

TEMA 1. Estado social y democrático. Modelos, políticas y problemas actuales del estado del bienestar.

1. – ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO

Las Constituciones habitualmente incluyen en su texto una serie de adjetivos que constituyen lo que Carl Schmitt llamó decisiones constitucionales fundamentales y que el profesor Lucas Verdú ha denominado la fórmula política de la Constitución. Su trascendencia radica en que a través de esos adjetivos queda informado el resto del ordenamiento jurídico.

Nuestra constitución incorpora de manera explícita ambos términos, social y democrático, en su Art. 1 (España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.), quedando así definidos como soporte fundamental sobre el que reposan la CE y demás normas del ordenamiento jurídico español; explicitación que no se da en todas las constituciones de nuestro entorno.

El Estado de Derecho, imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, se entiende en referencia y por oposición al Estado absoluto desligado en su actuación del sometimiento a la ley.

La cláusula Estado de Derecho hace referencia no sólo a la vinculación del Estado por la norma, también a ciertas convicciones, principios y creencias, típicos del mundo conceptual liberal y burgués.

Pero no toda subordinación del Estado a la Ley es Estado de Derecho. No lo es la subordinación que se da en el marco de una legalidad totalitaria, tan alejada del liberal espíritu originario de esta fórmula, sino sólo aquella que responde a determinados presupuestos legitimadores inexcusables.

La denominación de Estado de Derecho surge en el entorno del derecho germánico. Manifestaciones del mismo son:

- Reconocimiento constitucional de la dignidad y de la libertad del ser humano, insitos en todos los derechos fundamentales. El propio Tribunal Constitucional alemán ha llegado a considerar la dignidad de la persona como el valor jurídico supremo del orden constitucional.
- Organización y limitación racional del poder: la separación de poderes, que pretende dividir el poder entre titulares diversos en aras a una mayor garantía de la libertad de los ciudadanos, aunque el principio de separación de poderes, pilar básico del Estado liberal, en la fórmula de Montesquieu, se encuentra en nuestro entorno en crisis: ni los autores lo utilizan para explicar la estructura del Estado y su funcionamiento, ni las Constituciones modernas lo incluyen con claridad; así, la doctrina más actual habla, respecto a las democracias parlamentarias, más que de división de poderes, del principio de distinción y colaboración de los poderes.
- Subordinación del poder al Derecho, a través del reconocimiento de determinados principios jurídicos: legalidad, principios de jerarquía normativa, publicidad de las normas, todos recogidos en nuestra Carta Magna, que prepone el principio de legalidad. Pero ha de tratarse de una ley que ha sido elaborada por la representación popular asentada en el Parlamento.

La calificación del Estado como democrático cuenta con más lejanos antecedentes que su apelativo como social, anterior en su evolución al vigente constitucionalismo, cuya principal adquisición consiste en la extensión del protagonismo político a amplios sectores de la sociedad, partidos, sindicatos, etc, y en la correlativa generalización del sufragio.

La Constitución Francesa de 1.848 es la primera que acoge el término democrático, pero hay que aguardar a las primeras décadas del s. XX para poder hablar de una progresiva recepción del término en la legislación

constitucional.

El sentido democrático es menos controvertido que el del adjetivo social. Los contenidos del Estado democrático son:

- Radicación popular del poder y de la soberanía.
- Concepción pluralista de la sociedad: frente al unitarismo y uniformismo de los regímenes autoritarios, la democracia reconoce distintos grupos sociales y los legitima en su propia diversidad. Uno de sus componentes es el pluralismo político.
- Caracteriza, finalmente, a la definición democrática del Estado una visión participativa del proceso político. Esto queda perfectamente definido en el Art. 23.1 CE cuando dice que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

La adjetivación del Estado como social cuenta con más heterogéneos antecedentes. Como precursor de la idea del Estado social suele citarse a Von Stein, quien ya en 1.850 escribía que había terminado la época de las revoluciones y reformas políticas para comenzar la época de las revoluciones y reformas sociales.

Le siguen en esta formulación ciertas tendencias socialdemócratas, iniciadas por Lasalle y seguidas, *mutatis mutandis*, por algunos pensamientos de corte marxista e incluso centrista. Pero la formulación de la idea concreta de Estado social de Derecho se debe a Hermann Heller, quien considera que es preciso salvarse no sólo de la dictadura fascista, sino también de la degeneración a la que había conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes. La solución no estaba en renunciar al Estado de Derecho sino en darle a éste un contenido económico y social buscando un nuevo marco laboral y de distribución de bienes.

En primer lugar, el Estado social es aquel que aspira a la consecución de la igualdad, pero no sólo en sentido formal, sino en sentido material o real, también. Ello significa el compromiso por parte de los poderes públicos de corregir las desigualdades económicas y sociales entre individuos, grupos, poblaciones, etc.

En segundo lugar, Estado social implica la regulación constitucional del proceso económico, lo que se denomina La Constitución Económica, que por primera vez se introdujo en la Constitución de Weimar en 1.919.

Pero lo que nos sitúa realmente ante el Estado social es la presencia del Estado frente, o junto a los factores privados del mercado.

En tercer lugar, el Estado social significa, a su vez, el reconocimiento y garantía por parte del Estado de un conjunto de derechos de nuevo contenido: los derechos económicos y sociales.

La resultante ha sido un Estado redoblado tanto en tamaño como en sus funciones. Los Estados sociales de nuestros días gestionan alrededor del 50 % del PIB, cuentan con un gran número de personal a su servicio y están abocados a realizar tres funciones esenciales:

- 1.- una función asistencial.
- 2.- una función de planificador del proceso económico y
- 3.- una función de redistribución social del producto mediante impuestos, etc.

A través de estas funciones, los Estados sociales de nuestros días están capacitados para remodelar la sociedad. Y es en este momento cuando entran en juego las otras dos calificaciones esenciales que flanquean el concepto Estado social, pues es necesario que dichas intervenciones estén sometidas al conjunto de la

legalidad existente y, por otra parte, ha de ser necesariamente democrático, porque si no lo fuera estaríamos ante un Estado socialista de los del antiguo bloque soviético.

Por otra parte, durante el siglo XIX se sigue manteniendo uno de los principios del liberalismo económico, cual es la no intervención del Estado en la economía. La aportación keynesiana con su obra de 1936 rompió ese techo de la intervención estatal en la economía, sin la cual la política social hubiera sido meramente testimonialista; pero esa intervención no se da para suplantarse la iniciativa privada ni las reglas del mercado, sino para crear las condiciones objetivas de intercambio y paz social necesarias para la recuperación de la actividad económica tras la Guerra Mundial y la crisis del 29.

2. – MODELOS, POLÍTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR.

Señala Mishra que el Estado del Bienestar es el sistema social desarrollado en las democracias occidentales tras la II Guerra Mundial y que permanece más o menos inalterado hasta mediados de los años 70. Este sistema supone, según el autor:

1º La intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, para intentarlo.

2º La provisión pública de un conjunto de servicios sociales universales (educación, pensiones, desempleo, sanidad y vivienda)

3º Compromiso público en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida para toda la población.

EVOLUCIÓN RECIENTE.

• 1.945 – 1.973.

Es una de las épocas de mayor crecimiento económico en la historia de occidente. Además, y sobre todo, se dio un consenso teórico que llevará a un gran número de países (Alemania, Francia, Gran Bretaña, etc), independientemente del color de sus gobiernos, a la implantación de sistemas de bienestar social.

• 1.973 – 1.980.

La crisis económica del 73 supuso también la crisis material del Estado del Bienestar, ya que por una parte el estancamiento, la inflación, el desempleo... hacían aumentar las situaciones de necesidad a las que tenía que hacer frente el Estado; y, por otra parte, la desaceleración del crecimiento mermaba la capacidad recaudatoria de la Hacienda Pública.

Pero sobre todo esta crisis supuso la ruptura del consenso teórico citado, acerca de la idoneidad de las recetas keynesianas para conseguir crecimiento y estabilidad.

Es entonces cuando arrecian las críticas al Estado del Bienestar tanto desde la derecha como desde la izquierda, aunque, evidentemente, con distintos argumentos.

Las tesis monetaristas de Friedman y la Escuela de Chicago, las nuevas opiniones doctrinales sobre la cosa pública, tuvieron un reflejo práctico casi inmediato en Gobiernos concretos, como el de Thatcher en Gran Bretaña y R. Reagan en USA.

• Década de los 80.

Ahora se critican, esencialmente, los efectos de la intervención económica del sector público, desencadenando un proceso de cuestionamiento de su papel en las economías de mercado a través,

principalmente, de tres razonamientos:

- 1.- Se niega la utilidad de la intervención del sector público para conseguir el pleno empleo.
- 2.- Se duda de la eficacia del sector público en la provisión o producción de servicios sociales.
- 3.- Se ataca la política del bienestar llevada a cabo, pues se ha incumplido una de las premisas con las que se iniciaba, cual es la de no interferir ni alterar los mecanismos del mercado. El gasto público, se dice, ha interferido el proceso de acumulación privado y ha distorsionado el funcionamiento del mercado.

La reacción se produce poniendo en práctica recetas neoliberales, que serán seguidas, en cantidad e intensidad, en distinto grado por las democracias occidentales. Así:

- ♦ Llegan las privatizaciones, ya en venta parcial en Bolsa, etc, ya venta al sector privado.
- ♦ Se desregularizan mercados, sectores, etc. En Europa ha sido frecuente hacerlo por exigencia de las Directivas comunitarias: mercado laboral, telecomunicaciones, transportes, etc.
- ♦ Gestión privada de servicios públicos y acogimiento en el sector público de los criterios de la economía privada: eficiencia, eficacia, economía, calidad, etc.
- ♦ Racionalización, cuando no reducción de las prestaciones sociales e introducción de criterios selectivos en la determinación de beneficiarios.

Así pues la adopción de tales medidas permite hablar de una triple evolución durante este período, según Mishra:

- ♦ Por una parte se obliga a retroceder las fronteras del Estado. Política aplicada por los países anglosajones citados.
- ♦ Por otra parte, la solución intermedia adoptada por países como Suecia y Austria.
- ♦ Por último, la incorporación al desarrollo de sistemas de bienestar social por parte de países como España, Grecia y Portugal.

D) Situación actual.

La crisis de los 90 ha venido acompañada de una serie de circunstancias que agravan enormemente la propia pervivencia del modelo:

- La evolución demográfica en los últimos tiempos. Tasas de natalidad cero, e incluso negativas, disparan los gastos en pensiones, sanidad, etc.
- Incremento sin precedentes del desempleo en los últimos años. Así, tenemos que cada vez son menos los activos que han de sostener a un mayor número de desempleados y jubilados.
- El problema de las fuertes emigraciones no sólo Sur-Norte, sino ahora también Este-Oeste, incrementan las situaciones de necesidad.
- La acuciante competitividad a nivel internacional, que ha obligado a una fuerte reducción de costes, entre ellos los laborales y sociales.

Ahora mismo, según Julio Segura, la cuestión está en determinar: ¿ante qué riesgos sociales ha de reaccionar el sistema?, ¿los tradicionales que señala Beveridge: desempleo, accidentes, vejez, enfermedad?, ¿las que añade posteriormente Mishra: educación, vivienda, emigración, drogadicción, medio ambiente, etc.?

¿A qué nivel han de cubrirse tales necesidades?, ¿dónde se sitúa el listón?.

¿A cuántos ciudadanos ha de darse cobertura?; ¿A todos?, ¿a aquellos que no dispongan de determinados recursos?.

Y, ¿Cuál va a ser el sistema de financiación?.

La respuesta a estos interrogantes marcará el futuro de las políticas del Estado del bienestar, y del propio Estado del Bienestar.

3