

CAPÍTULO TERCERO

EL ESTADO DEL BIENESTAR

I. INTRODUCCIÓN

Lo que hoy llamamos el Estado social, Estado social y democrático de derecho, Welfare State o Estado del bienestar, comprende al menos tres periodos distinguibles: el primero abarca desde los años ochenta del siglo XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, en donde el Estado social es meramente asistencial y no concibe a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos; el segundo se extiende por el periodo de entreguerras, integra las dos conflagraciones mundiales y concluye con el fin de la Segunda Guerra Mundial y se caracteriza por constitucionalizar derechos sociales y por establecer las bases de la teoría económica para construir un Estado del Bienestar; y el tercero, que va de 1945 al final de los años setenta del siglo XX,¹³⁴ en donde en los países más industrializados del mundo se materializa y consolida el Estado del bienestar. Tanto el Estado social como posteriormente el Estado del bienestar fueron modelos de Estado dominantes en muchos de los países europeos, en algunos americanos, y tuvo incidencia en otras regiones del mundo como en América Latina, aunque con características y niveles de profundidad muy distintos, dependiendo del nivel de industrialización y de las características más democráticas o autoritarias de cada nación.

La noción de Estado social no es fácilmente asible y depende del momento histórico y geográfico concreto en donde se analice —no es lo mismo Estado social que Estado del bienestar—. Pero en términos generales, podemos decir que fue el modelo de Estado que los países industrializados prefirieron a finales del siglo XIX y en buena parte del siglo XX, que implicaba una estructura de poder político en donde el Estado mediaba e intervenía en las relaciones de producción entre capitalistas y clases obreras. El Estado social no mantuvo la separación de esferas entre economía

¹³⁴ Esta periodización se debe a Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, op. cit., p. 160.

y sociedad como en el Estado liberal de derecho ni promovió la abstención del Estado en la economía, sino que, por el contrario, intervino en la economía con varios propósitos: corregir las deficiencias inherentes al mercado, y principalmente, paliar o reducir las desigualdades sociales que habían resultado de la aplicación del modelo de Estado liberal de derecho. Por eso, destacadamente, el Estado social en su vertiente fundamental de Estado del bienestar está vinculado a la existencia de sistemas de seguridad social con garantía y coadministración estatal, que tienden hacia la disminución de los riesgos sociales de los asalariados y hacia una garantía de un mínimo nivel de vida —los derechos económicos, sociales y culturales son concebidos como auténticos derechos fundamentales y la teoría económica justifica la intervención del Estado en la economía—. En ese sentido, y a diferencia del Estado social, el Estado del bienestar está relacionado con el reconocimiento y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en las Cartas constitucionales y en diversas disposiciones jurídicas, con formas de organización democrática menos elitistas que las del Estado liberal de derecho, con una mayor participación de las clases desposeídas en los asuntos públicos, y en algunas de sus vertientes, se intentó la construcción de un socialismo democrático.¹³⁵ Sus detractores, sobre todo en las etapas finales del mismo, lo asocian, entre otras, con: la crisis fiscal y de legitimidad del Estado, el incremento de la burocracia que atendía los derechos sociales y servicios públicos con el excesivo y arbitrario gasto público, con políticas clientelares y hasta populistas, y con formas de corrupción política y económica que provocaron el endeudamiento público en muchos países y el derroche de los recursos presupuestales.

Como dice Abendroth, la fórmula del Estado democrático y social tiene su propia historia. Apareció por primera vez en la Revolución de París de 1848 derivada de un compromiso entre los pequeños partidos demoliberales y las primeras asociaciones del movimiento obrero francés. Louis Blanc le dio un contenido concreto referido al derecho al trabajo, que comenzó a partir de entonces a entenderse como un derecho fundamental, y a la creación de centros de producción administrados por los trabajadores —cooperativas— en concurrencia con los empresarios privados. Blanc tomó, a su vez, el contenido de sus propuestas de Robert Owen, el que había aludido a esos elementos en los inicios del movimiento obrero inglés. Posteriormente la fórmula Estado democrático y social fue retomada por los partidarios de Lasalle, por los socialdemócratas alemanes y también por los europeos. Fi-

¹³⁵ Sobre las diferencias entre Estado social y Estado del bienestar Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 31-39.

nalmente, adquirió carta de nacimiento con las polémicas ideológicas entre marxistas y socialdemócratas de finales del siglo XIX y durante el XX, con diversas acepciones se introdujo en la legislación secundaria y en las Constituciones.¹³⁶

Debe advertirse que las fórmulas jurídicas sobre el Estado social y democrático de derecho pueden ser más o menos retóricas y más o menos auténticas, todo dependerá de la manera y profundidad en la que se haya organizado efectivamente la sociedad en cualquiera de los Estados en donde esa fórmula o sus nociones se implantaron. Por eso, vale decir, que las categorías políticas y jurídicas, sólo adquieren significado cuando sus fines y valores efectivamente se realizan al interior de una sociedad. Con mucha seguridad lo señalo, la denominación Estado social y posteriormente Estado del bienestar, no tiene la misma trascendencia en México que en los países escandinavos.

II. LOS INICIOS DEL ESTADO SOCIAL

Los inicios de lo que se denomina Estado Social tienen que ver con las pugnas entre socialdemócratas y marxistas, sobre todo en la Europa central, y con las necesidades del propio sistema capitalista, para ajustarse a las nuevas realidades a finales del siglo XIX. El conflicto entre marxistas y socialdemócratas está vinculado a la manera de entender el papel del Estado. Los marxistas sostenían invariablemente el carácter de clase del Estado y su instrumentalización al servicio del capital, mientras que los socialdemócratas consideraban que el Estado podía ponerse también al servicio de la clase trabajadora siempre y cuando éstos lograran el sufragio universal. Si los trabajadores tenían acceso al sufragio universal era cuestión de tiempo llevar adelante las reformas sociales y económicas que requiriesen.

En 1875, el Congreso de Gotha, que da lugar al Partido Socialdemócrata Alemán, propone las bases de lo que más tarde sería el Estado Social. Se reivindica el sufragio universal para todos los mayores de veinte años; se propone derogar todas las leyes que limiten la libertad de expresión, manifestación y reunión; se demanda educación pública obligatoria en todos los niveles; se insiste que los asuntos de la religión son de la esfera privada de las personas; se pide un impuesto progresivo sobre la renta que sustituya a los impuestos indirectos; se reclama una jornada de trabajo asequible a las

¹³⁶ Abendroth, Wolfgang, “El Estado de derecho democrático y social como proyecto político”, *op. cit.*, pp. 15-17.

necesidades de la sociedad; se exige el fin del trabajo infantil y el que resulte nocivo a las mujeres; se quieren leyes protectoras de la vida y la salud de los trabajadores, y se plantean medidas de inspección de minas, fábricas y talleres por inspectores elegidos por los trabajadores.

Estas demandas obreras, que eran cada vez más crecientes y que querían cambiar la situación a través de la legalidad, encontraron campo fértil en los gobiernos liberales y conservadores de la época porque las clases dirigentes tenían pavor a la inminente revolución socialista, y porque al ampliarse el sufragio universal, era indispensable apoderarse del discurso de la socialdemocracia para lograr los respaldos electorales necesarios. Bismarck, aplicando la política del *palo y la zanahoria*, promovió en 1878 leyes antisocialistas para ilegalizar al Partido Socialdemócrata Alemán, pero al mismo tiempo, permitió al grupo parlamentario socialdemócrata en el Parlamento. En 1881 anuncia el proyecto de un Estado social, y a partir de 1883 promueve leyes que contemplan: el seguro de enfermedad obligatorio para los obreros, financiado en parte por ellos, pero obligatorio; el seguro de accidentes de trabajo —1884—; en 1889, el seguro de invalidez, y en 1891, el de vejez al cumplir 70 años.

En Gran Bretaña, el Estado social se instaura en 1911 con la National Insurance Act, que fue una medida del gobierno del partido liberal por la rápida expansión en esos años de la miseria provocada por el desempleo. La seguridad social inglesa tenía una diferencia con la alemana, pues el Estado británico participaba más en los costos de la misma, y además, se vinculaba al impuesto sobre la renta que había sido establecido en 1909. La seguridad social inglesa ocurre a la par que otros acontecimientos: en 1905 se aprueba la Unemployed Workmen Act que diseñaba una política contra el desempleo a través de la promoción de obras públicas de emergencia, y en 1908, los mineros consiguen una jornada laboral de ocho horas y un salario mínimo.

III. EL ESTADO SOCIAL EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS Y DURANTE LAS CONFLAGRACIONES MUNDIALES. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La implantación del Estado social, embrión del Estado del bienestar, no tuvo su origen en los partidos socialistas sino en los partidos conservadores y liberales. Este hecho histórico va a ser muy importante porque más adelante señalaremos los limitados alcances del Estado social. El antecedente también es relevante porque existen diversos tipos de esta forma de Estado, algunos

más avanzados que otros. Adicionalmente, esa circunstancia histórica nos permite distinguir, como hacen algunos teóricos, que el Estado del bienestar, ahí donde se dio, implicó una forma o modalidad desarrollada y calificada del Estado social.¹³⁷

Para los partidos conservadores y liberales de fines del siglo XIX y principios del XX, era muy importante detener cualquier atisbo revolucionario en sus sociedades, y contener desde los gobiernos, el avance electoral de la socialdemocracia arrebatándole algunas de sus banderas. Al empezar la Primera Guerra Mundial, los gobiernos en confrontación buscaron para sus propósitos bélicos ganarse las simpatías del movimiento obrero de los respectivos países y, con ese fin, reconocieron derechos a los sindicatos y a los trabajadores a cambio de que éstos respaldaran los esfuerzos militares.

Según Ignacio Sotelo, la Primera Guerra Mundial aportó al Estado social las siguientes cuatro contribuciones: 1) los Estados europeos adquirieron, debido a las circunstancias de la guerra, la obligación de intervenir como mediadores entre los intereses de los empresarios y los obreros para detener las huelgas, y entre otras cosas, reconocieron en la mayoría de los países el sufragio universal para congraciarse con la clase trabajadora; 2) la economía de guerra fortaleció la capacidad del Estado para intervenir en la economía, y en grados diversos, el liberalismo económico fue desplazado por una economía mixta que servirá después para edificar el Estado del bienestar; 3) con la guerra, la mujer se incorporó al trabajo, hecho que marcó el incremento de sus derechos políticos y que significó el debilitamiento de la posición del varón en la familia y en la sociedad, y 4) el triunfo de la revolución bolchevique de 1917 y el establecimiento del Estado soviético que se industrializaba rápidamente mediante la planificación central, implicó para el mundo entero una alternativa al Estado capitalista, lo que acicateó en los demás Estados la necesidad de ampliar los niveles de Estado social.¹³⁸

Al final de la Primera Guerra Mundial los anteriores rasgos no sólo no desaparecieron, sino que se mantuvieron. En distintos países europeos, en los Estados Unidos y Canadá, se aprobaron numerosas normas de carácter social y se elevó a rango de ley lo que había sido práctica en la contienda mundial. En otros países y por razones históricas distintas, como sabemos

¹³⁷ Aunque muchos teóricos del Estado del bienestar asumieron sus deficiencias y exigieron amplios debates para que éste no condujera a un estatismo siervo del poder político o capitalista. Además, pidieron que el Estado del bienestar desmercantilizara no sólo las relaciones de producción, sino la totalidad de las relaciones humanas. Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

¹³⁸ Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, op. cit., pp. 183-190.

los mexicanos, la Constitución de Querétaro de 1917, reconoce en su texto constitucional, derivados de la Revolución y por primera vez en la historia de la humanidad, los derechos sociales a la educación, a la propiedad social-colectiva, al trabajo y a la seguridad social en los artículos 3o., 27 y 123. El Estado social mexicano sin lugar a dudas existió —más problemático es sostener si tuvimos Estado de bienestar— después de la Revolución, con distintos niveles de profundidad, dependiendo de las características de cada sexenio de gobierno. La diferencia fundamental del Estado social mexicano con otros Estados sociales del mundo, se desprende del carácter autoritario y muchas veces corrupto del régimen político que lo administró hasta principios de la década de los ochenta del siglo XX.

En Alemania, el título V —artículos 151 a 165— de la Constitución de Weimar de 1919, incorporó la noción de *justicia social* y fija los principios de lo que se denominó el Estado del bienestar.¹³⁹ Éste es cualitativamente superior al Estado social porque en el último, sus elementos constitutivos consisten en garantizar a los trabajadores un mínimo de seguridad en caso de enfermedad, accidente, invalidez y vejez, sin por ello modificar, cuestionar o trastocar las relaciones capitalistas de producción; esto es, se admiten medidas de previsión social pero no auténticos derechos fundamentales y se deja que la vida económica se desenvuelva libremente —el Estado interviene al final de los procesos capitalistas para paliar las deficiencias del mercado—. En cambio, en el Estado del bienestar, el orden de la vida económica tiene que coincidir con los principios de justicia con el fin de que se proporcione una existencia para todos de acuerdo con la dignidad humana, tal como reza el artículo 151 de la Constitución de Weimar. Es decir, en el Estado del bienestar se asume que son necesarias reformas sustanciales a las relaciones capitalistas de producción para lograr garantizar la dignidad humana, y por tanto, el Estado debe intervenir en la economía desde sus primeras etapas para remodelar el orden socioeconómico con fundamento en los derechos económicos, sociales y culturales, así como en los principios de justicia social para que éstos sean alcanzados.¹⁴⁰

A diferencia de las Constituciones contemporáneas, por ejemplo de la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución mexicana de 1917, en donde la dignidad humana se introduce al inicio del texto constitucional —párrafo final del primer precepto— como valor supremo del ordena-

¹³⁹ Forsthoff, Ernst, “Problemas constitucionales del Estado social”, en Abendroth, Wolfgang et al., *El Estado social, op. cit.*, pp. 45-67.

¹⁴⁰ Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive, op. cit.*, pp. 197 y 199.

miento, la Constitución de Weimar, colocó a la dignidad humana dentro de los principios de la vida económica para no desprenderla de las relaciones de la producción económica. Con ello, ese texto constitucional quería significar que la dignidad humana no puede concebirse en un orden socioeconómico injusto y, por ello, el Estado debía intervenir en la producción y distribución de la riqueza. Los derechos económicos, sociales y culturales son auténticos derechos humanos y no meras medidas de previsión social de carácter asistencial.

Los derechos sociales y económicos que reconoció la Constitución de Weimar, como el derecho al trabajo, cuestionan que el trabajo sea una simple mercancía porque esa consideración colisionaría directamente con la dignidad humana. El trabajo, según ese texto constitucional, es un derecho y un deber que informa a toda la Constitución y a la vida económica y social. Además, el Estado del bienestar en la Constitución alemana de 1919 asume y reconoce los siguientes principios y derechos: el carácter social de la propiedad; la socialización de las empresas privadas cuando ello resulte en beneficio del bien común; la constitucionalización de un sector público de la economía; el reconocimiento amplio a todas las formas de organización sindical y al ejercicio de sus derechos; la maximización de los derechos a la seguridad social; la negociación colectiva de las condiciones de trabajo; la cogestión en las empresas; y, las ayudas a la manutención de los trabajadores y sus familias cuando el salario fuese insuficiente, entre otros. El objetivo del Estado del bienestar alemán consistía en garantizar y posibilitar todos los derechos anteriores. Como demostrará la teoría económica posterior, la Constitución de Weimar fracasó en este cometido porque antes del ascenso del nazismo, no propició un esquema de pleno empleo para que pudiera costear íntegramente los derechos del nuevo Estado.

En la Gran Bretaña, la Primera Guerra Mundial también significó para el futuro Estado del bienestar el reconocimiento de muchos derechos económicos y sociales, tales como los derechos a la salud, a la educación y la extensión de los derechos a la seguridad social. El mayor aporte británico, con sus correspondientes matices a la construcción del Estado del bienestar, es el seguro de desempleo. La Unemployment Insurance Act de 1920 amplió, respecto a leyes previas, los beneficios del mismo a todos los trabajadores con un salario anual de 250 libras. Más tarde, en 1924, retrocedió el sistema de seguro de desempleo para que los costos del mismo no sólo fueran cubiertos por la hacienda pública, sino también por los obreros y empresarios. En 1934, se distinguió entre el seguro de desempleo, que era tripartitamente sufragado, de las ayudas sociales pagadas íntegramente con fondos públicos

y que se destinaban a personas que no tenían otro medio de vida —en esa época se estimaba que en Gran Bretaña había más de un millón de personas en esas condiciones—.

Cada país europeo, principalmente los escandinavos y los del norte del continente, fue edificando su Estado del bienestar bajo condiciones propias. El modelo sueco, por ejemplo, se desarrolla en 1917 a partir del reconocimiento del sufragio universal para hombres y mujeres mayores de 18 años.¹⁴¹ Antes que lo propusiera Keynes, durante la Gran Depresión, los gobiernos socialdemócratas suecos impulsaron una política de obras públicas y de inversiones estatales para superar la crisis y mejorar las condiciones de empleo y salariales, lo que consiguieron a finales de la década de los años treinta, en donde llegaron a alcanzar el pleno empleo. El modelo sueco se basó: en la economía mixta, en la fortaleza de los sindicatos, en la cogestión en las empresas, en la creación de múltiples sociedades cooperativas diseñadas y dirigidas por los trabajadores y, fundamentalmente, en una política fiscal de altos impuestos de carácter progresivo, que hizo posible que se llevara a cabo una política social para posibilitar derechos económicos y sociales muy costosa, que fue digna del Estado del bienestar que construyeron.

La teoría económica posterior a la Primera Guerra Mundial puso en evidencia dos cuestiones fundamentales: las guerras al igual que la paz, no se ganaban sin una fuerte intervención del Estado en la economía —el Estado no podía ser más un espectador de las relaciones económicas—, y el desempleo, que se extendió por todos los países, debía ser solucionado con otras visiones económicas distintas a las de la economía liberal o clásica —no había capacidad para ofrecer trabajo a todos los que regresaron de la primera guerra—. En 1929, se produjo el derrumbe de la bolsa de Nueva York, y a finales de 1930, el incremento del desempleo era abrumador en los países europeos y en los Estados Unidos —la crisis económica parecía no tener solución—. De esta suerte, los economistas de la época advirtieron que para la construcción del Estado del bienestar era necesario lograr el pleno empleo mediante la activa intervención económica del Estado.

Dos fueron los economistas que sentaron las bases teóricas de la economía del Estado del bienestar: John Maynard Keynes y William Beveridge. El primero, dio un giro a la economía clásica e insistió en la crítica a la economía del *laissez-faire*; puso en cuestión la idea dominante de que el ahorro

¹⁴¹ Sobre los cambios legales en el sistema electoral y su impacto en la construcción de la democracia y del Estado del bienestar en Suecia debe verse la obra clásica de Rustow, Danwart A., *The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1955.

produce inversión; abundó en la idea de la utilización óptima de todos los recursos disponibles en una economía, y enfatizó la necesidad de una política monetaria que estableciera el tipo de interés adecuado para mantener niveles de empleo que llegaran a la plena ocupación. El segundo, propuso en 1941 un informe al gobierno británico que describe los contenidos del Estado del bienestar.¹⁴²

Keynes desmintió que el mercado, por sí mismo, consiguiera el equilibrio entre la oferta y la demanda y, eso es así, porque cuando se cambian productos por dinero desaparece la comunicación directa entre comprador y vendedor, dado que el vendedor con su dinero, derivado de la venta, puede hacer lo que quiera: ahorrarlo, volverlo a invertir en ese mercado o gastarlo en otro. Lo anterior significa que el interés individual no coincide con el interés social y que la racionalidad del *homo oeconomicus* es un mito sin fundamento —ambas eran premisas de la economía clásica—. El Estado debe intervenir para corregir las imperfecciones de la economía de mercado, y según Keynes, lo debe hacer en aquellos ámbitos que quedan fuera de la actividad económica individual o en momentos de crisis o recesión económica.¹⁴³

La crítica de Keynes se dirige a la teoría económica clásica porque ésta estimaba que para resolver el problema del desempleo se debían reducir los salarios de los trabajadores y los precios de los productos con el fin de que los empresarios invirtieran. Keynes desvincula el ahorro de la inversión porque los ahorros no están ahí para ser invertidos mecánicamente y, como ya se dijo, se pueden mantener en el ahorro, se pueden gastar o se pueden utilizar en otros mercados. La reducción de los salarios a los trabajadores no es estímulo suficiente para que los empresarios inviertan, pues esa hipótesis sólo funciona respecto a casos concretos pero no en relación con la totalidad del sistema económico. Keynes propone generar condiciones de confianza en la economía en general, tanto acerca de la demanda como de la oferta, para que los empresarios destinen sus ahorros a la inversión. Sin esa confianza por parte de los empresarios y que en buena medida es responsabilidad del Estado, no existirían las condiciones plausibles de inversión.

Para Keynes, debe existir ocupación plena de recursos que entraña que para disminuir el desempleo tiene que aumentar la demanda global de productos, lo que a su vez depende del consumo y de la inversión global. Ésta última no es responsabilidad sólo de los empresarios, porque éstos pueden

¹⁴² Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, y Beveridge, William, *Seguridad social y servicios afines. Las bases de la seguridad social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

¹⁴³ Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, *op. cit.*, p. 333.

preferir ahorrar a invertir, y por eso, el Estado debe ser el catalizador de la inversión en momentos de crisis o recesión. Si el Estado invierte promueve el empleo, éste a su vez, incentiva el consumo y, despierta el interés de los empresarios particulares en maximizar sus ganancias mediante nuevas inversiones. Se produce con ello un efecto multiplicador sobre todos los recursos y elementos de la economía.

En cuanto al tipo de interés, Keynes lo considera clave para mantener la inversión privada. Si los tipos de interés son bajos se estimula la inversión, si por el contrario son altos, se promueve el ahorro. En consecuencia, es necesario que los bancos centrales tengan a su cargo la política monetaria y puedan ejercer control y vigilancia sobre ella. Lo importante para el logro del pleno empleo es mantener muy alta la inversión. Por eso, en momentos de dificultades económicas, el Estado no puede ni debe contener el gasto público. Sin embargo, Keynes era muy consciente de la incapacidad de la economía capitalista para ofrecer empleo a todos y, también asume, que ese modelo económico distribuye de manera desigual y arbitraria la riqueza.¹⁴⁴ La solución que llega a proponer para el problema del pleno empleo es la socialización de las inversiones, pero este camino es incompatible con la economía capitalista, que concede prevalencia al empresario privado en el campo de la inversión. También era defensor del proteccionismo para enfrentar los riesgos de la globalización económica que, desde su perspectiva, generaba asimetrías de competencia en el mercado interno. La globalización económica alteraba las premisas de su teoría.

Keynes nunca fue partidario del colectivismo o del modelo soviético. El propósito de la teoría keynesiana es conservar el capitalismo, aunque propone eliminar sus peores defectos que, desde su punto de vista, son: el capital financiero, la especulación, y el rentismo. Esas variables constituían, a su juicio, un cáncer que atacaba los cimientos para el funcionamiento de un capitalismo funcional y adecuado y que además incidían en el logro del Estado del bienestar.¹⁴⁵

En cuanto al informe Beveridge de 1941, éste señala que el objetivo de la seguridad social es garantizar a todos y en cualquier circunstancia un subsidio que asegure una vida digna. El modelo británico de seguridad social de esa época no ofrecía servicios médicos satisfactorios y los trabajadores autónomos carecían de atención. Para Beveridge, la seguridad social es el aspecto más importante del progreso social y sus objetivos son elimi-

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 328.

¹⁴⁵ Dillard, Dudley, *La teoría económica de John Maynard Keynes. Teoría de una economía monetaria*, Madrid, Editorial Aguilar, 1981, p. 342.

nar la miseria, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia y el desempleo. El costo de la seguridad social debe recaer tanto en el Estado como en los empresarios y trabajadores y, al organizarla, el Estado ha de tener cuidado en no debilitar la iniciativa ni la responsabilidad individual para que no se incentive lo que hoy llamamos paternalismo estatal.

Las principales propuestas del informe Beveridge son las siguientes:

1) La seguridad social ha de llegar a todos los ciudadanos y cubrir todos los posibles sucesos que lleven a una disminución o pérdida del ingreso por enfermedad, accidente, invalidez, desempleo o vejez. No obstante la universalidad de la medida, el informe distingue trato diferenciado para los siguientes grupos: asalariados con un puesto de trabajo; a) trabajadores autónomos; b) amas de casa en edad de trabajar; c) desempleados; d) niños y jóvenes que no han llegado a la edad de trabajar, y e) personas que han sobrepasado la edad legal para trabajar. 2) La seguridad social ha de ser financiada por los trabajadores, patrones y el Estado, aunque en los casos de necesidad quepan ayudas fiscales directas. 3) La seguridad social debe garantizar en todas las circunstancias y para todos unos ingresos mínimos que permitan vivir dignamente.¹⁴⁶

La realización de las propuestas anteriores exigió la reordenación de la administración pública británica. El informe considera la creación de un Ministerio de Seguridad Social y otro de Salud. El acento se pone en la salud corporal y en el desarrollo intelectual de la población —salud y educación—. Además, se estima que las familias sean subvencionadas con cargo al Estado en proporción al número de hijos. Se recomienda, igualmente, ampliar los servicios médicos para incluir la medicina preventiva y la rehabilitación. Lo más importante, no obstante, es poner en marcha políticas de mantenimiento del pleno empleo. El informe insiste en que no cabe un modelo satisfactorio de seguridad social sin pleno empleo y llega a indicar que no se puede tolerar para el mantenimiento del nuevo modelo más de un 3% de desempleados.

William Beveridge era, en el fondo, un conservador que quería que los aventajados de la sociedad capitalista mantuvieran sus posiciones de privilegio. Era consciente que ese objetivo sólo se podría lograr en una sociedad en la que nadie padeciera miseria o inseguridad. Para él, la política de empleo no requiere *per se* de la socialización de la industria, pero sí de la efectiva

¹⁴⁶ Beveridge, William, *Seguridad social y servicios afines. Las bases de la seguridad social*, op. cit.

subordinación de la inversión privada a la política pública.¹⁴⁷ Su informe tuvo un enorme éxito y acogida en Gran Bretaña, y fue seguido por muchos países europeos, principalmente del centro y del norte. Bien se puede decir, que el informe de Beveridge entrañó la concreción de políticas públicas que permitieron, durante décadas, consolidar el Estado del bienestar en Europa.

En los Estados Unidos, el New Deal, promovido por Franklin Delano Roosevelt, amplió, sobre todo a partir de 1935, el Estado del bienestar norteamericano. En ese año, la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucional la National Recovery Act, lo que obligó al presidente de los Estados Unidos a imprimir un giro más radical a la política del New Deal. En ese país, en 1936, se estableció una comisión de conflictos colectivos y un sistema de seguridad social.¹⁴⁸ Durante décadas, en América del Norte, desde los años treinta hasta la crisis del petróleo de 1973, se extendieron de manera consistente los márgenes del Estado del bienestar.

La Segunda Guerra Mundial, al igual que la primera, había enseñado a todos los gobiernos occidentales, a los capitalistas y a los sindicatos, que sólo promocionando los intereses comunes se favorecía a los propios y, no al revés, como sostuvieron los teóricos de la economía clásica. La abstención del Estado en la vida económica era insostenible porque conducía a la destrucción del propio Estado capitalista al acentuarse entre los distintos sectores de manera extrema las desigualdades económicas y sociales. El precio que había que pagar por la paz, entrañaba el establecimiento, en la segunda posguerra, de un Estado del bienestar que diera seguridades a través de derechos humanos de carácter social y económico, tanto a los privilegiados por el sistema capitalista como a los menos aventajados en él.

IV. EL ESTADO DEL BIENESTAR DESPUÉS DE 1945

La etapa de consolidación del Estado del bienestar ocurrió entre el final de la Segunda Guerra Mundial y los inicios de los años setenta del siglo XX. Cada país, dependiendo de la orientación política de los gobiernos, adoptó características diferenciadas. Por ejemplo, en Alemania y con mayor profundidad en Suecia, implicó no sólo desarrollar la seguridad social para garantizar a todos un mínimo vital, sino que se pretendió en algunos momentos realizar

¹⁴⁷ Beveridge, William, *Full Employment in a Free Society*, Londres, Allen and Unwin, 1944, p. 261.

¹⁴⁸ Blas Guerrero de, Andrés y García Cotarelo, Ramón, *Teoría del Estado*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1988, pp. 108 y 109.

la igualdad social y avanzar hacia un socialismo democrático. En Gran Bretaña y en los Estados Unidos, nunca existió esa pretensión. Salvo posiciones extremas, en esas naciones nunca se buscó modificar la estructura social ni eliminar de fondo las diferencias de clases ni cambiar el sistema capitalista, lo que se quería era impedir una revolución social que pusiera en riesgo el modo de producción del capitalismo.

En Gran Bretaña el Estado del bienestar fue construido por los laboristas y los conservadores. Los laboristas lo iniciaron y los conservadores lo consolidaron por razones electorales. El Estado del bienestar era exigido por muchos sectores sociales, y ningún partido quería desencantar a la sociedad, privándola de sus beneficios. Todos apostaron, con algunos matices, por el Estado del bienestar. Durante estos años se redujo la desigualdad social en la Gran Bretaña y muchos sectores sociales que antes no tenían acceso a la educación y a la salud obtuvieron la garantía de esos derechos fundamentales. El Estado del bienestar británico puede ser juzgado a distancia por su mayor o menor eficiencia y por el incremento de la burocracia que generó. De 1966 a 1976, la burocracia estatal representaba a 3.3 millones de empleados de gobierno, lo que significaba el 13.2% de la fuerza de trabajo ocupada.¹⁴⁹

Los laboristas británicos tuvieron claro que el pleno empleo demandaba una capacidad expansiva del consumo, lo que a su vez exigía salarios altos en continuo aumento y servicios sociales eficientes. Era necesario para lograr lo anterior, que el banco de Inglaterra fuese público, que se realizarán los derechos a la educación y a la salud y que las empresas energéticas pasasen al sector público al igual que las empresas de transporte interno, incluyendo a los ferrocarriles; además de que se debía impulsar la nacionalización de los sectores del hierro y del acero, porque en ellos predominaban monopolios privados, que habían impuesto precios muy elevados a la economía. Las medidas expuestas se debían complementar con un acceso a la salud gratuito —el Servicio Nacional de Salud— para evitar que el dinero de cada quien proporcionara mejores cuidados médicos.

En el caso de los conservadores británicos, cuando les tocó gobernar, mantuvieron en líneas generales las políticas sociales de los laboristas, con ciertas distinciones. Por ejemplo, en el terreno de las nacionalizaciones, no continuaron con ellas y sólo revirtieron la nacionalización de la industria del hierro y el acero. Los conservadores se cuidaron mucho de no retro-

¹⁴⁹ Lo anterior sirvió de crítica y de justificación al Partido Conservador de la época de Margaret Thatcher para desmontar en parte el Estado del bienestar británico. Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive, op. cit.*, p. 270.

ceder en la implementación del Estado del bienestar porque sabían de las consecuencias electorales que ello tendría para su causa. En algunos casos, los gobiernos conservadores llegaron a gastar más que los laboristas en algunos servicios sociales. En el ámbito ideológico, los conservadores británicos oponían el principio de *igualdad de oportunidades* al principio de *igualdad social* de los laboristas. Se trataba de un énfasis importante, porque la igualdad de oportunidades legitima las desigualdades resultantes de los procesos económicos y sociales. Para los años setentas del siglo XX, los laboristas fueron plegándose al principio que habían enarbolado los conservadores.

La situación de la Alemania Federal en la segunda posguerra demandó la intervención del Estado para impedir el desempleo masivo y también exigió algunos niveles de planificación estatal para aumentar la capacidad de compra de los distintos sectores sociales, lo que iba de la mano con la inversión pública y privada, el aumento de la producción, y la redistribución de la renta. Los Partidos de la Unión (CDU/CSU) o los cristianodemócratas imponen al finalizar la guerra la economía social de mercado para mantener el sistema capitalista, pero al mismo tiempo para garantizar ciertos derechos sociales que evitaran la desestabilización política y económica. Al Partido Social Demócrata (SPD), a los socialdemócratas cuando gobernaron, no les quedó más remedio que ajustarse a lo que habían empezado los cristianodemócratas. Ello significó integrar a la clase obrera en el capitalismo realmente existente. Lo importante era que se pagara lo que era justo al asalariado, en un contexto que se quería de pleno empleo, porque éste equilibraba la relación de fuerzas entre trabajadores y empresarios. Los socialdemócratas alemanes concibieron un socialismo *sui generis*, que por un lado, rechazaba el liberalismo económico por sus crisis cíclicas y el aumento del desempleo y su tendencia a la baja en los salarios; pero también se opusieron a la economía plenamente planificada, por aducir que era ineficiente y por estimar que suprimía o limitaba las libertades y los derechos fundamentales.

El 24 de junio de 1954, el Tribunal Federal Contencioso Administrativo de Alemania, reconoce el derecho de todo ciudadano a reclamar al Estado una ayuda de supervivencia o mínimo vital. El basamento jurídico de la resolución consistió en apelar a la Ley Fundamental de 1949, en concreto al principio de dignidad humana, al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, y al principio de Estado democrático social de derecho. Más tarde, se aprobó la Ley Federal de Ayuda Social que entró en vigor el 1o. de junio de 1962 y que garantizaba a todo ciudadano una subsistencia digna.

La República Federal de Alemania se esmeró por reconocer y garantizar la seguridad social a los habitantes de ese país, así como los derechos

humanos a la salud, a la educación, a las pensiones dinámicas y a la vivienda, además de compensar mediante indemnizaciones a las víctimas de las dos Guerras Mundiales. Este esfuerzo implicaba que el crecimiento económico precediera al reparto social y significaba que la tarea principal era superar las crisis, controlando inflación y desempleo. Durante algunos gobiernos socialdemócratas, específicamente en el de Willy Brandt —1973—, se intentó profundizar en el Estado del bienestar. Se procuró introducir la planificación económica en aras de alcanzar mayores niveles de igualdad social y de pleno empleo, en la línea de alcanzar una suerte de socialismo democrático en el sentido que había marcado el Programa de Bad Godesberg de 1959, en el que se había rechazado el marxismo, y en cambio, se había aludido al principio de “tanto mercado como sea posible pero tanta planificación como sea necesaria”. Los gobiernos posteriores al de Brandt moderaron esas expectativas, y por razones que esgrimieron como económicas, sostuvieron que el Estado del bienestar había llegado a límites que no convenía traspasar: el costo del Estado del bienestar no podía resolverse acudiendo al déficit presupuestal, al estancamiento económico o al endeudamiento. A partir de 1982, con la llegada al poder de Helmut Kohl, se amplió el abandono del Estado del bienestar que se había defendido en épocas anteriores y comenzaron claramente a introducirse políticas económicas de corte neoliberal.

A mediados de los años setenta en algunos países, y en otros durante las dos décadas siguientes del siglo XX, el Estado del bienestar comenzó a ser desmantelado, tanto por la acción de algunos gobiernos, claramente los de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos, como por la recuperación de teorías económicas que volvían a los principios del liberalismo económico —Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises y Milton Friedman— y que hoy conocemos como neoclásicas o neoliberales. La lucha en el mundo de las ideas y en el político se debatía, por un lado, en la aspiración de algunos sectores de la clase obrera y de los sectores desfavorecidos, que reclamaban la consolidación de un orden socioeconómico igualitario,¹⁵⁰ y por otro, en el poder de las transnacionales y de las grandes empresas nacionales que exigían que la economía de mercado —el capitalismo— siguiera confiriendo exclusivamente a los propietarios del capital el decidir cuánto, cómo y dónde invertir. Las ideas más radicales de Keynes: el proteccionismo para enfrentar los efectos de la globalización en el mercado interno y la socialización de las inversiones¹⁵¹ fueron aban-

¹⁵⁰ Cabo Martín de, Carlos, *La crisis del Estado social*, Barcelona, PPU, 1986.

¹⁵¹ Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., p. 335.

donadas a favor del libre comercio mundial sin cortapisas y por el empoderamiento de las grandes trasnacionales para definir la totalidad de las condiciones del mercado.

V. LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El desmoronamiento paulatino pero sostenido del Estado del bienestar ocurre cuando en los países industrializados se comienzan a sentir las contradicciones y deficiencias de este modelo de Estado.¹⁵² Podemos decir que esas causas son, entre otras, tanto económicas como políticas, sociales y jurídicas.¹⁵³

Desde la economía se advirtió, en los años setenta del siglo XX, de la crisis del Estado del bienestar cuando el aumento del gasto público, para responder a las demandas y derechos sociales, era cada vez más alto, y las economías nacionales se vieron obligadas a recurrir al déficit presupuestal y al endeudamiento. La obra de James O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado explica que el gasto público de los países industrializados se había incrementado considerablemente durante el siglo XX y que se dividía en: *a*) gastos de inversión social (obras de infraestructura que se requieren para la producción y acumulación del capital); *b*) gastos de consumo social (obras y servicios para socializar los costos del capital, como por ejemplo, el gasto del Estado para atender la contaminación ambiental o el gasto en educación y salud), y *c*) gasto social (obras y servicios que sirven para la legitimación del Estado, verbigracia, diversas ayudas sociales a los más necesitados que no están directamente, aunque sí indirectamente, vinculadas a las relaciones de producción). Estos gastos tenían un crecimiento constante y el Estado gastaba cada vez más de lo que ingresaba a sus arcas, lo que provocaba un déficit permanente y en aumento, que ponía en riesgo la viabilidad de la economía capitalista. La solución para superar la endémica crisis fiscal del Estado entrañaría el incremento de impuestos, pero esa salida podía conducir a la rebelión y resistencia de los contribuyentes. O'Connor analiza también como posibilidad la transición al socialismo, pero la descarta por las condiciones objetivas existentes en los Estados Unidos y prefiere apuntalar un modelo *social-industrial* que implicaba una versión teórica adaptada

¹⁵² Sobre el derecho y la economía del Estado del bienestar en crisis, Corcuera Atienza, Javier y García Herrera, Miguel Ángel, *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988.

¹⁵³ García Cotarelo, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986.

al Estado del bienestar norteamericano de la época.¹⁵⁴ Las soluciones a la crisis fiscal del Estado estarían, en diálogo con O'Connor, en: el incremento de los impuestos; el control de la política monetaria; la supervisión racional del gasto público para que éste sea más eficiente y eficaz, y al mismo tiempo, permita reducir la corrupción; la contención en el crecimiento de la estructura burocrática del Estado; la mayor participación de la sociedad en las decisiones públicas mediante instrumentos de democracia participativa y deliberativa, y en el control jurídico y político democrático de los grandes poderes fácticos económicos y mediáticos, tanto nacionales como transnacionales.

Igualmente se requeriría para superar la endémica crisis fiscal del Estado reconocer que el Estado del bienestar estuvo al servicio de la economía capitalista y, como señalaron algunos teóricos, su finalidad era gestionar la plusvalía en beneficio del sector privado.¹⁵⁵ Aunque, tal vez, lo más importante sea mencionar que el Estado del bienestar no fue capaz de salvar las contradicciones que le eran inherentes:

- 1) Por un lado apoyaba la mercantilización de las relaciones de producción para sostener al capital, y por otro, insistía en des-mercantilizar esas relaciones a través del gasto público, aunque tal situación no era totalmente veraz, porque el gasto social tenía por finalidad fundamental no garantizar y posibilitar los derechos sociales, sino conservar el sistema capitalista de producción.
- 2) La planificación económica que se impulsó en algún momento del desarrollo del Estado del bienestar fue continuamente debilitada por los propios inversionistas que se oponían a cualquier socialización de las relaciones de producción.
- 3) En síntesis, la incompatibilidad entre la construcción de un Estado de socialismo democrático al que aspiraban algunos socialdemócratas, y la permanencia de un Estado capitalista que gestionaba la plusvalía en beneficio de los inversionistas y del sistema capitalista en su conjunto.¹⁵⁶

El nuevo pensamiento liberal y neoliberal que cuestiona el Estado del bienestar condena profundamente el concepto de justicia social y hasta el de igualdad de oportunidades en algunas de sus vertientes. La igualdad que

¹⁵⁴ O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981.

¹⁵⁵ Galgano, Francesco, *Las instituciones de la economía capitalista*, Valencia, Fernando Torres, 1980, p. 6.

¹⁵⁶ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, *op. cit.*, pp. 41-71.

ellos aceptan es exclusivamente la igualdad formal ante la ley.¹⁵⁷ La igualdad material para los nuevos liberales no es aceptable porque aducen que en la realidad no existe, en la facticidad social y económica, lo que se manifiesta es la desigualdad humana. Los sistemas jurídicos y económicos no deben ser forzados a obtener una igualdad social, porque que se contraría la naturaleza de las cosas. La realidad no puede ser modificada con artificios institucionales y debemos aceptar nuestra desigualdad innata.

Para autores como Hayek, los Estados del bienestar conducen al totalitarismo porque restringen la libertad humana y la del mercado. En este sentido, condenan la planificación económica, la socialización de las inversiones, la economía mixta y los principales instrumentos del Estado del bienestar. La intervención del Estado en la economía es anti productiva, no es eficaz ni eficiente. Las empresas privadas son muy superiores en organización y productividad a las empresas públicas que están lastradas por la ineficacia, ineficiencia, el burocratismo y sus altos costos de operación que llevan al despilfarro y al desperdicio de los recursos económicos. Pero más allá de las críticas económicas, y como señaló en su momento Ralph Dahrendorf,¹⁵⁸ lo medular del cuestionamiento neoliberal no es que el Estado del bienestar atente contra el libre mercado, sino que destruye la misma libertad de las personas.

Entre los teóricos neoliberales hay una crítica consistente y frontal al proteccionismo comercial interno. Dicen ellos que el proteccionismo, ante la ausencia de competencia internacional, estimula la conformación de empresas privadas y públicas deficientes.¹⁵⁹ Los productos que elaboran esas empresas no son de calidad ni los precios son los que corresponderían a los bienes y servicios que se ofrecen. Los consumidores tienen que aceptar esos productos a sabiendas que están deficientemente manufacturados. Además de promoverse el contrabando para obtener mejores productos y servicios, en muchas ocasiones, esas empresas necesitan estar subsidiadas con recursos públicos para poder mantenerse en condiciones de salud económica, lo que agrava la situación de las finanzas públicas y constituye un peso adicional en el funcionamiento transparente y eficiente de las haciendas públicas.

Para los neoliberales, las propuestas para resolver las crisis económicas consisten en: fortalecer el mercado y la libre competencia; aceptar que el mercado puede y hasta debe funcionar con márgenes de desempleo; reducir la presión fiscal a las empresas; facilitar líneas de crédito de fondos públicos

¹⁵⁷ Hayek, Friedrich A., *The Road to Serfdom*, Chicago, Chicago University, 1944.

¹⁵⁸ Dahrendorf, Ralph, *Oportunidades vitales*, Madrid, Espasa Calpe, 1982.

¹⁵⁹ Friedman, Milton, y Friedman, Rose, *La tiranía del status quo*, Barcelona, Ariel, 1984.

en condiciones favorables —que el Estado subsidie y rescate a las empresas—; fomentar actividades del capital en los mercados exteriores, y aplicar una política económica puramente monetarista, que en principio tiene que conducir a un aumento del ahorro que, conjugado con todos los elementos, recompondrá el nivel de inversión —lo que, como vimos con Keynes, no se produce mecánicamente—. Se busca que el Estado no se abstenga de la economía como sostenían la tesis de Adam Smith, de lo que se trata es de que intervenga en la economía, pero no para favorecer y proteger a los desvalidos, a los trabajadores o marginados de las sociedades, sino para fortalecer las finanzas y las capacidades de las empresas privadas. En pocas palabras, con el neoliberalismo los beneficios de las empresas se privatizan y las pérdidas se socializan a través del empleo de recursos públicos en el apuntalamiento o en el rescate de ellas.

En la visión económica neoliberal, el Estado está obligado a privatizar sectores económicos y empresas públicas, las que pasarán a manos de empresarios nacionales y extranjeros. El argumento para esas privatizaciones y liberalizaciones es que las empresas del Estado suelen actuar con prevalencia o monopolícamente; además de que funcionan con despilfarro y corrupción, y con ello, se rompen las condiciones de libre competencia y simetría que deben prevalecer en el mercado. Si el Estado quiere participar en el mercado debe, en todo caso, hacerlo en igualdad de condiciones con las empresas privadas —siempre admitiendo que esa no es función del Estado—. Igualmente, el espíritu emprendedor de los neoliberales los lleva a sostener que casi todo, bienes o recursos, incluyendo la naturaleza o la cultura, deben estar en el mercado y someterse a su racionalidad económica, pues una sociedad en la que todo tiene precio no es que sea inhumana o cruel, es sólo racional. Aquí es muy importante señalar, que en el mundo capitalista del nuevo liberalismo, sólo a los empresarios nacionales y extranjeros les corresponde decidir cuánto, cómo y dónde se invierte, pues si se cuestiona ese principio, como exigiría una política consecuente con el principio del pleno empleo, el capitalismo se transformaría en un sistema diferente.

Los puntos de vista económicos neoliberales también pueden verse desde otras perspectivas. Así, Ignacio Sotelo, considera que los capitalistas nunca estuvieron a favor del principio de pleno empleo keynesiano, porque ello fortalecía a los sindicatos y mermaba la capacidad de disciplinar y controlar la mano de obra ocupada. Con el pleno empleo se consigue una redistribución de la renta más equilibrada, la clase obrera impone salarios más altos y mejores condiciones de trabajo. En suma, un capitalismo de pleno empleo tiende a desarrollar instituciones sociales y políticas que reflejan el poder

creciente de la clase trabajadora, lo que a la larga hubiese supuesto también una profunda transformación del sistema capitalista. Era obvio que los capitalistas no iban a permitir que ello ocurriera porque estaba en juego el control de las inversiones —cuánto, cómo y dónde se invierte—, y con ello, su misma existencia como clase. Los inversionistas privados no toleraron el ensanchamiento del poder en la clase trabajadora. Se dejó crecer a los sindicatos y se aceptaron muchas de sus demandas, pero nunca para poner en riesgo al propio sistema capitalista.¹⁶⁰

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, lo que vino a alterar y poner en crisis el Estado del bienestar de manera claramente manifiesta es el fenómeno económico conocido como globalización. La internacionalización de la economía ha sido el factor decisivo para restaurar una forma de capitalismo mundial y remover al Estado del bienestar de su sitio. ¿Por qué? Porque la internacionalización de la economía obliga a desregular las actividades económicas, si el Estado nacional insiste en ellas, las transnacionales deslocalizan las inversiones y buscan naciones desreguladas. Igual ocurre con los impuestos, con las prestaciones y derechos sociales a los trabajadores, con las regulaciones a favor del medio ambiente o con la salud. A nivel internacional, las instituciones jurídicas y políticas existentes no poseen los medios del viejo Estado-nación para, no digamos subordinar al capital internacional a los derechos humanos, sino, al menos, actuar como interlocutor del mismo. En los hechos, hemos regresado a un estado de naturaleza, en donde las reglas del funcionamiento del mercado las impone el más fuerte. Las instituciones económicas y financieras globales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, se supeditan a las nuevas condiciones del mercado internacional, y sus agentes actúan como una burocracia al servicio de esos esquemas. Desde el punto de vista de las causas económicas de la crisis del Estado del bienestar podemos decir que éstas no sólo limitaron al Estado del bienestar sino al Estado-nación mismo.

La complicidad de las grandes empresas nacionales y transnacionales con el Estado-nación pertenece al pasado, pues hoy las multinacionales actúan económicamente al margen de los Estados, sobre todo de los más débiles, y además, cuando quieren, les imponen las condiciones más onerosas. En estos años, la política social que corresponde al mundo globalizado es la privatización de los derechos humanos de carácter social, en donde el costo de esos *derechos* es soportado por los propios ciudadanos de las naciones o

¹⁶⁰ Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, op. cit., pp. 275 y 276.

de los Estados, mientras que los grandes beneficios son para las empresas, principalmente las transnacionales. Lo que tenemos ahora es una reducción en la garantía de los derechos sociales en todo el mundo y una ampliación exponencial de los beneficios de las empresas. Un mundo en el que ni los capitalistas del siglo XIX pensaron.

Otra herida en el Estado del bienestar fue el sistema político que construyeron los partidos y los gobiernos de los países industrializados. La democracia implantada fue superior a la del XIX porque se concedió el voto universal a mujeres y hombres, y en general, con la excepción de países, como Estados Unidos, la elección de las autoridades se realizaba a través del voto directo. Sin embargo, los sistemas políticos de los países industrializados, y formalmente democráticos, fueron demostrando durante la vigencia del Estado del bienestar su desconexión con las sociedades. El divorcio gobernante-gobernado fue palpable y al momento de la crisis del modelo del bienestar, sus instrumentos fueron impotentes para mantener las conquistas sociales obtenidas.

La democracia del Estado del bienestar fue, como señaló Schumpeter,¹⁶¹ un mero mecanismo para la selección de élites, o como dijo Popper,¹⁶² un procedimiento de destitución de gobernantes. La democracia en esta concepción formal y minimalista se concreta y concluye en lo electoral sin que importe mucho la calidad de las reglas e instituciones o el nivel de participación y deliberación de los asuntos públicos; se trata de una mistificación que paraliza el sentido de la democracia en el tiempo.¹⁶³ La democracia pone fin a la historia si es sólo una cuestión de reglas y procedimientos para saber quién gobierna y cómo gobernará.

Las visiones minimalistas de la democracia centradas en lo electoral, además de incorrectas son falsas si tratamos de concebir a la democracia desde sus fines —garantizar la libertad, la igualdad y la justicia—. Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, aunque se satisfagan no son suficientes¹⁶⁴ porque la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política, sino una social que mira o debe mirar por el bienestar de las personas y que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del beneficio social. No

¹⁶¹ Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper, 1962, pp. 219 y ss.

¹⁶² Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.

¹⁶³ De Vega, Pedro, “La democracia como proceso. (Algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003, p. 465.

¹⁶⁴ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459 y 460.

podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados,¹⁶⁵ la ciudadanía tiene también una dimensión económica; es decir, los ciudadanos deben con sus conciudadanos decidir qué se produce, cómo y para qué —la democracia económica a la que nunca llegó el Estado del bienestar—. Además, la democracia tiene que ver con los resultados de las decisiones colectivas, éstos deben beneficiar también a las mayorías de cada sociedad. ¿Qué sentido tiene que elija la mayoría si los resultados de las decisiones colectivas benefician sólo al 1% de una minoría?

¿Puede decidir una élite nacional o transnacional sin escuchar a los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a los que sean ciudadanos más allá de los momentos electorales, sin la deliberación y transparencia necesaria? Nosotros consideramos que no todos los procedimientos importan o valen lo mismo, hay de procedimientos a procedimientos. Algunos son más abiertos, más transparentes o más deliberativos y participativos¹⁶⁶ que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos, que otros que atiendan la democracia interna en ellos; o bien, que la democracia sea electoral, o que siéndolo, también promueva instrumentos participativos y deliberativos; no todos los modelos de división de poderes, en forma de gobierno o de estado federal, son iguales y dan lo mismo en términos del nivel y calidad de la democracia.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no significa sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos, seguramente por ahí se empieza; pero eso no basta para hablar de democracia y mucho menos de la democracia que exigía el Estado del bienestar. Las posiciones minimalistas de Schumpeter o de Popper, como lo ha demostrado Larry Diamond,¹⁶⁷ conllevan a la falacia electoralista pues por no contar con elecciones se califica a un país de democrático. Por ello, es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil; en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia, como el Rule of Law, la división de poderes, la rendición de cuentas, y en general, advertir si las condiciones o elementos institucionales del ejercicio del poder forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan

¹⁶⁵ Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca, op. cit.*, p. 418.

¹⁶⁶ Díaz, Elías, “La universalización de la democracia”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca, op. cit.*, pp. 439-459.

¹⁶⁷ Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

los derechos humanos, fundamentalmente los sociales, hacen imposible que hablemos de una democracia.¹⁶⁸

Además, es empobrecedor para cualquier sociedad pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista.¹⁶⁹ La democracia es, sobre todo, un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.¹⁷⁰ Y ello entrañaba, para el Estado del bienestar, que los ciudadanos decidieran: qué se produce, cómo y para qué —la socialización de las inversiones que había pedido Keynes para el logro del pleno empleo—. La democracia del bienestar nunca realizó la democracia social ni la económica, y la política formal e instrumental, tuvo el demérito de alejar a los ciudadanos de las decisiones colectivas. Hubo propuestas para construir un socialismo democrático pero éstas no se materializaron.¹⁷¹ Al ponerse en práctica los instrumentos de la democracia electoral para contener la crisis del Estado del bienestar, éstos fueron insuficientes para revertir el nuevo modelo de Estado neoliberal que se conformaba.

En el plano sociológico, las sociedades surgidas del Estado del bienestar no pasaron a la acción colectiva que permitiera consolidar el modelo. La democracia social, al igual que la democracia económica, no fue una realidad al interior de los Estados del bienestar. La propiedad, el contrato, las formas establecidas de desigualdad social, el matrimonio, la familia, etcétera, se expresaron como un ámbito diferenciado del sistema político. Eran instituciones que se aceptaban acríticamente por distintos sectores sociales —salvo algunas excepciones de lo que se llamó la contracultura, por ejemplo—, no se cuestionaban ampliamente y formaban parte de lo que los ciudadanos estimaban su vida personal o íntima, la que estaba separada de la esfera pública y que no era susceptible de deliberación y de movilización política. Las relaciones sociales no se democratizaron suficientemente durante la vigencia del Estado del bienestar. Éste no promovió sociedades más comunitarias, de respaldo y apoyo mutuo entre sus miembros, sino que

¹⁶⁸ Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en Shapiro, Ian, y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

¹⁶⁹ De Vega, Pedro, “La democracia como proceso. (Algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, *op. cit.*, p. 462.

¹⁷⁰ Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, *op. cit.*, pp. 411 y 412.

¹⁷¹ Strachey, John, *El capitalismo contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; y Díaz, Elías, *Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Madrid, Civitas, 1978.

ahondó el individualismo y el particularismo, bajo la fiebre de las sociedades del ocio, del consumo y del espectáculo.¹⁷²

Claus Offe explica que las sociedades del Estado del bienestar no fueron plenamente autoconscientes por las siguientes razones:

- 1) Existieron siempre disparidades en las expectativas de vida de los asalariados y éstas tenían su origen en las características y fortalezas de cada uno de los sindicatos, en las diferencias de condiciones que había entre los diversos sectores industriales, y también en razones étnicas, de región, de género, etcétera. No existió, por tanto, la cohesión suficiente entre la clase obrera.
- 2) El logro del pleno empleo no pasó de ser un objetivo en muchas sociedades, hubo grupos sociales que se mantuvieron en el desempleo abierto o encubierto, lo que propició que fueran políticamente muy vulnerables, y culturalmente no brindaran la adhesión plena y consciente al sistema que se construía.
- 3) Las grandes alianzas pro Estado del bienestar sólo podían prosperar en los buenos tiempos de crecimiento económico y pleno empleo, y aún en esas circunstancias, los beneficios se revertían para la acción colectiva y el cambio social, porque las personas preferían el ocio y el consumo a la transformación socio-económica.
- 4) El apoyo político de los ciudadanos a las sociedades del Estado del bienestar fue siendo decreciente, porque éstos recibían algunos de sus beneficios pero advertían que éstos no eran auténticamente redistributivos de la riqueza, consideraban que eran paliativos para enfrentar la desigualdad.
- 5) Desgraciadamente prevalecieron las orientaciones anti-colectivistas y anti-Estado del bienestar en las sociedades. Éste no logró calar con profundidad en la cultura y en todas las representaciones de la hegemonía, para que los ciudadanos lo defendieran activamente en los momentos en que se debilitaba y se sustituía por otro.¹⁷³

Cuando la globalización llegó, los cambios tecnológicos ocurrieron, se fracturó el socialismo real; se universalizó el ingreso de la mujer al mundo laboral, y las grandes migraciones de los países subdesarrollados a los desarrollados se manifestaron. Las sociedades del Estado del bienestar de los países industrializados quedaron pasmadas ante la importancia de todos esos cambios sociales, políticos y económicos, y no pudieron ni ellos ni sus

¹⁷² Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

¹⁷³ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 202-205.

clases gobernantes, dar respuesta adecuada a estas modificaciones. Tan sólo balbucieron el lenguaje y las conductas de odio hacia lo que era novedoso y diferente; pero carecieron de la capacidad para reconocer lo que implicaba el Estado del bienestar para sus vidas y para la organización social, y por qué era preciso defenderlo, perfeccionarlo o transformarlo para edificar nuevas formas organización política y social que maximizaran los derechos sociales y los principios democráticos.

Por eso ahora, los teóricos anti-neoliberales insisten en el concepto de hegemonía de inspiración gramsciana para defender y consolidar concepciones diversas de sociedad y Estado. Dice Boaventura de Sousa Santos, que necesitamos hegemonías alternativas a las que promueve el neoliberalismo porque la actual que se entiende como

...el conjunto de ideas sobre la sociedad e interpretaciones del mundo y de la vida que, por ser altamente compartidas, incluso por los grupos sociales perjudicados por ellas, permiten que las elites políticas, al apelar a tales ideas e interpretaciones, gobiernen más por consenso que por coerción, aun cuando van en contra de los intereses objetivos de grupos sociales mayoritarios...¹⁷⁴

Lo que significa que la lucha social y política tiene que ver también con el enfrentamiento de las representaciones ideológicas y culturales que los grupos sociales tienen sobre su realidad.

Jurídicamente, y lo analizaremos en el epígrafe siguiente, el Estado del bienestar también fracasó porque la teoría y práctica jurídica que produjo no logró consolidarlo y/o perfeccionarlo. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, nunca lograron el grado de exigibilidad que tenían los derechos liberales y los principios democráticos, como lo hemos explicado antes, no pasaron de la materialización de una democracia electoral que divorciaba a los gobernantes de los gobernados. Las teorías jurídicas más radicales del Estado del bienestar, como las escuelas del uso alternativo del derecho, el constitucionalismo popular o los Critical Legal Studies, han sido movimientos jurídicos minoritarios despreciados por las clases jurídicas de los países industrializados. En general, las estructuras institucionales y jurídicas del Estado del bienestar no se democratizaron como correspondería a sus objetivos, porque ello implicaba poner en riesgo el poder de la élite política y económica que gobernaba y que representaba sustancialmente los intereses del gran capital.

¹⁷⁴ Santos, Boaventura de Sousa, “La izquierda del futuro: una sociología de las emergencias”, *La Jornada*, México, 5 de enero de 2016, p. 14.

VI. EL MODELO JURÍDICO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La concepción jurídica del Estado del bienestar se apoya en algunas variables y categorías jurídicas precisas: 1) reconocimiento constitucional y legal de los derechos económicos, sociales y culturales, y posteriormente ambientales, así como de otras generaciones de derechos aunque con garantías institucionales deficientes; 2) crecimiento de la administración pública, de la burocracia y del gasto público del Estado para satisfacer los derechos reconocidos; 3) principio de legalidad matizado por disposiciones administrativas reglamentarias que reciben de la ley y a favor de la administración pública una delegación de competencias; 4) comienzo de entendimiento de la Constitución como normativa y no sólo nominal o semántica; 5) fortalecimiento del control de constitucionalidad y de los jueces constitucionales; 6) nuevas concepciones sobre la ciencia jurídica y la validez jurídica; 7) mayor peso de los tratados sobre derechos humanos en el derecho interno; 8) sistema democrático pluralista; 9) debate entre la capacidad de transformación o de pacificación de la Constitución sobre el sistema económico-social, y 10) el logro del Estado del bienestar a través de la legislación fiscal y presupuestal.

El reconocimiento constitucional y legal de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, significó un avance civilizatorio muy importante, al menos por dos razones: 1) no podía generarse un orden social espontáneo, el mercado producía enormes desigualdades y el Estado debía intervenir para resolverlas o compensarlas, reconociendo los nuevos derechos, y 2) las perspectivas económicas, políticas y jurídicas sobre la existencia de una *mano invisible*, un *equilibrio cibernético de fuerzas*, un *orden espontáneo convencional* —sin derechos económicos y sociales— eran insostenibles para la noción de Estado del bienestar.¹⁷⁵

De esta suerte, el Estado del bienestar debía potenciar los derechos de libertad como lo había hecho el viejo Estado liberal de derecho, pero también debía maximizar los de igualdad. La incorporación de los derechos de igualdad en las Constituciones producían ventajas sociales evidentes: armonizaban el tejido social, pacificaban a las sociedades, y en algunos casos, catalizaban los procesos de transformación social hacia la construcción de sociedades cada vez más justas y equilibradas. Las Constituciones del siglo XX se dieron a la tarea de reconocer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; a elaborar la legislación secundaria que los posibi-

¹⁷⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, op. cit.*, p. 98.

litara a establecer las competencias y responsabilidades de las autoridades para su satisfacción.

El problema es que los derechos de igualdad eran, aunque no en todos los casos, costosos, implicaban grandes erogaciones de la hacienda pública para satisfacerlos porque comportan obligaciones de dar y de hacer a cargo del Estado, y por eso, el tema de su eficacia resultaba tan importante.¹⁷⁶ No siempre los fiscos de los Estados estaban dispuestos a destinar los recursos que satisficieran los derechos de igualdad porque se tenían otras prioridades, o si lo estaban, no contaban con la riqueza fiscal necesaria para garantizarlos. Además del problema de las garantías económicas, también había un problema con las garantías jurídicas —con las vías de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales—. La estructura jurídica de los Estados aún respondía a las categorías y esquemas del Estado liberal de derecho, pero poco a poco, la administración pública de los Estados del bienestar estableció los programas sociales y las políticas públicas de carácter administrativo para satisfacerlos. Igualmente, los tribunales jurisprudencialmente fueron reconociendo y ampliando los derechos y perfeccionando sus garantías. Sin embargo, en muchos países, los instrumentos procesales de exigibilidad y justiciabilidad de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no estuvieron nunca a la par a los que correspondían a los derechos de libertad.¹⁷⁷ Existe y ha existido un tratamiento procesal de garantías diferenciado; en México, por ejemplo, no contamos con un amparo social que los tutele.

La evolución del Estado del bienestar demostró la dificultad para cumplir con las garantías económicas —la crisis fiscal del Estado y con ello la crisis del Estado del Bienestar— pero también con las garantías jurídicas. Hoy en día, se tiene claridad que la evolución del derecho internacional de los derechos humanos ha conducido a una comprensión unitaria del conjunto de los derechos humanos y al reconocimiento de su universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, y que los Estados deben respetarlos, protegerlos, cumplirlos e informar sobre su satisfacción.¹⁷⁸ No obstante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) reconoce, en un lenguaje ambiguo, la imposibilidad de satisfacerlos, aunque pide a los Estados que adop-

¹⁷⁶ Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.

¹⁷⁷ García Sayán, Diego, “Nueva senda para los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 55, 1995, número especial.

¹⁷⁸ García Aniza, Fernanda, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como derechos exigibles en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 20 y 21.

ten todas las medidas que sean necesarias para su realización para que éstas puedan ser justificadas en cada caso y evaluadas con posterioridad.¹⁷⁹

Los organismos internacionales y nacionales de derechos humanos reaccionan así, y producen informes y recomendaciones sibilinas, porque son conscientes que la justiciabilidad, protección y eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, precisan de algunas metas económicas básicas para su consecución, entre otras, las siguientes:

- 1) Incremento sustancial y autosustentable del producto nacional per cápita; 2) Distribución equitativa del ingreso nacional; 3) Sistemas impositivos adecuados y equitativos; 4) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas; 5) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital intermedios; 6) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo; 7) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; 8) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos de oportunidades en el campo de la educación; 9) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica; 10) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; 11) Condiciones urbanas que hagan posible una vivienda sana, productiva y digna; 12) Promoción de la iniciativa y la inversión privada en armonía con la acción del sector público, y 13) Expansión y diversificación de las exportaciones.¹⁸⁰

Lo anterior pone de manifiesto que la eficacia de los derechos humanos de igualdad, depende de la existencia de una estructura económica básica como ha señalado el marxismo. La expuesta en el párrafo anterior, *mutatis mutandis*, corresponde con la estructura económica del Estado del bienestar, pero ésta ha sido olvidada a partir de que el Estado del bienestar entró en crisis en los años setenta del siglo XX. Hoy en día, la estructura económica del Estado neoliberal es otra —incompatible en gran parte con los tratados en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales—, no se pueden garantizar los derechos más preciados del Estado del bienestar: el derecho al trabajo, el derecho colectivo al pleno empleo, el derecho al salario remunerado, el derecho a una educación pública y de calidad,

¹⁷⁹ E/C.12/2007/ 1, párrafo 4.

¹⁸⁰ Hernández, Armando, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 49 y 50.

el derecho a la seguridad social, etcétera. Para satisfacer adecuadamente esos derechos tendríamos que generar condiciones económicas que la globalización neoliberal rechaza. En este sentido, podríamos decir que el Estado del bienestar fue valioso porque reconoció los derechos de igualdad; pero fracasó a la hora de satisfacerlos plenamente. El sistema capitalista que estaba detrás lo impidió y después apareció el de la globalización neoliberal que ha destruido las esperanzas que quedaban.¹⁸¹

Además, como lo ha explicado Gustavo Zagrebelsky, los derechos humanos alcanzan su significación a partir del cristal ideológico con el que se miran y se comprenden.¹⁸² Un mismo derecho humano, pongamos por ejemplo, el derecho al trabajo, es visto y entendido jurídicamente de manera diversa. Si lo apreciamos desde concepciones liberales clásicas, se entenderá como un contrato entre un patrón y un trabajador que libremente fijan las condiciones de trabajo; si lo analizamos desde posturas socialdemócratas, se asumirá no como un contrato, sino como un derecho humano vinculado a un salario justo, y si lo estudiamos desde el marxismo, se entenderá que las relaciones de trabajo no pueden ser justas porque el patrono se queda con la plusvalía que generó el trabajador. Cualquier derecho humano puede ser sometido a estas apreciaciones ideológicas o a otras, y siempre advertiremos que la manera teórica e ideológica de aproximarnos a los derechos humanos importa para su entendimiento, interpretación y alcances. Durante la existencia del Estado del bienestar, sobre todo en su fase de consolidación, se buscó apreciar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales desde perspectivas socialdemócratas, pero aún dentro de ellas, como lo hemos comentado a largo de estas páginas, existen y existieron aproximaciones diversas: algunas más a la izquierda y otras más moderadas, que desde luego impactaban en la consideración general de estos derechos por los operadores jurídicos nacionales e internacionales, y lo más trascendente, en su misma eficacia social y económica.

Igualmente, la teoría de los derechos humanos del Estado del bienestar no prohió nuevos derechos humanos que pusieran en cuestión el modo de producción capitalista.¹⁸³ Keynes señaló que la manera de lograr el pleno empleo, y con ello la realización del Estado del bienestar, implicaba la socialización de las inversiones. Los sindicatos, movimientos sociales y juristas del Estado del bienestar pudieron haber concebido un derecho humano con

¹⁸¹ Navarro, Vicenc, *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*, Barcelona, Anagrama, 2015.

¹⁸² Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, op. cit.*, pp. 75-79.

¹⁸³ Harvey, David, *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal, 2012, pp. 281-288.

sus correspondientes garantías, para que los trabajadores tuviesen participación directa en los procesos de producción económica —qué se produce, cuánto, dónde, cómo, etcétera—; sin embargo, ese nuevo derecho no fue recogido en los convenios y tratados internacionales. Los países que aceptaron ejercicios de cogestión fueron la excepción, y en algunos casos, los que la reconocieron inicialmente, después la abandonaron. La influencia del liberalismo en la traducción jurídica y significativa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tuvo un énfasis muy destacado, y los derechos a la igualdad reconocidos jurídicamente, no ampliaron de manera suficiente las fronteras para posibilitar la construcción de sociedades justas.

Durante el Estado del bienestar, el área de los poderes públicos que creció y se consolidó fue la administración pública. Si en el Estado liberal teóricamente el poder residió en el Parlamento, en el Estado del bienestar hubo un traslado de poder e influencia al Ejecutivo, específicamente a la administración pública. Ésta es y era, en primera instancia, la encargada de la gestión de los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales. De ese poder de la administración pública durante el Estado del bienestar podemos señalar algunas consecuencias para el Estado del bienestar que fueron evidentes:

- 1) La existencia de grandes aparatos burocráticos que se orientaban por su propia lógica no siempre coincidente con la lógica de los derechos humanos o con el principio de legalidad.
- 2) El incremento de la influencia jurídica de instrumentos normativos como el reglamento y normas administrativas generales, muchas veces en demérito de otras fuentes del derecho, principalmente de la ley.
- 3) Desequilibrios a favor del Ejecutivo entre los tres poderes clásicos.
- 4) Invasión y limitación de la autonomía de la voluntad de los ciudadanos por parte del reglamento y otras disposiciones administrativas de carácter general; ahora el ciudadano debía, además de no infringir la ley no transgredir el reglamento.
- 5) El poder, libertad y a veces arbitrariedad de la administración, para interpretar los alcances en el ejercicio de los presupuestos de los Estados.
- 6) Los enormes costos de la administración pública.
- 7) La irracionalidad en el gasto de la administración pública que desembocó en la crisis fiscal del Estado.
- 8) El incremento de actos de corrupción por el volumen y discrecionalidad en el manejo de los recursos administrados.

- 9) En los países con menores niveles de desarrollo democrático, pero también en los más democráticos, el uso de los programas públicos gestionados por la administración, con fines clientelares y electorales.
- 10) La conformación de gobiernos de técnicos que se colocaban por encima de los otros poderes y del mismo ciudadano, el que quedaba excluido de la participación y de la crítica a la misma administración pública, propiciando una crisis de legitimidad democrática.¹⁸⁴

El viejo principio de legalidad fue transformado, y con él, el principio de división de poderes. El legislador, por razones de la complejidad y del carácter técnico de las nuevas funciones del Estado, comenzó a delegar en distintos ámbitos sus competencias legislativas a la administración —la legislación delegada—. La justificación de esa delegación se decía que era la ausencia de competencia técnica del Parlamento; así como el hecho de que la administración estaba más cerca de los problemas y los podía entender y regular mejor. No obstante, política y jurídicamente, la delegación muchas veces entrañaba que los principios y derechos del Estado del bienestar quedaban diluidos o deslustrados por consideraciones *técnicas* que debilitaban el contenido esencial de los derechos, y propiciaban una deriva autoritaria no compatible con la legitimidad democrática a la que se aspiraba.¹⁸⁵ En estas condiciones, el Parlamento quedaba subordinado a la administración pública, que como tal, no tenía legitimidad democrática de origen y no siempre rendía cuentas con la profundidad necesaria al legislativo o a los ciudadanos.

Además, el principio de legalidad se afectó por otra circunstancia: la proliferación de leyes para regular muy diversas materias promovió leyes sectoriales, al grado que se contractualizaron sus contenidos. Las leyes del Estado del bienestar se negociaban entre grupos de interés diversos para atender aspectos parciales de la realidad, y cada negociación podía representar una vida efímera para los ordenamientos. No era ya importante mantener el carácter general y abstracto de la ley porque la ley se entendía como un instrumento político que permitía resolver coyunturas y no como un ordenamiento susceptible de aplicación para todos, sobre amplísimas materias, que estaba destinado a pervivir por largo tiempo para garantizar la certeza. En esta etapa del desarrollo del Estado del bienestar, contraria la lógica del viejo Estado liberal de derecho, encontramos clasificaciones di-

¹⁸⁴ Kammler, Jörg, “El Estado social”, en Abendroth, Wolfgang, y Lenk, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971, pp. 91-124.

¹⁸⁵ García Cotarelo, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, *op. cit.*, pp. 164 y 165.

versas de las leyes: *a)* generales y abstractas; *b)* generales y concretas; *c)* particulares y abstractas, y *d)* particulares y concretas.¹⁸⁶

En síntesis, la ley ya no fue en el Estado del bienestar la expresión pacífica de la sociedad ni la manifestación de sociedades coherentes y unificadas. La naturaleza de la ley se desnudó y aparecieron en los ordenamientos y en conflicto, las fuerzas económicas, sociales y políticas que les habían dado origen. Las leyes del Estado del bienestar no sólo rompieron con el principio de certeza jurídica, sino con toda crudeza mostraron su carácter caótico y contradictorio. Lo anterior era consecuencia del fin de la uniformidad y de la homogeneidad de la sociedad burguesa que fundó el Estado liberal de derecho. En el Estado del bienestar, los conflictos de clase entre trabajadores y capitalistas se materializaron en las nuevas características de las leyes y en la pérdida relativa de relevancia del añoso principio de legalidad. La administración pública había impuesto su gran influencia y los Poderes Legislativos, pretendiendo atender los problemas económicos y sociales del Estado del bienestar, actuaban incoherentemente frente a ellos.

Un rasgo del Estado del bienestar que en nuestros días es aún más importante, tiene que ver con la conciencia de que la Constitución no sólo era un texto político y/o retórico, sino que es fundamentalmente un cuerpo normativo.¹⁸⁷ La asunción de la Constitución normativa representa como ideología jurídica, un desarrollo civilizatorio significativo porque pretende que la realidad socio-económica coincida con las normas fundamentales y viceversa. No obstante, el reconocimiento de la Constitución normativa representó para el Estado del bienestar una decepción, en tanto que muchos de los derechos y principios de la Constitución; aunque así se pretendiera, no podían materializarse en la facticidad por las mismas condiciones de ambigüedad en las que se desarrolló el Estado del bienestar. Como explicamos anteriormente, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no tuvieron plena y completa eficacia durante su vigencia, con lo que el carácter normativo de la Constitución, aunque se propalara, resultaba sólo un ejercicio discursivo, aunque como idea regulativa fuese totalmente apreciable y deseable.

A pesar de estas reflexiones, la noción de Constitución normativa con posterioridad a 1945, ha sido teórica y doctrinalmente muy importante para la construcción jurídica dominante de nuestro tiempo y que denominamos Estado constitucional y democrático de derecho. Ha permitido la

¹⁸⁶ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1992, pp. 141-150.

¹⁸⁷ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 153.

consolidación de los tribunales constitucionales, y en paralelo a la evolución jurídica en torno a los derechos humanos, ha servido para ir construyendo una ciencia jurídica fundada en categorías jurídicas que durante el Estado liberal de derecho y en los inicios del Estado social carecieron de trascendencia. Nos referimos al control de constitucionalidad y convencionalidad; a la interpretación conforme y *pro homine*; a la diferenciación entre valores, principios y reglas; al garantismo; a los principios de interpretación de los derechos humanos, y a las doctrinas jurídicas en torno a esas realidades como el neoconstitucionalismo, que han superado el positivismo tradicional.

El Estado del bienestar, sobre todo después de 1945, fortaleció el papel de los Tribunales Constitucionales y de los jueces constitucionales en los sistemas jurídicos europeos; en Estados Unidos, su Corte Suprema, desde la decisión de 1803 en el caso *Marbury vs. Madison*, siempre tuvo el papel de árbitro y de último intérprete de la Constitución, y los jueces federales de ese país, a través del sistema Judicial Review tenían competencias de interpretación constitucional que les facultaban para desaplicar normas contrarias a la Constitución. En Europa, gracias primero a los impulsos de Kelsen y después a la doctrina jurídica alemana e italiana, y luego de los fallos de sus propios Tribunales Constitucionales, se comenzó a dar un cambio jurídico importante que le otorgaba a esos tribunales el poder de determinar el significado y alcance último de los principios y de los derechos humanos, y promovía una forma nueva de entender la interpretación y la argumentación: las leyes secundarias, como se dice ahora, tenían que interpretarse desde la Constitución —conforme a ella— y todo el ordenamiento jurídico requería estar irradiado por las normas de la Constitución a fin de ampliar o maximizar los derechos fundamentales y los principios democráticos —principio *pro homine*—. La transformación no fue sencilla y siempre existió tensión en los tribunales constitucionales, en parte, debido a la composición de sus integrantes porque algunos de los jueces constitucionales pensaban más la Constitución en términos de Estado liberal o Estado social —llegaban hasta la igualdad de oportunidades—, y otros querían y pretendían la consolidación de un auténtico Estado del bienestar, que impulsara a través de las decisiones jurisdiccionales de carácter constitucional los derechos humanos y los principios vinculados con la igualdad material o sustancial para ir más allá de la igualdad de oportunidades.¹⁸⁸

Como hemos explicado, estos vaivenes fueron frecuentes, y los derechos sociales, económicos, culturales y posteriormente ambientales, nunca llega-

¹⁸⁸ Doehring, Karl, “Estado social, Estado de derecho y orden democrático”, en Abendroth, Wolfgang *et al.*, *El Estado social, op. cit.*, pp. 107-208.

ron a estar al mismo nivel en cuanto a protección y garantía que los derechos de libertad. La razón de ello era obvia, no se trataba sólo de la voluntad de los jueces y magistrados de los tribunales constitucionales; la cuestión residía fundamental y destacadamente, en el modelo económico y los modos y relaciones de producción del Estado del bienestar. ¿Hasta dónde se podía llegar con el Estado del bienestar en el tema de la garantía efectiva de la igualdad social y material, lo permitía el sistema económico social de ese Estado? La respuesta, desde luego, está sujeta a gradaciones y matices, pero podemos decir que las decisiones jurisdiccionales de carácter constitucional en pos de la igualdad material llegan hasta el punto en donde se podía poner en riesgo el funcionamiento de la economía de mercado capitalista. Es decir, los jueces constitucionales —otra es la discusión sobre su legitimidad democrática— podían ampliar las fronteras de los derechos humanos vinculados a la igualdad material, siempre y cuando, no afectaran su base de sustentación.¹⁸⁹

En la parte final y de transición del Estado del bienestar al Estado neoliberal es en donde los tratados sobre derechos humanos relacionados con la igualdad material tienen una enorme importancia. Las decisiones de los tribunales internos y supranacionales muestran los conflictos en torno a las fronteras de la igualdad material. Los controles de constitucionalidad, y ahora de convencionalidad, no llegan a garantizar plenamente —al menos no en el nivel que si lo hacen respecto a los derechos de libertad— los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni tampoco asomarse al cumplimiento de los objetivos de la igualdad sustancial.

El clima y las expectativas que producía el Estado del bienestar fueron muy importantes para modificar las categorías y concepciones clásicas del derecho del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. Me voy a referir solamente a tres de ellas: la materia de estudio de la ciencia jurídica; el significado de la validez jurídica, y el papel de la interpretación y argumentación jurídicas. Las elijo porque muestran con cierta claridad la reelaboración jurídica que aconteció.

La primera está relacionada con el quehacer de la ciencia jurídica. Para Kelsen y antes de él, la función de la ciencia jurídica era describir su objeto que estaba constituido por el ordenamiento jurídico. Así, la ciencia jurídica era una ciencia neutral, descriptiva y poco crítica con el ordenamiento; lo recibía como algo dado y no lo ponía en cuestión. Con el desarrollo del Estado del bienestar aparecieron concepciones teóricas que pusieron en duda

¹⁸⁹ García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 71.

las bases epistemológicas y metodológicas de la ciencia del derecho; se empezó a entender que la ciencia del derecho no era para asumir el ordenamiento dado, pues la ciencia jurídica tenía una función fundamental en la transformación de los sistemas jurídicos y en la realidad social y económica. Las teorías del uso alternativo del derecho, los Critical Legal Studies o las teorías críticas, aunque no dominaron la escena jurídica, propusieron maneras distintas de concebir a la ciencia jurídica. Estas teorías estaban orientadas a la transformación del *status quo*. Aún la famosa teoría analítica de Hart, insistió en el fundamento sociológico de la regla de reconocimiento —de la validez jurídica— y con ella del derecho.¹⁹⁰

Otra categoría fundamental que recibió una reelaboración teórica fue el concepto de validez jurídica. Para la teoría tradicional, al menos en el mundo continental europeo, las normas jurídicas se entendían como válidas si eran creadas por autoridad competente y mediante el procedimiento previamente establecido en las normas superiores. En algunos casos, también se exigía para la validez jurídica, que hubiese ciertos niveles de eficacia o de cumplimiento de las normas por parte de las autoridades y ciudadanos. Durante los años posteriores a 1945, después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, autores como Radbruch, señalaron que las normas eran inválidas si eran injustas, lo que implicaba un cambio en la manera de apreciar esta categoría jurídica. Sin embargo, los que más peso tuvieron en el cambio de la concepción de la validez jurídica fueron los tribunales constitucionales, ya que abrieron paso a la noción de que las normas jurídicas secundarias para ser válidas —tratado, ley o reglamento— requerían, además de los requisitos formales que indicaba la ciencia jurídica previa, desprenderse y derivarse materialmente —no sólo formalmente— de la Constitución misma. En otras palabras, si una norma secundaria se oponía a los derechos humanos reconocidos en la Constitución o a sus principios era inválida. Esta idea significaba, dado el carácter indeterminado de las normas constitucionales, que la validez estaba sujeta a la interpretación y argumentación de los jueces constitucionales, tal como en el sistema jurídico anglosajón, lo que suponía un desplazamiento de poder del Legislativo y del Ejecutivo al Tribunal Constitucional, aunque éste carecía de legitimidad democrática de origen.

La tercera de las categorías jurídicas que se modifica profundamente después de 1945, es la de interpretación y argumentación del derecho. El derecho ya no estaba constituido principalmente por las normas legisladas, el derecho era también interpretación y argumentación sobre esas normas

¹⁹⁰ Hart, Herbert L. A., *El concepto de derecho*, México, Editora Nacional, 1980.

legisladas y sobre otras normas que no necesariamente provenían de los órganos del Estado —el pluralismo jurídico—. La interpretación y la argumentación no eran ya consecuencia de las operaciones mecánicas y silogísticas de jueces y tribunales, eran ejercicios de racionalidad y de razonabilidad jurídica, en donde la retórica, la lógica pragmática y el contexto socio económico, juegan un papel trascendente.¹⁹¹ No obstante, el nuevo arsenal interpretativo y argumentativo que propiciaron las teorías de la argumentación jurídica posteriores a 1945, ha resultado insuficiente para lograr la igualdad material, aunque en algunos Estados del bienestar y contemporáneos si ha permitido ciertos avances en su realización, sin que obviamente se ponga en crisis al sistema capitalista.

Una variable más del modelo jurídico del Estado del bienestar tiene que ver con la trascendencia de los tratados. Después de la constitución de la ONU y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los convenios internacionales en la materia comenzaron a tener influencia en los sistemas jurídicos internos. En las fases finales del Estado del bienestar, sobre todo a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y de sus respectivos protocolos facultativos, los países industrializados ajustaron en diversa proporción su legislación interna y los criterios de sus tribunales a esas disposiciones. Esas circunstancias hacían ver que la garantía de los derechos económicos y sociales no era una cuestión sólo de políticas sociales asistenciales y opcionales, sino que se trataba de obligaciones a cargo de los Estados que comportaban responsabilidades internacionales en el supuesto de su no satisfacción. A pesar de ello, y como lo hemos venido sosteniendo, en las etapas terminales del Estado del bienestar, distintos gobiernos restringieron la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales. Las administraciones conservadoras y socialdemócratas que dirigían a los países desarrollados elaboraron críticas, y posteriormente, políticas públicas en contra del avance de estos derechos al introducir planteamientos neoliberales en sus economías. Podemos decir que los Estados del bienestar, pese a reconocer la naturaleza de los derechos económicos y sociales como derechos humanos, tuvieron en los hechos, actitudes ambivalentes y de limitado compromiso hacia ellos, pues la visión económica neoliberal que iba consolidándose conspiraba en su contra.

Un factor a tomar en cuenta en este análisis es el sistema democrático pluralista,¹⁹² en tanto que, desde nuestro punto de vista, es una causa impor-

¹⁹¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de argumentación jurídica*, México, Porrúa, 2014.

¹⁹² Dahl, Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009.

tante de la problemática implantación del Estado del Bienestar. Durante la vigencia de esta forma de Estado se apostó por la democracia electoral y de partidos, y no se quiso construir una democracia participativa y deliberativa, que hubiera permitido tener el esquema institucional para hacer progresar los fines del beneficio colectivo. La democracia pluralista promueve sistemas políticos democráticos de baja intensidad, en donde lo más importante es la competencia electoral entre las elites y oligarquías; pero también, el acuerdo y negociación entre ellas, es decir, el mantenimiento del *status quo*.

De esta suerte, las sociedades del Estado del bienestar podían elegir a los gobernantes en los momentos electorales; pero una vez que los representantes eran electos, los ciudadanos abandonaban la esfera pública y conferían a éstos la toma de todas las decisiones, sin conservar los instrumentos adecuados para su control social, político y jurídico. Si las sociedades del Estado del bienestar hubiesen tenido mayor incidencia en las decisiones y en los mecanismos de fiscalización del aparato gubernamental, otra suerte hubieren corrido. La vida política del Estado del bienestar descansó en sistemas electorales de reducido alcance democratizador y, en el Estado de partidos,¹⁹³ oligarquizaba el poder en provecho de las políticas favorables al mantenimiento de las relaciones y modos de producción capitalista y en demérito del alcance protector y garantista de los derechos económicos y sociales.

El modelo jurídico del Estado del bienestar tuvo como tema de debate político y jurídico el ligado a la capacidad transformadora de las Constituciones. A éstas se podía, en el marco de lo social, dárseles un sentido progresivo pero también regresivo. Las Cartas fundamentales contienen derechos contrapuestos. En ellas existen principios que promueven lo individual, pero también lo colectivo; la libertad, pero también la igualdad, y la economía de mercado, pero igualmente la intervención del Estado en el ámbito de lo económico. ¿Qué principios deben ser atendidos y cuáles excluidos? En el plano abstracto es difícil contestar. Políticamente, la definición de cuáles son los principios a escoger deriva de quién es el que gobierna, aunque por la estructura de la democracia pluralista, la respuesta no es definitiva, porque en esta forma de democracia no sólo elegimos a uno de los que compite, sino que el modelo democrático está orientado al consenso y al compromiso entre quiénes lo hacen. Jurídicamente, la respuesta más plausible se ha decantado por un método o regla de solución de las colisiones entre principios jurídicos constitucionales que denominamos proporcionalidad o

¹⁹³ García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

ponderación;¹⁹⁴ sin embargo, el método conlleva siempre a la relativización de los principios y derechos, como lo ha explicado críticamente Habermas.¹⁹⁵ Por tanto, durante el Estado del bienestar, el dilema discursivo sobre las capacidades transformadoras de las constituciones se mantuvo, y en la facticidad, se llegaba hasta donde se podía; esto es, hasta donde permitían las condiciones del sistema capitalista. Los políticos y los juristas del Estado del bienestar fueron conscientes de esta contradicción, que parece es insalvable: la Constitución puede permitir el cambio pero también ralentizarlo.

Finalmente, para el Estado del bienestar fue de gran trascendencia su marco fiscal y presupuestal. Se puede establecer que los teóricos del Estado del bienestar idearon una fiscalidad y una política de gasto público con el propósito de lograr la redistribución de la riqueza.¹⁹⁶ Esta variable, como las anteriores que hemos comentado, presenta claroscuros. El sistema impositivo pretendía fortalecer el carácter progresivo de las contribuciones, y en materia de gasto público, la finalidad era incrementarlo para satisfacer de manera más amplia y exhaustiva los derechos sociales. Ambos objetivos presentaron problemas: la progresividad de los impuestos sobre los ingresos retraía las inversiones, y con ello, el crecimiento económico, pero éste era necesario, no sólo para maximizar los beneficios de los empresarios, sino para fortalecer la capacidad de la hacienda pública y distribuir mejor la riqueza, y en cuanto al incremento del gasto público, éste indubitablemente era finito, no se podía aumentar constantemente porque tendía al agotamiento de las finanzas públicas y a la llamada crisis fiscal del Estado. De esta manera, el Estado del bienestar contó, parcialmente, con los instrumentos fiscales y presupuestales que diseñó; pero nunca pudo considerarlos como absolutos y plenos; había límites en su materialización pues se llegaban a conseguir algunas metas de satisfacción de los derechos sociales, no al grado de estimar a la política fiscal como la vía hacia la igualdad sustancial. El Estado del bienestar jamás logró alcanzarla, aunque debe reconocerse que en algunos momentos lo intentó.

¹⁹⁴ Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 66, septiembre de 2002.

¹⁹⁵ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 327 y ss.

¹⁹⁶ Neumark, Fritz, *Principios de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1994, y Musgrave, Richard A., *El futuro de la política fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.