47): «La diferencia entre el Estado de bienestar industrial y los que le han precedido es que los costes de seguridad que antes estaban internalizados, ahora se externalizan».

Podemos afirmar que este momento de ruptura se produce con la aparición y puesta en marcha de la seguridad social. La desaparición de la sociedad gremial y estamental, la pérdida de significación de la familia como núcleo institucional fundamental de producción asistencial frente a las necesidades, la misma crisis del sistema tradicional de asistencia concertada en la ayuda vecinal, y la necesidad de superar las limitaciones que imponía la responsabilidad de los ayuntamientos en las primeras formas asistenciales públicas, todos esos elementos son, según Ritter (1991),

algunas de las causas más importantes que permiten comprender las nuevas formas de seguridad social.

Estrechamente relacionada con las tesis que apuntan hacia la existencia de una multiplicidad de factores para explicar la aparición de las primeras políticas sociales, se encuentra el trabajo de elaboración teórica desarrollado por Ernest Forsthoft. De esa elaboración se infiere que existen dos razones para que el Estado instrumente mecanismos de subsistencia para los individuos. La primera, el que los individuos dependan de factores que escapan a su propio control. La segunda, el que se den unas circunstancias socioeconómicas que no permitan satisfacer las necesidades de los individuos. Ello significa que, para Forsthoft, el punto de partida hacia el EB se produce a finales del siglo XIX, cuando el individuo pierde de forma generalizada lo que él define como el «espacio vital bajo dominio», el espacio físico desde el cual el individuo puede proveerse de los bienes que le posibilitan liberarse de sus necesidades básicas.

A) *La experiencia de Bismarck*

El concepto de externalización de los costes sociales es lo que ha permitido a algunos politólogos, historiadores y sociólogos defender que el núcleo histórico del EB puede reconocerse en la Alemania de Bismarck. Es en este período, durante la década de 1880, cuando se impulsa por primera vez un gran proyecto de seguridad social que se concreta en tres leyes: la referente a los seguros sociales y vejez enfermidad (1883), a los accidentes de trabajo (1884), y a la invalidez y vejez (1889).

Como indica Alonso (1982), es en este período en el que tiene lugar un salto cualitativo. Por primera vez se produce una ruptura con las formas de beneficencia —privadas o públicas— que existían anteriormente, ruptura que anuncia un nuevo modelo. Las antiguas fórmulas son sustituidas por nuevas prestaciones que corresponden a los individuos por derecho. Su principal característica es que son el resultado de las cotizaciones obligatorias de trabajadores y empresarios en un sistema que cuenta con el apoyo del Estado. En la experiencia de la Alemania de Bismarck, como se desprende de lo expuesto, el factor «ocupación» jugaba un papel central. A pesar de que —sin que ello signifique menospreciar la «revolución» que implicaban las leyes de 1883, 1884 y 1889— la distancia que separa la legislación de Bismarck de la universalidad de las titularidades derivadas de los derechos sociales que es propia del EB sea todavía importante.

La fase de experimentación del EB —es decir, desde sus orígenes hasta el período de entreguerras— estableció unas sólidas bases que posteriormente serán aprovechadas para su consolidación y expansión.

B) *La República de Weimar*

Asimismo, es necesario destacar la experiencia de la República de Weimar (1919-1933). A pesar de que las exigencias sociales contempladas en su Constitución que dieron muy alejadas de la realidad, sería erróneo desde un punto de vista histórico

no contemplar positivamente la aportación de este texto constitucional a nuestro objeto de análisis. El entramado normativo de carácter social que se recoge en la mencionada Constitución es la positivización jurídica de un debate que previamente había tenido lugar en un ámbito exclusivamente político y que se había iniciado muchos decenios antes con la discusión sobre la idea de un «Estado de derecho democrático y social»¹. Este debate sirvió a una serie de constitucionalistas alemanes, entre los cuales destaca Herman Heller, para introducir los derechos sociales en el terreno jurídico fundamental. Desde una perspectiva histórica, los esfuerzos de Heller y otros contemporáneos para caracterizar la Constitución de Weimar bajo la advocación de la democracia social fueron muy importantes. Sus intentos chocaban frontalmente con las opiniones de aquellos constitucionalistas, mayoritarios por otra parte, que defendían que el espíritu de la Constitución de Weimar estaba contenido en el artículo 48 (el que otorgaba al presidente de la República funciones especiales, más propias de un dictador). El debate entre los juristas alemanes durante la República de Weimar nos permite establecer un paralelismo con las formulaciones sociales de Weimar que empieza a ganar terreno en un Estado de derecho democrático y social que empiezan a ganar terreno en diversos países europeos a partir de la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, con el debate previo a la Ley Fundamental de 1949. Para Heller, el colapso que podía resultar del fascismo y del desarrollo del capitalismo podía evitarse sin necesidad de renunciar al Estado de derecho, mediante la incorporación de contenidos económicos y sociales a este Estado que posibilitaran avanzar hacia un nuevo orden. La idea de Estado social de Heller era subsidiaria del concepto de relación obrera del socialdemócrata Sinzheimer y su eje central era que la relación laboral tenía que estar sometida a derecho. El Estado social, según Heller, implicaba que la sociedad tenía una autonomía para autorregularse en materia laboral mediante la negociación entre empresarios y sindicatos, a la reducción del Estado de clase y policial existente. La actitud reformista de Heller es la que le permite afirmar que el Estado social de derecho es una alternativa frente al auge político del fascismo y al auge económico del capitalismo.

2. CONSOLIDACIÓN

El período de entreguerras, caracterizado por la aparición del paro estructural, ha sido considerado como el punto de inflexión a partir del cual era imposible un retorno a la situación anterior. Durante el período de entreguerras se produce la desaparición del dualismo entre Estado-sociedad y se manifiesta abiertamente lo que representaba para el Estado la transformación de las capacidades y condiciones de la existencia individual. Según Forsthoft (1986: 49), las particulares condiciones históricas del período obligaron a que fuera mantenida la función redistribuidora

¹ Tal como se ha expuesto previamente, esta expresión aparece en la Revolución de París de 1848, estrechamente unida a la reivindicación del derecho al trabajo. En el origen de la misma se puede reconocer la influencia de Louis BLANC y Robert OWEN.

del Estado en relación a la economía. El Estado no podía permanecer indiferente a las causas que generaban la crisis económica. Para distinguirlo del Estado autoritario y también del liberal de derecho, Forsthoft atribuye a ese Estado social incipiente el rasgo diferenciador de que garantiza la subsistencia de sus individuos a través de un abanico de prestaciones sociales y de políticas de redistribución de la riqueza. Un Estado, en las propias palabras de Forsthoft (1986: 52), cuyas funciones esenciales son de servicio.

Este momento de aparición de nuevas formas de prestación social desde el Estado o, si se prefiere, de ruptura con las políticas asistenciales propias del Estado liberal clásico, puede ser considerado como el inicio de un proceso dinámico de ajuste entre el individuo y el Estado. Uno de los ejes principales de tal proceso es el establecimiento de la seguridad social en todas sus variantes, establecimiento que nos ayudará a definir y analizar los diversos modelos posibles del EB (Esping-Andersen, 1990).

Como señala Ashford (1989), el problema continuaba siendo cómo incorporar al sistema político las bases del nuevo Estado que se habían construido y consolidado en la fase de experimentación del EB. Las particulares condiciones históricas del período de entreguerras contribuyeron a la búsqueda de diversas soluciones. Sin duda, una de las características más relevantes del nuevo papel del Estado es el crecimiento de su intervención en la esfera económica en el transcurso de los años veinte y treinta. En primer lugar, el incremento del número de desempleados —la aparición del desempleo masivo— obligó a diseñar políticas para hacer frente a esta realidad. El debate subsiguiente se polarizó entre dos alternativas: la protección de los puestos de trabajo o la concesión del subsidio de paro. En segundo lugar, el personal de la administración dedicado a los servicios sociales creció significativamente como respuesta a una demanda social cada vez más amplia. En el contexto de los esfuerzos realizados para paliar las consecuencias sociales de la Primera Guerra Mundial, empezaron a destinarse fondos públicos a la creación de grandes servicios sociales, fondos públicos que provienen de partidas presupuestarias ordinarias y que crecen paulatinamente. Las nuevas políticas de creación de servicios sociales condujeron a importantes cambios en la estructura organizativa de los departamentos ejecutivos. Algunos ministerios ampliaron muy significativamente su capacidad de gasto y, en el conjunto de las funciones gubernamentales, los Ministerios de Hacienda adquirieron cada vez mayor protagonismo al ser los encargados, directa o indirectamente, de desarrollar nuevas políticas monetarias y fiscales, un elemento más del nuevo papel intervencionista y regulador del Estado. La función de intervención y regulación por parte de los Ministerios de Hacienda alcanzará su plenitud después de la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con la definición de Francesco Galgano, el nuevo Estado tendrá una doble naturaleza. En primer lugar, en el marco de una economía capitalista, asumirá como función propia la organización política de la sociedad con el objetivo de llegar a convertirse en el principal garante de los procesos de producción y acumulación. En segundo lugar, por lo que a los procesos de reproducción del capital se refiere, el Estado asumirá funciones parecidas a las de un agente económico cualquiera. Como ha destacado García Pelayo (1977: 36), el papel del Estado se transforma en el de un *manager* que actúa al mismo tiempo como señor y servidor del proceso económico.

A) *El New Deal y el compromiso histórico en Suecia*

La fase de consolidación tuvo dos experiencias que pueden considerarse como importantes precedentes del impulso que recibiría el EB después de la Segunda Guerra Mundial. La primera de estas experiencias es el *New Deal* norteamericano, una respuesta a la gravísima crisis económica y social de los años treinta². La percepción de que el Estado tenía una responsabilidad en la economía y en la seguridad social de los ciudadanos fue consolidándose lentamente en la mentalidad de la sociedad norteamericana y se manifestó mediante diversas políticas sectoriales intervencionistas³. La segunda, y quizás la más importante, de estas experiencias, es lo que algunos autores han definido como el «compromiso histórico» que tuvo lugar en Suecia entre capital y trabajo, que se produjo en la segunda mitad de los años treinta. El punto más trascendental fue el acuerdo alcanzado por los sindicatos obreros y la patronal a fin de cooperar y generar crecimiento económico. A diferencia de las políticas de los gobiernos laboristas del Reino Unido⁴, la socialdemocracia sueca se orientó a alcanzar condiciones económicas más positivas para los trabajadores dentro de la industria privada y al establecimiento de una fructífera cooperación entre industria privada y sindicatos, cooperación que permitió lograr una situación de pleno empleo. En general, lo más relevante de la experiencia escandinava es que implicó una reducción de los conflictos entre clases y una adaptación mutua y cooperativa entre capital y trabajo. Todo ello se hizo sobre la base de una extensión de derechos sociales de la ciudadanía y las titularidades de protección social con el compromiso, antes mencionado, de la consecución a largo plazo de la plena ocupación.

Teniendo como punto de referencia al modelo sueco nos situamos ya en las puertas del período que Hecló define como de expansión.

3. EXPANSIÓN

No creemos que sea necesario insistir en que el EB es un fenómeno mucho más complejo que el diseño y la puesta en marcha de determinadas políticas sociales. El

² Los Estados Unidos todavía no habían desarrollado un sistema moderno de seguridad social. Tal carencia es atribuible, si se compara con Alemania y la mayor parte de los países europeos, a la ausencia de una tradición intervencionista-asistencial parecida a la europea y a la fuerte influencia del puritanismo y el calvinismo en la sociedad norteamericana, que consideraba el éxito social como una señal de predestinación individual (RITTER, 1991).

³ Es importante subrayar la influencia ejercida por la aparición de la teoría económica de KEYNES en 1936. Según ésta, era posible alcanzar una sociedad de pleno empleo. Para KEYNES, la asistencia a los desempleados mediante un mayor gasto público comportaría una mayor demanda, demanda que permitiría un aumento de la producción y, a su vez, facilitaría el pleno empleo. Todo este proceso no cuestionaba la propiedad privada de los medios de producción. La importancia de las ideas «keynesianas» es claramente visible en Informe Beveridge sobre la organización y función de los servicios sociales y la consecución de la plena ocupación en el Reino Unido, publicado tan sólo seis años después.

⁴ En la década de los treinta, hubo gobiernos con participación laborista tanto en el Reino Unido como en Australia. Estos gobiernos desarrollaron una política de fuertes restricciones económicas que aumentaron el paro y provocaron conflictos con los sindicatos.

A) *El consenso alrededor de la ecuación keynesiana*

La necesidad de impulsar el crecimiento económico y la extensión de un mayor bienestar social para toda la población serán considerados principios indisociables que, a su vez, se vinculan con una creciente intervención pública. Ralf Dahrendorf ha definido esta concepción como el «consenso social-liberal». Otros autores han preferido hablar de «ecuación keynesiana», entendiendo por ello el punto de encuentro entre la preocupación liberal por asegurar el crecimiento económico y la preocupación socialista por asegurar la redistribución de la renta; en otras palabras, la posibilidad de hacer converger el respeto al mercado y la persecución de la igualdad mediante la articulación de políticas redistributivas.

Desde una perspectiva histórica, parece obvio que el keynesianismo, como modelo que promovía la combinación de recursos entre el mercado y el Estado, se convirtió hasta finales de los años setenta en una doctrina económica que casi nadie cuestionaba, en la medida que su defensa se relacionaba estrechamente con la construcción del EB y permitía que éste disfrutara de un amplio consenso. Sin embargo, independientemente de su consistencia teórica, hubo diversos elementos que coadyuvaron al consentimiento y la unanimidad respecto a esta realidad desde diversos sectores sociales e ideológicos. Una de las expresiones más visibles de este consentimiento fue la desaparición de las crispaciones sociales que habían convulsionado las sociedades capitalistas en los períodos anteriores a la Segunda Guerra Mundial, algo que puede ser atribuido básicamente a dos factores:

- a) El crecimiento económico que las sociedades occidentales experimentaron a partir de los años cincuenta.
- b) La extensión del bienestar social a capas cada vez más amplias de la población.

El enorme grado de consenso colectivo alrededor del EB y de las políticas económicas keynesianas, tuvo también consecuencias en el ámbito de la evolución de las ideas políticas y en la discusión sobre el «modelo de sociedad» deseable. Fundamentalmente, fueron los denominados «autores reformistas» los que protagonizaron el debate político y social concerniente al orden establecido por el EB. Ni los pensadores liberales ni los marxistas fueron receptivos a las ideas y teorías que se produjeron sobre el EB a lo largo de la fase de expansión. La actitud de fondo de los reformistas está perfectamente resumida en un párrafo de la obra de Seymour Martin Lipset *El hombre político* (1963: 398): «Los problemas políticos fundamentales de la revolución industrial han sido solventados: los trabajadores han llegado a la ciudadanía social y política; los conservadores han aceptado el Estado de bienestar y la izquierda democrática ha reconocido que un incremento del poder global del Estado comporta más riesgos para la libertad que soluciones para los problemas económicos». Todo parecía indicar que, efectivamente, la fase de expansión del EB se correspondía en realidad a un período que se podía calificar como el principio del fin para las ideologías.

Welfare State comporta cambios estructurales en diversos ámbitos que llegaron a provocar, como tendremos la oportunidad de apreciar, procesos de redefinición que afectan a los propios fundamentos legitimadores del Estado.

El impulso y correspondiente expansión del EB durante la posguerra no puede atribuirse en exclusiva a la existencia consolidada de un sistema de seguridad social en muchos de los países occidentales —con modelos organizativos muy distintos—, sistema que empezó a configurarse a caballo entre los dos siglos. Ni siquiera la concreción política del Informe Beveridge —a mediados de los años cuarenta en el Reino Unido— o la mayor presencia del Estado en la dirección de la política económica y monetaria son elementos suficientes —aunque sí requisitos necesarios— para comprender las nuevas dimensiones que adquiere el Estado después de la Segunda Guerra Mundial.

Como hemos visto anteriormente, no puede menospreciarse la experiencia en el ámbito de la intervención pública que resultó de las circunstancias excepcionales de la Primera Guerra Mundial así como las consecuencias que ello comportó. Asimismo, no debemos olvidar que los cambios producidos en el ámbito de la intervención del Estado se enmarcaron en el contexto de un intento de los gobernantes para evitar conflictos sociales masivos. En este sentido, el miedo frente al incremento de la desocupación provocado por el paso de una economía de guerra a otra de paz, las consecuencias internacionales de la Revolución rusa —especialmente entre la clase obrera—, las revueltas sociales y el ascenso de los partidos de izquierda... son algunas causas que explican los temores que tenían muchos gobiernos europeos en el período de entreguerras (Ritter, 1991) y que condicionaron, a su vez, las políticas emprendidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Simultáneamente, los buenos resultados obtenidos por la experiencia sueca en lo referente a combinar el crecimiento económico con la desactivación del conflicto social hicieron que aquella fuera seguida con un creciente interés.

En resumen, podemos apuntar que el fenómeno más importante después de la Segunda Guerra Mundial es la sensación generalizada de que la intervención estatal se ha convertido en imprescindible para lograr dos grandes objetivos:

- a) El crecimiento económico dentro de las reglas del juego del capitalismo.
- b) La producción pública del bienestar necesario con la doble finalidad de garantizar la paz social y asegurar una demanda sostenida.

El hecho de que la intervención estatal sea vista como imprescindible ha sido interpretado por algunos autores como una sustitución del viejo paradigma de la teoría del Estado mínimo del liberalismo clásico, según el cual toda intervención estatal es por principio rechazable. Sin embargo, el debate sobre las interrelaciones entre el Estado liberal y el EB no puede resolverse de un modo tan simple. Otros autores destacan, como Rosanvallon (1987: 21), la continuidad que existe entre el *état providence* y el *état protecteur*. Como indica Caminal (1987: 3): «La continuidad histórica del Estado liberal en relación con el Estado absoluto y del Estado social en relación con el Estado liberal establece una única y esencial identidad histórica en relación con el Estado liberal que los elementos sustanciales que los diferencian en función del proceso de formación y desarrollo de la sociedad capitalista».

B) *El debate sobre el consenso*

El debate sobre el EB, pues, quedó básicamente limitado entre las diversas concepciones «reformistas» de la política social. Entre 1950 y 1970 se configuraron tres grandes enfoques (Rodríguez Cabrero, 1992):

- a) *Pragmático*. La política social es más un instrumento pragmático de reforzamiento social que un gran cuerpo-teórico interpretativo. En palabras de uno de los más significativos defensores de esa concepción, la política social es un modo de adaptación de las clases trabajadoras al modelo de producción fordista (Titmuss, 1963).
- b) *Societarista*. Se adscribirían bajo esta etiqueta aquellos que conciben la política social como una expansión de los derechos sociales en la medida que garantizan la existencia de un determinado nivel de seguridad para los ciudadanos que es complementario de los derechos civiles. Puesto que los derechos sociales legitiman y generan el orden y la integración social, creen estos autores que puede afirmarse que la política social tiene una relación claramente funcional con el capitalismo industrial.

c) *De modernización*. Según este enfoque, la política social es una respuesta específica a los costes de la industrialización. Así como en el enfoque societarista la política social era concebida como funcional, en el enfoque «de modernización» sería concebida como un elemento compensatorio.

IV. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

A principios de los años setenta, el ciclo de prosperidad económica iniciado en la década de los cincuenta llegó a su fin. Dos son los hechos concretos que se reconocen en el origen de la recesión económica. En primer lugar, la decisión de los Estados Unidos de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro, una decisión tomada a causa de la cantidad de moneda norteamericana en manos de terceros países. Las turbulencias económicas causadas por esta decisión se prolongaron hasta enlazar con la crisis energética de 1973. Frente a esta nueva situación, los gobiernos empezaron a tener serias dificultades para seguir implementando sus políticas económicas de tipo keynesiano.

Pero la crisis económica no fue la única responsable del cuestionamiento del keynesianismo. El crecimiento constante del gasto público parecía no tener fin. La competencia electoral había minado la base racional sobre la que se apoyaba la teoría del llamado «principio de los economistas». Los gobiernos habían tendido a considerar que estimular la demanda y ampliar los derechos sociales —con el crecimiento inevitable de gasto público que ello comportaba— tenía menos costes desde el punto de vista político que elevar los impuestos, algo que era posible en una coyuntura de crecimiento económico elevado y sostenido pero no en una coyuntura recesiva. Y, a ese factor, se unieron aquellos derivados de lo que algunos autores definieron como la inercia del gasto público, según la cual los costes de la política de gasto público no reflejan la demanda del momento sino decisiones tomadas por anteriores gobiernos. Cualquier gobierno recién elegido se encuentra con la con-

tradición de mantener el nivel de gasto público o asumir la impopularidad y el posible desgaste electoral que representaría la reducción de un gasto público que beneficia a muchos ciudadanos.

La crisis del llamado «pacto keynesiano», las limitaciones del modelo fordista y la presencia creciente del Estado en todos los ámbitos sociales, son algunos de los componentes que explican el surgimiento de nuevas teorías por parte de corrientes de pensamiento neomarxistas y neoliberales. La gravedad de la situación a partir de los setenta se manifestó en el crecimiento simultáneo del paro y de la inflación, una situación radicalmente nueva (*stagflation*) que desarmó la teoría económica keynesiana como marco desde el que ofrecer una respuesta a la crisis. El estímulo o destímulo de la demanda, que habían sido las alternativas características del modelo keynesiano para hacer frente, respectivamente, al crecimiento del paro o al de la inflación, se mostraron ineficaces ante el aumento simultáneo de ambos indicadores. Asimismo, el nivel de crecimiento alcanzado por el déficit público en los años ochenta ha debilitado todavía más el sistema de EB existente desde la década de los cincuenta.

V. EL ENFRENTAMIENTO IDEOLÓGICO Y EL DEBATE ACTUAL

En los últimos quince años, la nueva situación que hemos descrito ha abierto las puertas al cuestionamiento de los modelos existentes de EB desde posiciones muy diversas, que problematizan la bondad y la viabilidad del mismo. En líneas generales, las críticas responden a dos posturas ideológicas opuestas: el liberalismo y el marxismo.

Las propuestas neoliberales giran, fundamentalmente, en torno a la idea de hacer retroceder el Estado (*rolling back the state*). Los autores liberales han insistido particularmente en dos fenómenos:

a) *La crisis de gobernabilidad*, una crisis originada, paradójicamente, por una intervención del Estado que no pretendía otra cosa que corregir las externalidades provocadas en periodos anteriores por la propia quiebra del mercado. Algunos autores sitúan las causas de esta crisis de gobernabilidad en el exceso de democracia. Su razonamiento se basa en la premisa de que las instituciones no pueden asimilar una demanda política ilimitada por parte de los ciudadanos.

b) *La sobrecarga del Estado*. Los autores que defienden la idea de «sobrecarga del Estado» parten de concepciones pluralistas y analizan las relaciones de poder en clave de fragmentación. Toda sociedad pluralista se compone de múltiples grupos cuyos intereses son objeto de negociación y compromiso con el poder. Los diversos grupos disfrutan de unas expectativas cada vez más elevadas respecto a su nivel de vida. El sistema de competencia de partidos políticos obliga a hacer numerosas promesas, en ocasiones contradictorias, para mantener el apoyo electoral de tales grupos. Los gobiernos no tienen la suficiente autoridad —puesto que a menudo están condicionados por el miedo del partido o partidos gobernantes a perder

votos — para imponer la que podría definirse como la «política económica correcta». Los intentos de lograr el consenso desde el gobierno para hacer frente a los diversos compromisos comporta el aumento de la democracia: pero el Estado cada vez es menos capaz de ofrecer una política eficiente y eficaz al haberse comprometido el gobierno con diversos grupos a sostener un determinado nivel de gasto público y, paralelamente, la expansión del Estado destruye la iniciativa individual. El resultado es un círculo vicioso cuya corrección, según estos autores, resulta casi imposible.

El principal movimiento ideológico de oposición a los modelos de EB consolidados en la posguerra ha sido denominado «Nueva Derecha» (Pierson, 1992). La democracia social y el EB son, para la «Nueva Derecha», incompatibles con la ética y la libertad política y económica.

Los argumentos desplegados en contra del EB por la corriente neoliberal no son escasos ni de poca entidad. De entre todos ellos, pueden resumirse los siguientes, que serían lo más relevantes y los que más han arraigado entre la opinión pública:

- a) La *condición antieconómica* del EB. Según este argumento, el EB desplaza del mercado los incentivos para invertir y trabajar.
- b) La *improductividad* del EB, provocada por el rápido crecimiento de las burocracias públicas y por la existencia de recursos humanos y económicos al margen del sector privado.
- c) La *ineficiencia e ineficacia* del EB. Un ejemplo de los argumentos que los neoliberales utilizan en relación a la ineficiencia e ineficacia del EB sería el relativo a la pobreza: a pesar de los recursos públicos destinados a acabar con la pobreza, el EB no ha conseguido erradicarla.
- d) La *negación de la libertad*. Esta crítica está relacionada con la imposibilidad de libre elección individual en la provisión de servicios que ofrece el EB. Asimismo, la elevación y progresividad de los impuestos son considerados actos confiscatorios que atentan contra la libertad.
- e) La *negación de la iniciativa individual*, que se produce como consecuencia del sobredimensionamiento del tamaño del Estado. La reducción de su tamaño —es decir, llegar a lo que Crozier (1989) llama «el Estado mínimo»—, la privatización de los servicios y la contención de los sindicatos y reducción de las burocracias, son las principales propuestas alternativas que el neoliberalismo propone.

Desde las corrientes neomarxistas el discurso se articula en torno a dos ideas centrales:

- a) La *crisis fiscal del Estado*. La noción de crisis fiscal del Estado parte de la asunción de que el crecimiento del capitalismo intensifica la tendencia a la superproducción, superproducción que conduce necesariamente a la desocupación y a la crisis. En su intento de ejercer un papel legitimador del capitalismo —entendida esta legitimación como la obtención de la integración social de los ciudadanos— el Estado intenta disminuir los efectos negativos provocados por el

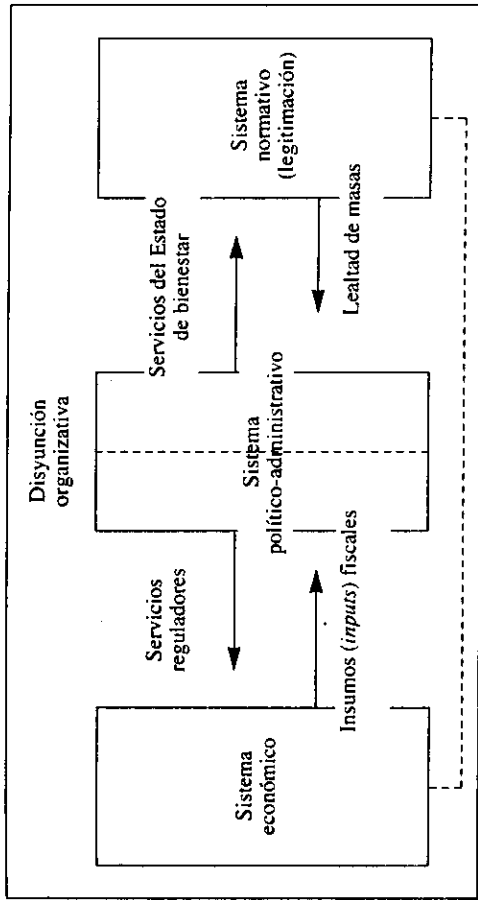
proceso de acumulación del capitalismo. A causa de ello, el Estado se ve impelido a aumentar progresivamente sus gastos, especialmente los sociales. La necesidad del Estado de realizar un papel legitimador se traduce claramente en una presión creciente sobre el capítulo de gastos de los presupuestos. Dadas las dimensiones de esta presión sobre los presupuestos, y el hecho de que el crecimiento del gasto no va acompañado de un crecimiento correlativo de ingresos, el déficit tiende a aumentar: la dinámica «legitimadora» acaba desembocando en la crisis fiscal.

En este sentido, la acumulación y la legitimación son, según O'Connor, dos procesos contradictorios. En palabras del propio autor: «La socialización de costes y la apropiación privada de beneficios crea una crisis fiscal —o "agujero" estructural— entre los gastos del Estado y sus ingresos. El resultado es la tendencia a que los gastos se incrementen más rápidamente que los medios para su financiación.»

b) La *crisis de la legitimidad o crisis de la «gestión de la legitimidad»*. Offe y Habermas son los principales teóricos que han desarrollado argumentos en esta dirección. Para Offe —impulsor de la idea de la crisis de la «gestión de la legitimidad»— no existe una alternativa al EB. Ni la privatización generalizada ni el control absoluto desde el Estado de la economía son posibles. Un Estado gobernado por una fuerza política de derechas no puede reducir drásticamente sus gastos sin tener en cuenta la dura reacción de los sindicatos y de los trabajadores. Pero tampoco un gobierno de izquierdas puede intervenir en la planificación económica sin esperar una respuesta de los empresarios y de los sectores económicos más influyentes. El *Welfare State* está profundamente arraigado en las sociedades occidentales y es el exponente del orden social de las mismas. La crisis de este orden social no tiene que interpretarse como una manifestación de los conflictos sociales existentes, sino como una expresión de una disfuncionalidad inherente al propio sistema capitalista. Para Offe (1990) el fin del crecimiento económico del período de 1950 a 1970 comporta que se manifiesten las contradicciones entre el sistema económico, los valores culturales y la realidad político-administrativa. La crisis no debe buscarse en el EB sino en el capitalismo tardío. La no autorregulación del subsistema económico capitalista es lo que provoca disfuncionalidades para el subsistema de legitimación, siendo el EB el principal instrumento para salvar esta contradicción. El Estado ha de intervenir entre los dos subsistemas para asegurar, por un lado, la continuación de la acumulación capitalista y, por otro, la continuidad de la legitimación. Esta mayor intervención del Estado provoca, a su vez, un aumento de las demandas de los ciudadanos. Si no es posible hacer frente a estas peticiones es cuando nos encontramos ante una crisis de legitimidad. Desde esta perspectiva el Estado bajo el bienestar capitalista puede verse como una forma de crisis de gobernabilidad. Aunque este proceso de equilibrio y restitución que realiza el Estado de bienestar llega a ser imposible de lograr en la medida en que el *Welfare State* es protagonista de su propia e inherente crisis, es decir, de lo que Offe ha definido como la crisis de la «gestión de la legitimidad».

FIGURA N.º 1

Tres subsistemas y su interrelación



Fuente: Offe (1990:62).

VI. LOS PROCESOS DE LEGITIMACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Tratar los procesos de legitimación en el marco del EB requiere la aceptación previa de dos premisas, a saber:

- Que cuando el mercado no puede realizar las funciones que le son propias para garantizar la legitimación del poder, el sistema político tiene la necesidad de asegurar los mecanismos de legitimación, con lo que adopta la correspondiente función de integración social (Picó, 1987).
- Que la expansión intervencionista del Estado provoca un aumento de la necesidad de legitimación (Habermas, 1976). El hecho de que cada vez más nuevas áreas de la vida social se politicen —es decir, estén bajo control gubernamental— provoca un aumento de la demanda de participación desde la ciudadanía. El Estado está obligado a responder a estas demandas si no quiere que se manifieste una posible crisis de legitimación.

Teniendo a ambas premisas como punto de partida, diversos autores han intentado hallar unos nuevos fundamentos que puedan considerarse inherentes a los principios legitimadores del EB que, en esencia, pueden resumirse en tres criterios que están estrechamente relacionados entre sí:

- El análisis sistémico indica que la capacidad de satisfacer demandas sociales concretas (*inputs-outputs*) es uno de los aspectos que subyace a los principios

legitimadores del EB. Una de las consecuencias de tal capacidad del EB es la aparición de un nuevo modelo de autoridad: la *operational authority*. Esta autoridad «funcional» u «operacional» se basa en el otorgamiento de autoridad a las personas más capacitadas para actualizar la funcionalidad de cualquier institución (García Pelayo, 1977).

b) Muy relacionado con el punto anterior, pero planteado desde la óptica werberiana de la legitimación racional, se halla el análisis de los principios de *eficacia y eficiencia* como núcleos legitimadores. Según Habermas, si el Estado no puede satisfacer la utilización eficiente de los impuestos para prevenir crisis perturbadoras del crecimiento, el resultado será la aparición de un déficit de legitimación. Offe apunta que el punto de equilibrio entre legitimidad y eficiencia se da siempre y cuando:

— la aceptación de las reglas de legitimación de los regímenes democráticos se refuercen con los resultados de las políticas gubernamentales,

— y se realicen políticas eficientes, es decir, que provean, restituyan y mantengan las relaciones de intercambio para todos los ciudadanos y sus necesidades.

c) El último elemento relacionado con la creación de consenso legitimador en el EB proviene de la *democracia política*. El grado de participación y de integración de la elite y el voto de las masas son aspectos importantes a considerar al analizar el consenso, así como la participación general en los procesos de formación de la voluntad política.

De entre todos los factores anteriores, la quiebra de los principios de eficiencia y eficacia es posiblemente una de las explicaciones más extendidas sobre la crisis de legitimación. Desde esta óptica, la crisis se explicaría de forma muy simple por el hecho de que el EB no puede ofrecer aquello que ha prometido o aquello que la gente espera de él, posiblemente porque los ciudadanos esperan recibir demasiado en relación a los impuestos y cotizaciones que efectúan al Estado.

VII. CONFLICTOS POR LA DISTRIBUCIÓN EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Las dificultades en el financiamiento del Estado han llevado a algunos autores a hablar de un aumento de los conflictos por la distribución (Alber, 1986) o por las provisiones (Dahrendorf, 1990). Lo que parece evidente son las dificultades que entraña el análisis de la ruptura del consenso que existía anteriormente sobre el EB.

Los conflictos por la distribución han generado desde la década de los setenta fenómenos diversos. Posiblemente, el más importante de ellos ha sido la *tax revolt*, aunque las actitudes de protesta no han sido patrimonio exclusivo de ningún país ni de ninguno de los modelos posibles del EB que revisaremos a continuación. Los orígenes de las actitudes de protesta se traducen en razonamientos que son diversos pero no excluyentes. Las polémicas sobre los niveles de imposición, la crítica a las contribuciones efectuadas por aquellos sectores sociales que se encuentran todavía muy lejos de una situación equitativa, o el descontento por la percepción de unos servicios públicos burocratizados e ineficientes, son algunos de sus exponentes.

A pesar de estos fenómenos — y de otros como el *Welfare backlash* — no podemos hablar de la existencia de una actitud generalizada contraria a los beneficios sociales y servicios públicos que el EB ha generado. La actitud mayoritaria de la opinión pública en toda Europa continúa siendo favorable a reforzar las políticas sociales, a pesar del incremento de las críticas abiertas al EB en los últimos años impulsadas desde el neoliberalismo económico y desde posiciones conservadoras en lo que respecta a la interpretación del papel del Estado.

Como ha señalado acertadamente Flora (1986), no debe hablarse de la existencia de una toma de posición de amplios grupos de la población a favor o en contra del EB ni de desafección al mismo. Fenómenos como la misma *tax revolt* se han dado. Una cuestión distinta, sin embargo, es saber hasta qué punto los movimientos anti-impuestos no han sido reemplazados por otros mecanismos más eficaces en relación al objetivo perseguido, como podrían ser la evasión fiscal y la economía sumergida (Alber, 1986).

VIII. EL INCIERTO FUTURO

La incertidumbre sobre el futuro del EB ha crecido a causa de las nuevas realidades que impone la sociedad posindustrial y, específicamente, por los efectos que los cambios demográficos y sociales tienen en las políticas relacionadas con la sanidad y la tercera edad — particularmente las pensiones —, especialmente en lo que concierne a las dotaciones presupuestarias. Asimismo, es conveniente constatar que la promoción de la igualdad que el EB lleva a cabo desde la década de los cincuenta, entendida como la armonización de los diferentes estratos sociales — con la clase media como modelo — comienza a encontrar serias dificultades para proseguir con éxito. Las nuevas tendencias sociales provocan una erosión de la clase trabajadora no calificada, con la aparición de lo que podríamos llamar un nuevo proletariado «posindustrial». El dualismo entre sectores calificados y sectores no calificados provoca una polarización en la demanda de servicios sociales. Los primeros piden más prestaciones focalizadas para liberarlos de la marginalidad. El EB tiene planteado un nuevo reto si quiere mantener el amplio consenso que recibe de la ciudadanía. Parece que está obligado a una mayor flexibilidad para permitir hacer compatible la existencia de prestaciones universales con unas nuevas demandas cada vez más personalizadas.

Esta tendencia va acompañada por la alteración de los antiguos ciclos vitales. Se produce una disminución del ciclo vital activo y aumenta en consecuencia el ciclo vital pasivo. Ello es atribuible al aumento del período escolar-universitario (el joven se incorpora progresivamente cada vez más tarde al mercado laboral) y al aumento de la esperanza de vida (a la cual es necesario añadir la tendencia generalizada a situar la edad real de jubilación por debajo de la edad prevista legalmente). Estos aspectos, combinados con la disminución de las tasas de natalidad, hacen temer que el equilibrio entre los sectores activo y pasivo hacia el 2020 (cuando la generación del *baby boom* llegue a la edad de jubilarse) sea muy precario. Todo apunta a que el mantenimiento en el futuro de las actuales titularidades de derechos sociales en asistencia sanitaria y en políticas de pensiones sólo será posible con un incremento sustancial del peso de estas políticas en el total del gasto público de cada país.

A estas previsiones es necesario añadir el desplazamiento de antiguos conflictos sociales: parece como si la dicotomía izquierda-derecha estuviera perdiendo protagonismo a favor de las tensiones que podrán aparecer entre sectores no calificados — de alta inestabilidad y fuerte precariedad laboral — y sectores calificados. En este marco también es conveniente considerar las tensiones que se derivan de la progresiva desaparición de la marginalidad laboral de las mujeres y de la redefinición del antiguo concepto de igualdad que ha inspirado el EB desde la década de los cincuenta y que hoy presenta un alto grado de disfuncionalidad en relación a las nuevas realidades de la sociedad posindustrial a las que nos hemos referido.

IX. MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR

La aproximación al conocimiento del EB se ha realizado desde una metodología interdisciplinar, que abarca la economía, la sociología, el derecho, la ciencia política o la historia. La aparición y posterior evolución de los sistemas de bienestar, la profundización en el debate teórico desarrollado sobre el papel o los mecanismos redistribuidores del Estado, o los análisis de las políticas sociales y de los resultados de las mismas, son algunos de los aspectos que con más insistencia han sido contemplados en las investigaciones sobre el EB. Algunos autores se han centrado en el estudio de aspectos muy concretos. Otros han ampliado el campo de visión para obtener un panorama más general del EB, necesariamente más superficial pero posiblemente más integrador de su complejidad. En cualquier caso, las investigaciones de las que hoy disponemos son suficientemente amplias y variadas como para presentar un breve resumen de las mismas.

Una de las coincidencias más comunes que encontramos en los estudios sobre el EB es el que toma el gasto público como una variable de la investigación. La dificultad que los investigadores tienen para acceder a otras cifras e informaciones puede ser una explicación de este hecho. En cualquier caso, lo que parece cierto es que los estudios que se limitan al análisis del EB desde la perspectiva del conocimiento del gasto público parten del mismo supuesto: que todo gasto presupuestario tiene el mismo valor con independencia de las finalidades perseguidas y de los resultados conseguidos. Es necesario manifestar, en relación a tal supuesto, que los gastos en dinero pueden ser finalmente menos importantes de lo que parecen a simple vista, especialmente si uno de los objetivos perseguidos es la realización de un análisis comparativo de países con sistemas de bienestar distintos. La afirmación, que parecería de sentido común, según la cual no todos los EB son iguales, todavía no ha sido validada empíricamente. Y la estricta observación del gasto presupuestario se nos revela en muchos casos como claramente insuficiente.

Diversos autores han iniciado líneas de investigación dirigidas en esta dirección. En este sentido, una primera división podría establecerse entre aquellos Estados de bienestar que definiríamos como «institucionales» y aquellos que definiríamos como «residuales». Los EB institucionales se caracterizarían por la universalidad de los servicios prestados, es decir, por el hecho de que los servicios se dirigen a toda la sociedad. En este modelo el Estado asume un papel de intervención con el objetivo de asegurar un mínimo de bienestar en todos aquellos ám-

bitos considerados imprescindibles para el bienestar individual. Contrariamente, los EB residuales intervendrían sólo cuando las instituciones consideraran que fallan los mecanismos primarios — familia o mercado — para la provisión de bienestar. Normalmente, su intervención se ve limitada a segmentos muy específicos y bastante marginales de la sociedad. Una de las consecuencias al postular estos dos modelos sería el hecho de que en los EB institucionales los derechos sociales para la ciudadanía ocuparían un espacio central, contrariamente a lo que sucedería en los EB residuales, donde los derechos sociales estarían sujetos a pruebas meritórias.

En la línea de ir más allá de las limitadas consecuencias que se derivan del estricto conocimiento del nivel del gasto público, el análisis de los programas de intervención pública de las diversas políticas sociales empieza a ser tomado en consideración. Aspectos como las condiciones para disfrutar de las prestaciones que ofrecen los programas, la posible universalidad de los mismos frente a la especificidad de algunos de ellos, o la calidad de las transferencias económicas previstas en los programas, son cuestiones relevantes a tener en cuenta cuando se quiere profundizar en el estudio de los diversos EB.

Una aportación relativamente nueva pero trascendente en los intentos académicos de clasificación en tipologías de EB es la realizada por Esping-Andersen (1993), basada en una triple estructuración de lo que él denomina «regímenes del Estado de bienestar». Este trabajo supera con bastante éxito las dificultades que presentaba la obra de Titmuss, basada en una clasificación simple de los diversos países sin considerar que existía una diversidad conceptual importante entre muchos de los países englobados en un mismo tipo.

Los criterios que Esping-Andersen utiliza como elementos básicos de diferenciación son:

a) Cada uno de los regímenes se caracteriza por la relativa centralidad que el mercado y el Estado tienen como uno de los mecanismos de producción de bienestar. La interacción de estas dos instituciones provoca diversas combinaciones, que, a su vez, dan lugar a las diversas peculiaridades existentes entre los diversos países.

b) Los regímenes de bienestar se diferencian entre ellos por la intensidad variable de desmercantilización que sus políticas provocan. Se entiende por «desmercantilización» la reducción de la dependencia que el individuo tiene del mercado, que se consigue a través de la existencia de mecanismos de reproducción al margen del mercado laboral. El grado de desmercantilización se mide por las condiciones de acceso a la cobertura, por el tiempo máximo de disfrutar de la misma, por la extensión que la cobertura tiene (porcentaje de la población bajo cobertura) y por la tasa neta de reposición de ingresos.

A partir de los dos primeros elementos de diferenciación enunciados por Esping-Andersen se desprende el hecho de que la existencia de la seguridad social no es garantía suficiente para hablar de desmercantilización. Esta dependerá de la liberación esencial que la seguridad social provoque en el individuo en referencia a su dependencia del mercado. La comprobación de las necesidades reales del individuo como paso previo para recibir las transferencias y la posible escasez de las

mismas son aspectos que reducen el posible efecto desmercantilizador de la seguridad social.

c) El último elemento apuntado por Esping-Andersen son las consecuencias que la intervención del Estado produce en la estructuración del orden social. La intervención del Estado a través de políticas tan diversas como han sido históricamente la *Poor Law*, las propuestas de seguridad social de Bismarck o los programas universalistas de Beveridge, han tenido intencionalidades diferentes y han provocado resultados distintos. Es conveniente conocer estas diversas realidades para profundizar en la diferencia conceptual que se produce en cada país.

El análisis a partir de estos tres criterios (relación que se establece entre Estado-mercado en la prestación del bienestar, el grado de desmercantilización y la estructuración social que la intervención pública provoca) permite establecer tres categorías que nos permitirán clasificar los países con régimen de bienestar público. Las categorías definidas por Esping-Andersen son:

a) El *Estado de bienestar liberal*. Se caracteriza por la ayuda a aquellos que demuestran no tener recursos. Las transferencias universales son de poca cuantía. Favorecen a la población con ingresos bajos y el régimen de intervención del Estado está enfocado a estimular el mercado, sea de forma pasiva — por la escasez de las transferencias que ofrece — o de forma activa — mediante subsidios a planes privados —. Este modelo minimiza el posible efecto desmercantilizador, limita la cobertura de los derechos sociales y crea una estratificación entre la relativa igualdad de pobreza de los asistidos y un bienestar para la mayoría de la población, que el mercado se encarga de diferenciar. Se produce un claro dualismo de clase entre estos dos grupos. Pueden ubicarse en esta categoría países como los Estados Unidos, Canadá o Australia.

b) El *Estado de bienestar corporatista*. Intenta atender las nuevas estructuras posindustriales de clase. A diferencia del modelo anterior, no existe una obsesión liberal por el mercado. Lo que realmente se persigue a través de la intervención pública es el mantenimiento y consolidación de los estatus sociales ya existentes. Los derechos sociales que existen se subordinan a estos objetivos. La preocupación en mantener y aumentar las diferencias del estatus hace que se minimicen los efectos redistribuidores que las políticas sociales pudieran tener. Estas políticas son claramente subsidiarias — es decir, intervienen cuando han fallado los otros mecanismos —. Conviene destacar que estos regímenes dan una especial relevancia al papel de la familia y debilitan el de la mujer. Algunos países que podríamos clasificar en este grupo son Francia, Italia, Alemania y Austria.

c) El *Estado de bienestar socialdemócrata*. Su preocupación es ampliar a la clase media la universalización y desmercantilización plena. El objetivo es reducir distancias entre los diversos estatus sociales. Intenta huir de una posible aproximación hecha a partir de mínimos y tienden a aumentar los servicios para poder cubrir las expectativas de la nueva clase media. De esta forma, los obreros tienen el derecho a disfrutar de unas prestaciones reservadas hasta entonces a los sectores más adinerados de la sociedad. Cualquier ciudadano está incluido en un sistema de seguridad social universal. Los subsidios, en cambio, se establecen a partir de los ingresos. A diferencia del modelo corporatista, las políticas no son

subsidiarias, es decir, no se espera a que fallen los posibles mecanismos de ayuda existentes en el mercado o la familia. Este modelo persigue una maximización de la independencia individual. Coherente con este objetivo hay un esfuerzo en la concreción y puesta en marcha de los servicios sociales que facilitan que esta independencia individual sea también posible para las mujeres. Por esto es importante la atención que el modelo socialdemócrata da a las políticas de niños y ancianos (habitualmente en otros modelos es la mujer quien asume, a través del papel que desempeña dentro del núcleo familiar, esas labores, labores que, como hemos visto, el Estado sólo realiza residualmente). El principal problema de este modelo es la necesidad que tiene de obtener una situación de plena ocupación de su población activa. Los grandes costes obligan a minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos provenientes de los salarios. Algunos países que podríamos clasificar según esta categoría son Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Holanda.

BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W. (1973): *Sociedad antagonista y democracia política*. Grijalbo, Barcelona.
- ABENDROTH, W., FÜRSTHOFF, E., DOEHRING, K. (1986): *El Estado social*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ALBERT, J. (1982): *Von Armenthaus zum Wohlfahrtsstaat*. Campus Verlag, Frankfurt.
- ALBERT, M. (1992): *Capitalismo contra capitalismo*. Paidós, Barcelona.
- ALONSO, M. (1982): «Cien años de seguridad social», *Papeles de Economía Española*, n.º 12-13.
- ANSI, D. (1988): *Trabajar con red: un panfleto sobre la crisis*. Alianza, Madrid.
- ASHFORD, D. (1986): *La aparición de los Estados de Bienestar*. MTSS, Madrid.
- CABO MARTÍN, C. DE (1986): *La crisis del Estado social*. PPL, Universidad de Barcelona.
- CAMINAL, M. (1987): *Evitar social i constitució econòmica en la Constitució espanyola de 1978*. Publicacions F. de CEE, Universidad de Barcelona.
- COTARELLA, R. (1990): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DAHRENDORF, R. (1990): *El conflicto social moderno*. Mondadori, Madrid.
- ESPIG, A. ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana.
- FLORA, P. (ed.) (1986): *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. De Gruyter, Berlin.
- FÜRSTHOFF, E. (1975): *El Estado de la sociedad industrial: el modelo de la RFA*. IEP, Madrid.
- GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción*. Ariel, Barcelona.
- GALGANG, F. (1990): *Las instituciones de la economía capitalista. Sociedad anónima. Estado y clases sociales*. Ariel, Barcelona.
- GARCÍA PELAYO, M. (1987): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza, Madrid.
- HABERMAS, J. (1975): *Crisis de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu, Buenos Aires.
- HARRIS, D. (1990): *La justificación de Estado de bienestar: la nueva derecha versus la vieja izquierda*. IEF, Madrid.
- HECLO, H. (1988): «Verso un novo "Welfare State"»; en A. P. FLORA y A. A. BIDENHEIMER: *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*. Il Mulino, Bolonia.
- HELLER, H. (1963): *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KEYNES, J. M. (1943): *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México.
- LIPSSET, S. M. (1987): *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Tecnos, Madrid.
- LUHMANN, N. (1993): *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alianza, Madrid.
- MISHRA, R. (1992): *El Estado del bienestar en crisis*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

- MIÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza, Madrid.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza, Barcelona.
- (1984): *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Alianza, Madrid.
- O'CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona.
- (1987): *Crisis de acumulación*. Barcelona.
- OLIVAS, E. (1991): *Problemas de legitimación en el Estado social*. Trotta, Madrid.
- PfALLER, A.; GOUGH, I., y THERBORN, G. (1993): *Competitividad económica y Estado del bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- PICÓ, J. (1987): *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Siglo XXI, Madrid.
- PIERSON, C. (1992): *Beyond the Welfare State?*. Cambridge Polity Press.
- PORRAS NADALES, A. J. (1988): *Introducción a una teoría del Estado postsocial*. PPU, Universidad de Barcelona.
- PRZEWORSKI, A. (1988): *Capitalismo y socialdemocracia*. Alianza, Madrid.
- REICH, N. (1985): *Mercado y Derecho*. Ariel, Barcelona.
- RITTER, G. A. (1991): *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. MTSS, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (comp.) (1991): *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Icaria, Barcelona.
- (1992): «Fundamentos teóricos de la política social», en L. MORENO y M. PÉREZ YRUELA (eds.): *Política social y Estado de bienestar*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- ROSANVALLÓN, P. (1981): *La crise de l'État providence*. Seuil, París.
- SARASA, S., y MORENO L. (comps.) (1995): *El Estado de bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- SEMPERE, J. (1992): *L'explosió de les necessitats*. Edicions 62, Barcelona.
- TITMUS, R. (1958): *Essays on the Welfare State*. Allen and Unwin, Londres.
- (1982): *La política social*. Ariel, Barcelona.