

# Una visión europea del Estado de bienestar: Estado, mercado y sociedad

Por Daniel Sada\*

**H**ablar sobre Estado de bienestar permite adoptar múltiples enfoques y poner el acento en matices diferentes, como demuestra la gran cantidad de literatura e investigaciones que el tema viene suscitando en los últimos decenios.

Dado el carácter limitado de esta conferencia y su función introductoria dentro del presente seminario, me permitiré hacer alguna mención a los antecedentes históricos del Estado de bienestar tal como lo conocemos hoy en sus diferentes modalidades, para proceder después a una visión crítica del Estado de Bienestar en Europa, intentando abordar dicha visión no sólo desde la óptica tradicional (lo que yo llamo aspectos técnicos o de tipo financiero) sino desde aspectos también filosóficos o de fondo.

Por todo ello voy a seguir el siguiente esquema:

- 1) Antecedentes y desarrollo del Estado del bienestar
- 2) Luces y sombras del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas
- 3) No sólo Estado y no sólo mercado: la necesidad de la sociedad civil y de la subsidiariedad.

\* Asesor de Presidencia. Gabinete de la Presidencia de Gobierno del Reino de España. Miembro fundacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

### 1) Antecedentes y desarrollo del estado del bienestar

Como es de todos sabido, el primer capitalismo, el capitalismo manchesteriano o del *laissez faire*, surge en Europa en la segunda mitad del siglo XVIII como consecuencia de la orientación mercantilista de la economía postfeudal y del desarrollo técnico que impone el empleo de las nuevas máquinas industriales, encontrando su expresión propia y definitiva en el curso de la revolución industrial que tuvo lugar de modo especial en Inglaterra.

En esta segunda mitad del siglo XVIII, encontramos dos fechas que merece la pena resaltar. Primeramente, la fecha de 1768, momento en que Arkwright, barbero inventivo, utilizó la fuerza hidráulica para mejorar y acelerar el proceso de la producción textil. Construyó entonces, en Cromford, gigantescas fábricas, cuyo modelo fue seguido en todos los condados circunvecinos. Había nacido la gran industria y florecía el capitalismo manchesteriano. Primeramente la industria textil, después la metalúrgica, la cerámica, etc., encontraban su camino.

Y en segundo lugar, la fecha de 1776, en que Adam Smith aportaba fundamento teórico a todos estos acontecimientos y publicaba su obra principal, *La riqueza de las naciones*.

El crecimiento económico y el desarrollo producido por la revolución industrial en los países de la Europa occidental llevó aparejado en la mayoría de ellos el surgimiento de los primeros signos de preocupación del Estado por la cobertura de necesidades sociales básicas para una parte de la población más desfavorecida.

Sin embargo, ello no impide el surgimiento a lo largo del siglo XIX de un proletariado masivo y masivamente desposeído de las mínimas condiciones de dignidad de vida; la aparición a finales de ese siglo de grandes monopolios (paradójicamente la libre competencia había acabado con la libre competencia en

los grandes sectores económicos e industriales); y la crisis financiera, de stocks y de empleo simbolizada en el crack del '29 y en la gran depresión de los años 30.

Como consecuencia de todo ello suceden cambios importantes que cristalizan en diversos acontecimientos de finales de la década de los 30. Podemos destacar dos:

**En primer lugar**, la reformulación de un nuevo modelo de capitalismo y de Estado Liberal, cuyas raíces históricas pueden encontrarse sintetizadas en las conclusiones del famoso “Coloquio Lippman”, que tuvo lugar en Francia en 1938 y en el que participaban los mayores exponentes del neoliberalismo económico (Walter Lippman, Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Wilhelm Röpke y Jacques Ruef, entre otros).

Este nuevo capitalismo mantiene intacto el principio fundamental del liberalismo clásico, es decir, la total libertad de la iniciativa económica y de mercado, aunque se rechacen los extremismos de la política del *laissez faire*. Junto a la plena iniciativa privada, el Estado no ha de cumplir sólo funciones de gendarme, sino que ha de intervenir para equilibrar el libre juego de las fuerzas económicas. Su misión es la de salvaguardar la honesta concurrencia e impedir que los monopolios hagan prácticamente imposible el natural funcionamiento del mercado. Admisión, pues de una cierta política planificadora, entendida como programación indicativa; oposición, en cambio, a toda planificación o programación coercitiva de tipo colectivista. El Estado, en una palabra, ha de intervenir, pero debe limitar al máximo sus intervenciones.

Vemos por tanto como las propias corrientes representativas del liberalismo económico en la primera mitad de este siglo intentan corregir y extraer conclusiones de las peores consecuencias del primer siglo y medio de capitalismo liberal y reformula algunas posiciones con respecto al papel del Estado en la economía y en la organización social.

**En segundo lugar**, la publicación por parte de John Maynard

DANIEL SADA

Keynes en 1936 de su principal obra, “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero”.

La idea central de éste último, cuya influencia en la mayoría de las políticas económicas occidentales fue decisiva, fue que el capitalismo –en contra de la tesis tradicional- no se autorregula ni es capaz de conseguir por sí mismo el bien común, y por tanto el Estado debe intervenir en la economía para procurar ambas cosas.

Una vez asumido que el capitalismo es incapaz de autorregularse, empezó una preocupación por la macroeconomía desconocida hasta entonces. En mayor o menor medida todos los países echaron mano de medidas económicas de tipo keynesiano: políticas monetarias para estimular o frenar la actividad empresarial; inversiones públicas para reactivar la economía; planes de redistribución de la renta que corrigieran las desigualdades más hirientes y, a la vez, mantuvieran alto el poder adquisitivo de la población para dar salida a la producción; un sistema de seguridad y asistencia social que se propuso como meta proteger a los trabajadores “desde la cuna hasta la tumba”; etc<sup>1</sup>.

## **2) Luces y sombras del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas.**

### 2.1 Logros del Estado del bienestar.

La aplicación de las fórmulas keynesianas confirmaron durante tres décadas desde la Segunda Guerra Mundial lo que ahora conocemos como Estado de bienestar en los países desarrollados, en los que se han venido implantando políticas de pleno empleo, creando empleo público y regulando el mercado laboral, y servi-

1. González-Carvajal, L., “Entre la utopía y la realidad”, Sal Terrae, Santander, 1998.

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

cios socioculturales y sistemas públicos de protección y seguridad social para todos los ciudadanos sobre la base de derechos sociales que se les reconocen para vivir una vida digna<sup>2</sup>.

En ellos se ha venido pretendiendo que cualquier ciudadano por el hecho de serlo, pueda disponer de rentas, al menos mínimas, para poder vivir en la comunidad a la que pertenece, bien conseguidas a través del mercado (mediante el trabajo remunerado o el rendimiento de bienes propios), bien al margen del mercado (mediante pensiones, salarios o subsidios otorgados por las Administraciones Públicas, según las diferentes circunstancias personales: retiro, enfermedad, invalidez, desempleo, exclusión...).

En ellos, además, se ha utilizado el presupuesto público, recaudado a través de impuestos progresivos, para posibilitar la mejor redistribución de la renta nacional no sólo entre los excluidos del mercado de trabajo, sino entre los alejados del standard medio de calidad de vida de la comunidad a la que pertenecen.

En ellos se posibilita la desmercantilización efectiva de algunos ciudadanos (capacidad de vivir al margen del mercado de los que no pueden obtener rentas de él) y se ha conseguido una estratificación social más plural y menos clasista que en otros modelos de Estado<sup>3</sup>.

Los más genuinos se han distinguido también por potenciar una destacada calidad de vida para todos los ciudadanos, objetivos que, por ejemplo, declara perseguir expresamente el Estado sueco: *“la abolición de la pobreza, la consecución de una calidad general de vida y la reducción de las desigualdades sociales”*<sup>4</sup>.

2. Mishra, R. “El Estado de bienestar en la sociedad capitalista”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993

3. Esping-Andersen, “Los tres mundos del Estado del Bienestar”, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993

4. Korpi, W. “El desarrollo del Estado de Bienestar sueco en una perspectiva comparativa”, El Instituto Sueco, Estocolmo, 1990

DANIEL SADA

Estos son logros indudables del Estado de bienestar. Precisamente porque es difícil negar la evidencia, pocos, salvo los defensores de posturas neoliberales extremas, abogan por un desmantelamiento del Estado de bienestar.

Por tanto el reconocimiento de los logros nos posicionará quizá mejor para el análisis de las limitaciones del Estado de bienestar en los países donde éste más se ha implantado.

Dichas limitaciones voy a agruparlas en dos bloques:

- Un primer bloque de dificultades que llamaremos de tipo técnico-económico
- Un segundo bloque de dificultades de tipo más filosófico o de fondo.

## 2.2 Dificultades técnico-económicas.

Como si de un efecto de péndulo se tratase, nos encontramos que las sociedades en las que se ha implantado el Estado de bienestar llevan dos decenios cuestionándose la sostenibilidad de ese Estado de bienestar y preguntándose si es necesario sustituirlo o al menos remozarlo, a la vista de la crisis que comienza en los años 70 y llega hasta fechas recientes.

El acuerdo postbélico que había posibilitado en los países europeos no comunistas la conformación de un Estado Providente, se había producido sobre la base de tres supuestos:

1. Acuerdo a favor de unos intereses políticos y sociales que buscaban ante todo estabilidad.
2. Unas condiciones determinadas de empleo, demografía y estructura familiar.
3. Unas recetas económicas que funcionaban.

Qué ha sucedido en las últimas dos décadas:

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. Los juegos políticos han cambiado con el final de la guerra fría, el surgimiento de nuevas realidades nacionalistas, los procesos de globalización, etc.
2. El empleo, la demografía y la estructura de las familias también ha cambiado.
3. Las recetas económicas no sirven para el nuevo escenario global.

Por tanto, como afirma Esping-Andersen, la estructura actual del Estado de bienestar es incompatible con el nuevo orden socioeconómico emergente. Las hipótesis básicas que sustentaban todo el edificio del Estado de bienestar después de la II Guerra Mundial han perdido por completo su validez.

Fijémonos sólo en los cambios producidos en las tres realidades que acabamos de mencionar como parámetros básicos del surgimiento del Estado de bienestar: empleo, demografía y familia.

- EMPLEO: todos los Estados de bienestar postbélicos tenían como premisa un conjunto de hipótesis relativas al empleo que ya no son aplicables. La expansión del consumo en masa y el crecimiento del comercio en la OCDE garantizó el aumento de salarios en la industria manufacturera y el pleno empleo sin inflación. Mayores ingresos y seguridad en el trabajo hicieron posible el surgimiento de un “trabajador productivo estándar”, sostenedor masculino de la familia, cuya única carga para el Estado del Bienestar era el complemento de un salario social de por vida a partir del momento de su jubilación.

El cambio tecnológico y el nuevo sistema global de financiación, inversión y comercio están haciendo que este tipo de trabajador productivo estándar sobre el que se inspiró el Estado de bienestar postbélico esté desapareciendo con rapidez.

- **ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN:** el envejecimiento de la población supone una carga sobre los dos programas sociales más costosos: las pensiones y la sanidad. El Estado de bienestar postbélico se construyó sobre una hipótesis de ciclo vital que ya no se mantiene: que la mayoría de hombres estaría ocupada y percibiendo retribución durante 40-50 años seguidos por 5 o como mucho 10 años de jubilación. De esta forma la relación entre años productivos y años de jubilación era de 5 a 1. En 1960 había por término medio 7,5 personas en edad productiva por cada persona mayor de 65 años. Actualmente la media de la OCDE es de sólo 5 y en el 2040 se estima que se reducirá a 2,5. Este escenario se agrava en la Europa continental (siendo Italia el caso extremo donde la relación contribuyente-beneficiario se acerca ya a 1:1) donde las edades de jubilación se adelantan cada vez más y la esperanza de vida ha aumentado 10 años desde 1960, lo que implica un derecho a pensiones de mayor duración y el incremento de los “ultra ancianos” necesitados de una atención intensiva. Además el fenómeno cada vez más extendido de las jubilaciones anticipadas unido a la mayor duración del periodo educacional previo a la incorporación profesional ha reducido la fase contributiva activa en unos 8-10 años en todos los países de la OCDE.
- **LA TRANSFORMACIÓN DE LA FAMILIA:** en el origen del Estado de bienestar se suponía un modelo de familia estable o típica, basada en un único perceptor de rentas –fundamentalmente masculino-. Sin embargo vemos como actualmente las familias “atípicas” se están convirtiendo en la norma y la tendencia a una mayor inestabilidad de la familia es de carácter universal. La tradicional familia biparental se enfrenta con tasas crecientes familias unipersonales, monoparentales y parejas de hecho.

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Todo ello ha provocado las que se conocen como magnitudes financieras de la crisis del Estado de bienestar: insostenibilidad del gasto público, imposibilidad de garantizar el futuro del sistema de pensiones, niveles exorbitados de deuda pública, niveles inaceptables de paro, etc.-.

### 2.3 Dificultades de fondo.

#### 2.3.1 *Hipertrofia del Estado y anulación del ciudadano:*

Nos encontramos con una hipertrofia del Estado que a cambio de resolver las necesidades materiales de los ciudadanos, parece haberles sustituido en lo que deberían ser responsabilidades de participación indeclinables en la construcción del orden social.

Afirma Michael Novak, y parece que no le falta razón, que *“los pueblos del Estado de bienestar han trocado la herencia de libertad que se habían ganado a un enorme coste por una promesa de seguridad, promesa que además se torna de difícil cumplimiento”*<sup>5</sup>

Son interesantes las palabras de Alexis de Tocqueville<sup>6</sup>, que aunque pronunciadas en 1835, premonizaban un fenómeno que bajo ciertas apariencias parece estar cumpliéndose: él describe un hipotético gobierno que hubiera hecho triunfar el ideal de la igualdad sobre el de la libertad; este gobierno, movido de la compasión hacia sus súbditos, *“se ocupa de su seguridad, anticipa y satisface sus necesidades, da gusto a sus placeres, resuelve sus principales inquietudes, dirige su trabajo, establece normas para*

5. Novak, Michael, “El capitalismo Familiar”, VVAA, en Revista La ilustración liberal, nº 2, abril-mayo 1999, p. 45)

6. Tocqueville, Alexis, “La democracia en América”, vol II, IV parte, cap. 6, Enciclopedia de la Economía, Ediciones Orbis, Madrid 1983

*que otorguen sus testamentos y divide su patrimonio hereditario. Abarca toda la vida social con una red de normas secundarias y complejas, a la vez que minuciosas y uniformes, a través de las cuales no pueden asomar cabeza ni siquiera los hombres de mayor inventiva y temperamento más vigoroso. No quebranta la voluntad de las personas, sino que la ablanda, la inclina y la dirige; rara vez ordena actuar, pero a menudo inhibe,; no destruye nada, pero impide que surja mucho; no es en absoluto despótico, pero obstruye, reprime, debilita, sofoca y embrutece, al punto que convierte a los*

---

“Nos encontramos que las sociedades en las que se ha implantado el Estado de bienestar llevan decenios cuestionándose la sostenibilidad de ese Estado.”

*pueblos en un rebaño de animales timoratos y esforzados pastoreados por el gobierno”.*

En Holanda, y como reflejo de los peores efectos sobre la honestidad y responsabilidad personal provocados por el asistencialismo estatal, existen 912.400 personas con declaración de minusvalía, el 78% de

ellos con incapacidad total laboral, sobre una población activa de 6,8 millones de habitantes. Igualmente y por lo que concierne al generoso régimen de jubilación anticipada que sostiene el Estado holandés, sólo el 40% de los holandeses entre 55 y 65 años siguen trabajando.

El propio Papa Juan Pablo II tiene unas palabras reveladoras en la Encíclica *Centessimus annus*: “*Al intervenir directamente y privar a la sociedad de su responsabilidad, el Estado de la Asistencia Social conduce a la pérdida de la energía humana y a un aumento excesivo de los organismos públicos, que están dominados más por criterios burocráticos que por el interés de servir al cliente, y se acompaña de un enorme incremento del gasto*”<sup>7</sup>.

7. Juan Pablo II, “Centessimus annus”, Once grandes mensajes, BAC, Madrid, 1992.

### 2.3.2 Crisis espiritual de los Estado de Bienestar:

Tomo este término de Michael Novak que, en el artículo anteriormente citado, declara algo significativo: “*aunque los expertos europeos y norteamericanos suelen estar de acuerdo en que el Estado del Bienestar atraviesa una crisis financiera (...) lo más grave es la crisis espiritual, porque el capital más importante es el capital humano*”.

En términos parecidos se expresa el controvertido Francis Fukuyama, en su última obra, *La Gran Ruptura*<sup>8</sup>, donde se pregunta si las sociedades capitalistas de bienestar están destinadas a ser más ricas materialmente pero más pobres moralmente. En todo el libro subyace una cuestión que resulta pertinente a la vista del análisis que estamos realizando: ¿el capitalismo moderno, en su versión Estado de bienestar, está destinado a socavar su propia base moral, y por lo tanto a provocar su propio desmoronamiento?

Las cifras que éste y otros autores dan sobre algunos de los países occidentales son reveladoras:

En Estados Unidos, los delitos con violencia han aumentado en un 600% desde 1965; los nacimientos fuera del matrimonio también en un 600% hasta situarse en una tasa del 31%; la tasa de divorcios es del 42%; en 1990 el ministro de Sanidad norteamericano, estimaba que del 40 al 70% de las muertes prematuras que se registraban en el país obedecían a *causas de comportamiento*: esto es, se debían a conductas evitables que ocasionan daño a la propia persona (consumo excesivo de alcohol, drogas, vida sexual desordenada, hábito de fumar, falta de ejercicio, dieta alimenticia inadecuada, hábitos de comportamiento violento, etc.).

En Suecia más del 50% de los niños nacen fuera del matrimonio y por tanto de una referencia familiar estable; el 25 % de las parejas son consensuales y la tasa de divorcios es del 36 %.

8. Fukuyama, Francis, “La Gran Ruptura”, Ediciones B, Barcelona, 2000.

DANIEL SADA

### 2.3.3 *El hombre unidimensional de la sociedad de consumo:*

Utilizando la expresión de Marcuse<sup>9</sup>, pocos discuten el hecho de que nuestras sociedades de consumo provocan un tipo de “hombre unidimensional”, que a base de reprimir o anegar todas las necesidades humanas –sentido de la vida, necesidad de amor, de libertad, de trascendencia, etc- le da prioridad sólo a una: la necesidad de tener. Como propone Carvajal, quizá no sea exagerado decir que el consumismo se ha convertido en la gran religión popular de las sociedades desarrolladas (en EEUU, el shopping es una verdadera droga para los americanos que después de la televisión es a lo que más tiempo dedican, una media de seis horas semanales)<sup>10</sup>.

Y esto es tanto más peligroso para nuestra sociedad cuanto que detrás de una cultura han una filosofía. En el caso de la cultura del consumo hay una filosofía verdaderamente perniciosa para nuestra salud mental, para nuestra dignidad como personas: ser es igual a tener, o ser consiste en tener.

Vemos demasiado a menudo cómo el hombre medio de las sociedades occidentales no sabe gozar de lo que tiene porque la mentalidad consumista le hace desear siempre lo que le falta. Recordemos el “Fausto” de Goethe: “*Esos pocos árboles que no son míos me aguan la fiesta de mi posesión del mundo*”.

Como consumidores estamos sometidos a la esclavitud del ritmo acelerado con se suceden las generaciones de objetos, de aparatos, de nuevos modelos de todo. Constantemente se crean necesidades artificiales, que no vienen a solucionar ninguna necesidad real, con el único requisito de que funcionen en el mercado y se vendan.

9. Marcuse, Herbert, “El hombre unidimensional”, Seix Barral, Barcelona 1971.

10. González-Carvajal, L., op. cit.

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Si acudimos a las distintas tradiciones sapienciales de la humanidad, nos encontramos con un dato sorprendente y casi unánime: tanto en la tradición platónica, aristotélica, y estoica, como en la tradición budista y de las antiguas religiones orientales, como en las religiones del libro (judaísmo, cristianismo e Islam), encontramos una advertencia semejante. En fuerte contraste con la tendencia consumista de Occidente, todas ellas afirman que el hombre, en primer lugar, debe ser libre ante sus deseos. Esta es la primera dimensión de la libertad: libertad interior.

Si aceptamos con Juan Luis Lorda <sup>11</sup> la anterior afirmación, esta libertad interior es una especie que el consumismo ha puesto en peligro de extinción.

Dice Alejandro Llano comentando una cita de Vaclav Havel: *“Vivimos en una ficción y esa ficción se ha tornado inhabitable. Cuando el presidente checo escribió estas palabras hace ahora nueve o diez años, no se estaba refiriendo sólo a los recién derrumbados regímenes comunistas (el tercer 89), sino sobre todo a las democracias del capitalismo tardío. Como se ha dicho acertadamente, el muro de Berlín cayó hacia ambos lados, aunque no sean conmensurables los dos panoramas que tal caída descubrió: al Este, el vacío de un sistema totalitario en el que –salvo algunos intelectuales europeos y americanos– casi nadie creía ya; al Oeste, la oquedad cultural del Estado de bienestar cuya insolidaridad provoca, paradójicamente un creciente malestar”* <sup>12</sup>.

11. Lorda, Juan Luis, “Ascética, y mística de la libertad”, Scripta Theologica, sept-dic 1996, Universidad de Navarra.

12. Llano, Alejandro, “Humanismo cívico”, Ariel Filosofía, Barcelona 1999, p. 22.

### **3) No sólo Estado y no sólo mercado: la necesidad de la sociedad civil y de la subsidiariedad.**

Ante la caída del colectivismo marxista y el agotamiento del modelo capitalista (tanto en su versión más liberal como en la más social de Estado de bienestar), es creciente el número de voces que abogan por un tercer factor en juego, además del Estado y del mercado, que es la sociedad. Para concretar más y utilizando una terminología cada vez más acuñada, el espacio de las opciones políticas, económicas y sociales no hay que rellenarlo con los dos sectores tradicionales, sector público y sector mercantil, sino considerando una nueva presencia que es la del llamado *tercer sector* o sector no lucrativo.

La implicación básica de considerar un tercer sector como elemento fundamental de los nuevos modelos de sociedad que entre todos tenemos que descubrir y conformar es la de que la construcción del edificio social no puede ser abandonado a las solas fuerzas del Estado ni del mercado si queremos superar las limitaciones de los sistemas preexistentes.

Se trata por tanto de dejar entrar en juego, de una forma integral y no parcial, el principio de subsidiariedad, propugnado desde hace más de un siglo por la Doctrina Social de la Iglesia aunque su primera formulación explícita y más conocida la encontramos, en la Encíclica *Quadragesimo anno* de Pío XI en 1931.

El Estado no puede pretender sustituir a los ciudadanos y a los grupos sociales en la actividad destinada a satisfacer sus necesidades. El Estado no puede tampoco permanecer indiferente ante el hecho de que queden necesidades esenciales sin atender. Este es el doble sentido o la doble vía de la subsidiariedad. Un Estado subsidiario tiene la función de animar y apoyar a los grupos sociales (las comunidades intermedias) para que actúen respondiendo a las necesidades sociales hasta donde sea posible, y cubrir él mismo aquellas

necesidades que los grupos sociales no son capaces de abordar.

El reciente descubrimiento del valor histórico y cultural del principio de subsidiariedad, reclama una aplicación de la subsidiariedad debida por parte del Estado hacia la sociedad civil análoga a la subsidiariedad debida por parte del Estado con respecto al mercado, que ya durante este siglo parece haberse impuesto en el orden económico.

Si ya ha quedado demostrado por la fuerza de los hechos la perversión que supone el hecho de que el Estado suplante a la libre concurrencia de las instituciones mercantiles en el mercado mediante la planificación centralizada de la economía o la excesiva intervención en la misma, de la igual manera hemos llegado a un punto de inflexión en que el Estado debe asumir el mismo papel subsidiario respecto a la sociedad civil.

En efecto, la llamada crisis del Estado de bienestar ha puesto en cuestión la premisa sobre la que se funda la concepción que podríamos llamar absolutista, jacobina o intervencionista del Estado moderno, que no reconoce a las formaciones sociales la capacidad de responder desde abajo a las necesidades de la colectividad, conformando un tipo de ciudadano, que lejos de ser el constructor de su propio destino, se convierte en un asistido o menor de edad de por vida, en lo que a sus exigencias primarias se refiere –educación, salud, protección social, trabajo–.

A modo de decálogo, veamos algunos de los problemas que la invasión de la esfera de los individuos y de las comunidades intermedias por parte del Estado ha originado en los países con Estados de bienestar avanzados:

- 1) Todos sospechosos menos el Estado: la mentalidad de que el único no sospechoso de intereses espurios es el Estado ha calado profundamente en nuestras sociedades de bienestar: bajo esta mentalidad tanto el mercado como la sociedad ci-

vil son sospechosas de intereses propios y por tanto ajenos al interés general. Anthony Guiddens, principal asesor de Blair y Director de la prestigiosa London School of Economics<sup>13</sup> afirmaba en una publicación reciente: *“con algunas excepciones conspicuas, los socialdemócratas a la antigua tendían a sospechar de las asociaciones voluntarias, por sus posibles intenciones ocultas. Por el contrario, la nueva socialdemocracia acepta y estimula la participación de las fuerzas sociales en la solución de los problemas que le afectan, de tal manera que la actuación del gobierno en este terreno debe realizarse en asociación con instancias de la sociedad civil, para fomentar el desarrollo y la renovación de la comunidad”*.

- 2) Lo que no se desarrolla se atrofia: cuando a la participación ciudadana se la relega, adormece o incluso asfixia durante mucho tiempo, sobreviene necesariamente una atrofia por parte de la sociedad; es necesaria entonces una acción positiva por parte del Estado para facilitar y generar –no sólo no estorbar– la mejor organización de los individuos y su mayor participación en alcanzar los logros del bien común, entendido éste como “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros, el logro más pleno y más fácil de su propia perfección” o, dicho de otro modo, el conjunto de condiciones que “el hombre necesita para vivir una vida verdaderamente humana”. Tomando el caso extremo de intervencionismo, basta que consideremos a estos efectos el panorama desolador que se encontró occidente detrás del muro de la órbita soviética. Los ciudadanos de la antigua Europa del Este perdieron toda capacidad creativa, de iniciativa, de respuesta personal, de responsabilidad sobre lo que les rodea más inmediatamente.

13. Guiddens, Anthony, “La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia”, Taurus, 1999

- 3) El vicio de papá Estado: tantos años de sustitución de las responsabilidades e iniciativas individuales y comunitarias por parte del Estado, no es de extrañar que hayan generado una mentalidad asistencial, en que el Estado parece obligado a salir al paso de todas las necesidades personales y comunitarias.
- 4) Las culpas personales son cosa del pasado: bajo el manto protector del Estado, de la Historia o de la sociedad como ente abstracto, el individuo se acostumbra a diluir la responsabilidad personal que tiene en las equivocaciones, las insolidaridades, los puntos negros de nuestra existencia comunitaria. No es casual que fuera Rousseau, uno de los padres del pensamiento ilustrado, el que propusiera aquello de que el hombre es bueno por naturaleza y la sociedad es la que lo corrompe.  
En la base del principio de subsidiariedad está el hecho de que el hombre es el único sujeto moral con responsabilidad y obligaciones para con sus semejantes; y es a la vez ser social, que necesita de los otros y que sabe que los otros necesitan de él.
- 5) El riesgo del color: el Estado subsidiario debe estar atento y correr el riesgo de apostar por la promoción de una sociedad en color y no en blanco y negro, donde las personas puedan participar en responder de una manera original – y no monocolor – a las necesidades de la comunidad, llenando la sociedad de iniciativas y de matices que enriquezcan la vida comunitaria.
- 6) La falaz generosidad del Estado: el Estado no tiene el “monopolio del interés común” y por tanto la intervención de las formaciones sociales no es una cuestión de “graciosa concesión” por parte del Estado. El Estado no nos “perdona la vida” cada vez que nos deja participar en la actividad social, educativa, cultural, etc.

- 7) La esterilidad de creerse el único gestor legitimado: alguien ha afirmado que dirigir una economía moderna sin el mercado o sin el Estado es como tratar de aplaudir con una sola mano; lo mismo puede decirse del intento de construir una sociedad justa sin el Estado o sin la sociedad civil.
- 8) La dificultad de predicar con el ejemplo: a las formulaciones teóricas y programáticas las hacen buenas los hechos y las acciones concretas. No obstante los gobiernos que predicán sus buenas intenciones con respecto a la sociedad civil, parece que no se enfrentan a una tarea fácil.
- El paso a la práctica de soltar riendas a favor del sector privado no lucrativo en campos como la educación, sanidad, cultura, asistencia social, cooperación internacional, etc. se topa con lógicas resistencias e inercias ante la pérdida de poder.
- Parece que el presupuesto es poder y en la medida que se le pida al Estado que deje administrar a la sociedad, allá donde convenga, intereses considerados públicos –que no estatales– la polémica estará servida.
- Y además de los problemas que plantearán burócratas o tecnócratas públicos, hay que añadir la más que probable resistencia ideológica por parte de los grupos que todavía piensan que el Estado es el único no sospechoso de intereses partidistas y por tanto el único gestor legitimado del interés público. Como siempre en los movimientos que implican evolución social, primero tienen que llegar las formulaciones teóricas, necesitándose años para que éstas calen en la sociedad y se conviertan en realizaciones prácticas.
- 9) La falta de compromiso como moneda de cambio ciudadano: El Estado social tradicional actúa teniendo como único interlocutor al ciudadano aislado, atomizado y por lo tanto indefenso e impotente. Las consecuencias sociales de ello son la generación de comunidades de individuos desvinculados del compromiso social, que actúan más como masa que como

sociedad, que abdican de sus responsabilidades como ciudadanos con demasiada facilidad, que piensan que todo el compromiso con la comunidad en la que viven termina con el pago de impuestos.

- 10) El divorcio inevitable entre burocracia y calidad: ese ciudadano aislado generado por la dinámica de un Estado omnipotente, queda además a merced de los organismos burocráticos creados para satisfacer sus necesidades. Dichos organismos, por su parte, se desarrollan siguiendo una lógica que es menos para responder a la necesidad real del usuario que para defender y acrecentar su presupuesto y por tanto su poder y su papel político. El resultado inevitable es el bajo nivel cualitativo de los servicios, el no estar diseñados a medida de las exigencias del usuario, el despilfarro del dinero público, los déficit insostenibles de la hacienda pública.

Vemos por tanto que aunque el Estado Providencia no hubiera producido resultados indeseables, especialmente económicos, la crítica de ahogar la iniciativa de los individuos es la misma, pues las consecuencias negativas para la sociedad se producen igualmente.

Por todo ello el principio de subsidiariedad en la acción del Estado debería ser implementada no como remedio a los males que hoy aquejan al Estado de bienestar y como una cuestión de prueba y error, sino como principio que debe ser incorporado al trasfondo de las decisiones y programas políticos y económicos, con la seguridad de que todo lo que respeta la naturaleza de las cosas, acaba dando fruto más tarde o más temprano.

En este sentido se expresa Giorgio Vittadini cuando considera a la subsidiariedad como “*criterio codificado en los cromosomas del hombre social*”. Afirma Vittadini que “*cuando una persona realiza cualquier tarea o actividad, se da cuenta, incluso antes de ver resueltos sus problemas, de que necesita sentirse útil a*

DANIEL SADA

*los otros, que su contribución a la construcción del bien común es absolutamente personal y por eso, insustituible. Precisamente ésa es la razón por la que el principio de subsidiariedad radica en el impulso de construcción que se da en el hombre, exaltando y potenciando sus energías de modo que a cada uno se le valore según la aportación original que puede dar al quehacer común”.*

Desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia, es rigurosamente impensable la afirmación de Hegel según la cual “*en la historia del mundo sólo se puede tratar de pueblos que constituyan un Estado*”<sup>14</sup>.

Por el contrario, la historia no es, ante todo, ni la historia de los estados ni la de las grandes empresas, ni la construida por entidades y fuerzas colectivas impersonales o semipersonales, sino que es siempre historia de hombres, individuales y asociados, cuyo trabajo, acciones y esperanzas se suman y se transmiten.

Por lo demás, el Estado no se identifica con el pueblo o con la sociedad, y tampoco es el Estado el que crea o construye en último término al pueblo o a la nación; es exactamente lo contrario y precisamente por eso en la historia de la humanidad hemos tenido y tenemos “gentes” y pueblos que han hecho y hacen historia, pero que no han tenido ni tienen un Estado.

La centralidad de la persona en la relación entre los individuos y el Estado queda clara en el texto de Juan Pablo II en la Encíclica *Redemptor Hominis*, n. 17: “*El sentido esencial del Estado como comunidad política consiste en el hecho de que la sociedad y quien la compone, el pueblo, es soberano de la propia suerte. Este sentido no llega a realizarse si, en vez del ejercicio del poder mediante la participación moral de la sociedad o del pueblo, asistimos a la imposición del poder por parte de un determinado grupo a todos los demás miembros de esta sociedad. Estas cosas son esenciales en nuestra época, en que ha crecido enormemente la concien-*

14. “Lecciones sobre filosofía de la historia universal”, Alianza, Madrid, 1981.

*cia social de los hombres y con ella la necesidad de una correcta participación de los ciudadanos en la vida política de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones reales de cada pueblo y el vigor necesario de la autoridad pública. Estos son, pues problemas de primordial importancia desde el punto de vista del progreso del hombre mismo y del desarrollo global de su humanidad”.*

El hueco de la sociedad civil no es nuevo ni se ha originado de repente o como consecuencia del colapso del Estado del Bienestar. Más bien es un espacio que se ha ido iluminando o percibiendo mejor a medida que se han ido descubriendo las limitaciones de las otras dos grandes presencias sociales, el Estado y el mercado y también a medida que han ido aumentando las exigencias de sociedades cada vez más complejas y, en algún sentido, cada vez más maduras.

Como afirma Antonio Sáenz de Miera, en un título reciente<sup>15</sup>, el aumento de esas exigencias se sustancia en que cada vez un mayor número de personas sienten deseos de colaborar, de participar, de intervenir, de manifestarse, de expresarse, al margen de los cauces que tradicionalmente han podido considerar como normales.

Por tanto la reclamación de un Estado subsidiario no es una guerra contra el Estado tradicional intervencionista que ahora conocemos, sino una petición a ese Estado de que cumpla con su deber, integre donde haya que integrar, valore lo que haya que valorar, aporte líneas programáticas respecto a los problemas generales...; petición así mismo de que no se arrogue definitivamente derechos en detrimento de la sociedad que no le corresponden y que sólo la fuerza de la ineficacia y del malestar público parece que están pudiendo corregir (que no haya que esperar a que se hunda el barco para saber que además del capitán, el resto de la tripulación también es importante).

15. Sáenz de Miera, Antonio, “El azul del puzzle”, Ediciones Nobel, Oviedo, 2000.