

Enrique  
Martín  
López

## La crisis del Estado de bienestar

Catedrático de Sociología de  
la Universidad Complutense

### 1. Desarrollo y crisis del Estado benefactor

El advenimiento del Estado protector es una consecuencia directa de la crisis del Estado liberal<sup>1</sup>. Son múltiples las causas que conducen a tal crisis ya que, a las denuncias formuladas por las ciencias sociales, por la iglesia, por los críticos sociales y por la opinión pública, de las situaciones lamentables creadas por el industrialismo y de los conflictos sociales derivados de las mismas, se une la experiencia repetida de la ineficacia del Estado liberal para resolver esos conflictos y esas situaciones que, previamente, había contribuido a crear, al menos, merced a las actitudes, inhibitorias que le caracterizaron.

Coadyuvan a este cambio político, de un lado, las experiencias espontáneas realizadas por los propios trabajadores y asumidas en primer término por Alemania, bajo Bismarck y, de otro, la experiencia de organización, movilización y solidaridad social, con ocasión de la II Guerra Mundial, que incrementan la capacidad del Estado frente a los males

<sup>1</sup> Drucker sostiene que la quiebra de la Bolsa de Viena, en 1873, si bien no tuvo gran importancia económica, fue, no obstante, el hecho que marcó el fin político del liberalismo, "el fin de cien años durante los cuales el *laissez faire* había sido el credo político dominante". Diez años después de 1873, los grandes partidos liberales se retiraban de la escena política en desorden, para no recuperarse nunca más. Entre 1883 y 1888, Bismarck, canciller de Alemania, creó el seguro nacional de salud y el seguro obli-

sociales, al mismo tiempo que aumentan también estos males a consecuencia de la guerra. No ha de olvidarse, en segundo lugar, la toma de conciencia, por parte de los políticos de los Estados democráticos, de los puntos de razón de los sistemas comunistas y de los nacionalismos autoritarios, a la par que de los riesgos que comportaban para la democracia si no se les atendía debidamente.

Uno de los factores que inciden más poderosamente sobre los Estados democráticos después de la II Guerra Mundial es la idea de que es necesario planificar la actividad económica y social si se quieren evitar las consecuencias funestas de una economía y de una actividad sin plan, propios del "*laissez faire*"<sup>2</sup>. En consecuencia, el Estado rompe su esquema inhibicionista de corte liberal y asume como competencia propia la lucha contra las situaciones deficitarias y marcadamente desigualitarias dentro de la sociedad, configurándose así como Estado protector e incorporando a sus funciones, ya clásicas, la política social.

El funcionamiento de tal concepción del Estado se basa en la atención conjunta a la política económica y a la política social, a partir del crecimiento económico. En consecuencia, el Estado persigue el progreso tecnológico y el pleno empleo como medio para controlar la demanda y, atendiendo a la protección y asistencia de una buena parte de la población, se hace cargo de la función redistributiva de la renta nacional, a fin de eliminar, o a lo menos reducir, las diferencias existentes en la distribución de los logros y de los recursos sociales<sup>3</sup>.

La *política social* se bifurca, originariamente, en dos direcciones, si bien ambas responden a los mismos criterios políticos y tienen destinatarios comunes. De un lado, la *política laboral*, básicamente reguladora y de inspección, que se ocupa de los aspectos técnicos, económicos y sanitarios del trabajo. De otro lado, la *política aseguradora* que, mediante el recurso técnico del seguro, pretende cubrir con prestaciones económicas los riesgos de la enfermedad, la invalidez, la muerte y todos aquellos otros que afectan a la subsistencia económica de las familias más modestas. Cuando el Estado asume como propia la tarea de poner un remedio más directo y no exclusivamente económico, a las necesidades atendidas por la política aseguradora, surgen junto a las dos primeras direcciones de la política social, una tercera; la *política asistencial*. Dentro de esta nueva orientación,

gatorio de vejez. En 1897, Karl Lüger, alcalde mayor de Viena, iniciará la intervención del Estado en la vida económica, con la expropiación y socialización de los servicios de gas y electricidad y de la empresa de tranvías. Véase, Drucker, Peter F., *Las nuevas realidades*, Bogotá: Editorial Norma, 1989, págs. 4 y sigs.

<sup>2</sup> Para las consideraciones del proceso histórico de formación y desarrollo del Estado benefactor, puede verse Ritter, Gerhard, *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

<sup>3</sup> En realidad, se trata de una doble rectificación a la economía liberal. De un lado, se acepta la intervención del Estado en la economía de libre mercado —propuesta por Keynes— como un medio de controlar la demanda, especialmente aumentando el gasto público en los períodos de recesión, con objeto de mantener el pleno empleo. La experiencia de la Gran Depresión había advertido sobre los límites del sistema dejado a sus propias fuerzas. Por otra parte, los costes sociales del *laissez faire* aconsejaban la conveniencia de montar un sistema de cobertura de riesgos que, sobre todo en las épocas de crisis, evitaran la maximización de los males sociales. A este fin se orientó el plan propuesto por Beveridge, aplicando la técnica de los seguros privados.

<sup>4</sup> Martín López, Enrique y otros, "Seguridad Social, Sanidad y Servicios Sociales en España 1975-1982, en *Informe sociológico sobre el cambio social en España, IV Informe FOESSA*, Madrid: Euramérica, 1983, págs. 796-7.

<sup>5</sup> Mishra, Ramesh, *El Estado de bienestar en crisis*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, analiza las causas que condujeron a la legitimación del Estado de bienestar (págs 23-46): "...una economía boyante, la racionalidad de la intervención estatal tipo Keynes-Beveridge, las teorías de la sociedad industrial y el post-capitalismo, la promesa de una ciencia de la sociedad, y la creencia en la posibilidad de llegar al socialismo a través del bienestar". Pero, añade, "a finales de la década de los 70 la mayor parte de estos elementos de sustentación se habían debilitado" (pág. 46).

<sup>6</sup> Nos referimos aquí, especialmente, a los países cuyo régimen de Seguridad social descansa en la situación laboral por cuenta ajena, con una cierta abundancia de prestaciones. Existe otro grupo de países, en los cuales el ámbito de aplicación de la Seguridad Social es toda la sociedad, pero cuyas prestaciones son muy reducidas. A lo largo del tiempo, cada uno de estos sistemas ha influido sobre el otro, ampliándose en los primeros el ámbito de aplicación y, en los segundos, la importancia de las prestaciones.

la asistencia sanitaria constituye el núcleo más importante de instituciones, instalaciones y profesionales.

Desde la aparición de la política aseguradora, se desarrolla en el Estado un proceso institucionalizador orientado a dotar de la oportuna organización a la mencionada acción política. Tal proceso recoge, en sus inicios, la experiencia de los intentos sociales espontáneos, que afrontaron los problemas de los que se ocupa la política aseguradora –por ejemplo, las sociedades de socorros mutuos–, procurando evitar las causas por las que aquellos intentos resultaron insuficientes, ofreciendo, junto a ello, el respaldo de la garantía del Estado. Con independencia de cuál sea, en concreto, la consecuencia del proceso institucionalizador en un país determinado, lo que no deja de observarse en todos ellos, es que se configura una especie de estructura institucional coronada por uno o más Departamentos ministeriales, antiguos o de nueva creación, pero, en todo caso, dotados de competencias acordes con sus tareas, y que vienen a ser el coronamiento de un despliegue de órganos y de funciones, que se extienden a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, con clara distinción de niveles jerárquicos y de competencias funcionales<sup>4</sup>.

La esperanza inicialmente depositada en el Estado protector fue sustituida por la legitimación del mismo, en razón de sus éxitos económicos y de su capacidad de diálogo y de pacífica composición de los intereses de las partes, gracias, sobre todo, al amplio margen disponible para la expansión de la producción y de las ventas y, por tanto, para la elevación de los salarios<sup>5</sup>.

Pero no se entendería el proceso de constitución y desarrollo del Estado protector si no se tuviera en cuenta que, al mismo tiempo que el proceso institucionalizador e incidiendo sobre él, tiene lugar la *ampliación de las necesidades atendidas por la política aseguradora y una progresiva extensión de los destinatarios de la misma*. Esto es, se produce un mejoramiento de las prestaciones, junto con la extensión del ámbito de aplicación de las medidas. La política aseguradora parte históricamente de la indefensión económica de los sectores obreros de la sociedad industrial<sup>6</sup>, ante la cual el Estado asume la intervención en la estructura de participación de la sociedad civil; es decir, se plantea como un problema propio, como una función que debe cumplirse desde el Estado, la de llevar a cabo la atención y satisfacción de

determinado tipo de necesidades básicas de un sector de la sociedad, al que se considera menor de edad, incapaz de tener previsión y de administrar sus ingresos, y que, por lo tanto, tiene que ser tutelado. Esa política tiene, pues, por objeto, remediar los estados de necesidad de los estratos sociales marginales, y, en último término, eliminar las situaciones marginales mismas, elevando los mínimos vitales de la sociedad<sup>7</sup>.

En ningún campo es tan clara y manifiesta la eficacia del nuevo sistema como en el de la salud pública. En efecto, la ampliación de la política aseguradora a la asistencia sanitaria produce efectos notables sobre la población industrial, disminuyendo la mortalidad infantil, aumentando la esperanza de vida al nacer y, en general, mejorando la situación sanitaria de ese sector de la población hasta niveles tales que hacen aconsejable la extensión de la política aseguradora a otros sectores de la sociedad.

Cuadro N° 1

**Tasas de mortalidad infantil en las principales regiones del mundo (1970 -1975 aproximadamente)**

| Regiones del mundo           | Tanto por 1.000                 |
|------------------------------|---------------------------------|
| Regiones más desarrolladas   |                                 |
| Gama por países              | 8,3-40,3                        |
| Regiones menos desarrolladas |                                 |
| Africa del Norte             | 130 aprox                       |
| Africa Subsahariana          | 200 aprox                       |
| Asia                         | 120-130 aprox                   |
| Iberoamérica                 | 100 (probablemente 80-95 aprox) |

Fuente: *Recent levels and trends in mortality*, New York y Ginebra: Naciones Unidas y Organización Mundial de la Salud, 1984.

Es curioso considerar que el efecto de la política llevada a cabo por el Estado, protegiendo a los sectores más deprimidos de la sociedad civil tiene como consecuencia el que los niveles –sobre todo los niveles de salud, de mortalidad, de morbilidad, etc.–, mejoran tan notablemente que se plantea la conveniencia de la extensión de estos beneficios al resto de la sociedad<sup>8</sup>. Lo cual va a tener como consecuencia inmediata, que el resto de la sociedad civil recibirá grandes beneficios, al mismo tiempo que se convertirá en *sociedad tutelada*.

<sup>7</sup> La dinámica posterior de la Seguridad social ha seguido dos vías: la de mejorar las prestaciones en las necesidades ya atendidas, y la de incorporar al sistema la satisfacción de necesidades nuevas (por ejemplo, créditos a la vivienda, ayudas para estudios, etc.).

<sup>8</sup> Para una consideración de estos efectos positivos de las prestaciones sanitarias, de la Seguridad Social, por lo que se refiere al caso de España, y sobre la progresiva extensión más allá de la población inicialmente asegurada, puede verse Martín López, Enrique y otros, "Seguridad Social, Sanidad y Servicios Sociales en España (1975-1982)", ya citado, especialmente el párrafo "Niveles de salud de la población española" (págs. 901-916), en el que se pone en relación la marcha de los indicadores de resultados con el ritmo de crecimiento de la población activa y la afiliación a la Seguridad Social.

Cuadro Nº 2  
Tasa de mortalidad infantil (0/00) España y países de la CEE,  
1960-1979

| Países              | 1960  | 1965  | 1970  | 1975              | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------------------|------|------|------|------|
| Alemania            | 33,8  | 23,8  | 23,4  | 19,7              | 17,4 | 15,4 | 14,7 | 13,5 |
| Francia             | 27,4  | 21,9  | 18,2  | 14,7 <sup>1</sup> | 12,5 | 11,5 | 10,6 | 10,1 |
| Italia              | 43,9  | 36,0  | 29,6  | 20,9              | 19,2 | 17,6 | 16,8 | 15,3 |
| Holanda             | 17,9  | 14,4  | 12,7  | 10,6              | 10,7 | 9,5  | 9,6  | 8,7  |
| Bélgica             | 31,2  | 23,7  | 21,1  | 16,1 <sup>2</sup> | 15,3 | 11,8 | 11,6 | 11,1 |
| Luxemburgo          | 31,5  | 24,0  | 24,9  | 18,7              | 17,9 | 10,6 | 10,6 | 13,0 |
| Inglaterra          | 22,5  | 19,6  | 18,5  | 16,0 <sup>1</sup> | 14,5 | 14,1 | 13,2 | 12,8 |
| Irlanda             | 29,3  | 25,2  | 19,5  | 18,4 <sup>2</sup> | 15,5 | 15,7 | 14,9 | 12,4 |
| Dinamarca           | 21,5  | 18,7  | 14,2  | 10,4              | 10,2 | 8,7  | 8,8  | 8,8  |
| España <sup>3</sup> | 42,18 | 36,74 | 27,56 | 18,88             | 17,1 | 16,0 | 15,3 | 13,2 |

Fuentes: Eurostat Social Indicators, pág. 200.

<sup>1</sup> World Health Statistic, vol. 1, WHS, 1977, págs. 17-18.

<sup>2</sup> Demographic Yearbook, ONU, 1977, Pág. 334.

<sup>3</sup> Anuarios Estadísticos, INE (varios años).

Durante un cierto tiempo, la extensión se hace sobre la base de la relación de trabajo, siendo condición necesaria la actividad por cuenta ajena y al servicio de empresas privadas. Pero paulatinamente van incorporándose a los beneficios de esa política otros grupos bien distintos de los primeros destinatarios: los trabajadores autónomos, los agricultores, sean propietarios o no, los funcionarios públicos, las Fuerzas Armadas, los artistas, el clero, etc. La conclusión lógica del proceso conduce a la inclusión en los beneficios de la política aseguradora con independencia de la situación de trabajador, por el simple hecho de ser miembro de la comunidad nacional. Si bajo el primer criterio de inclusión siempre quedaba algún sector de la población, por pequeño que fuera, excluido de los beneficios de la acción política aseguradora, el criterio final establece la totalidad como punto de partida. La política social aseguradora deja de ser así una política destinada a proteger a las clases sociales más bajas, es decir, deja de ser política de clase y se convierte en *política nacional*.

Desde el punto de vista sociológico, tal cambio implica un traslado del enfoque de la política social, que desplaza su atención desde la estructura de participación a la estructura biótica<sup>9</sup>. En el primer enfoque, prima la idea de los sectores sociales indefensos y se pretende auxiliarlos frente a los riesgos que producían esa indefensión o que la incre-

<sup>9</sup> Para un tratamiento amplio de estos conceptos, véase Martín López, Enrique, *La sociedad global*, Barcelona: Per, 1970, en especial los capítulos II, sobre los supuestos funcionales previos –estructura biótica–, VI y VII, sobre la ordenación jerárquica de las posiciones sociales –estructura de participación en los logros sociales–.

Cuadro N° 3  
Esperanza de vida al nacer. España y países de la CEE, 1960-1978

| Países        | 1960        | 1965     | 1970        | 1975        | 1976        | 1977              | 1978              |
|---------------|-------------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-------------------|
| Alemania      | 69,6        | 70,6     | 70,6        | 71,2        | 71,9        | —                 | 72,2 <sup>1</sup> |
| Francia       | 70,4        | 71,1     | 72,1        | 72,7        | 73,2        | —                 | 73,9              |
| Italia        | 69,7        | 70,6     | 71,9        | 73,4        | —           | 72,8 <sup>2</sup> | —                 |
| Holanda       | 73,4        | 73,9     | 73,6        | 74,5        | 74,7        | 75,2              | 75,2              |
| Bélgica       | 70,1        | —        | 71,0        | 71,9        | 71,9        | —                 | —                 |
| Luxemburgo    | 69,0        | —        | —           | 70,4        | 70,9        | —                 | —                 |
| Inglaterra    | 70,9        | 71,6     | 71,7        | 72,0        | 72,7        | —                 | 72,8 <sup>3</sup> |
| Irlanda       | 70,0        | 70,7     | 71,1        | 71,1        | —           | —                 | —                 |
| Dinamarca     | 72,1        | 72,4     | 72,9        | 73,9        | 74,1        | 74,5 <sup>4</sup> | 74,4 <sup>5</sup> |
| <b>España</b> | <b>69,8</b> | <b>—</b> | <b>72,3</b> | <b>73,4</b> | <b>73,4</b> | <b>—</b>          | <b>73,4</b>       |

<sup>1</sup> 1976-1978. (2) 1974-1977. (3) 1976-1978. (4) 1977-1978. (5) 1978-1979.

Los datos españoles son elaborados por Martín López, E. y otros "Seguridad Social, Sanidad y Servicios Social en España (1975-1982)", en *IV Informe Sociológico sobre el cambio social en España*, Madrid: Euramérica-FOESSA, 1983, pág. 903, en base a *Población, actividad y ocupación en España* (Reconstrucción de las series históricas 1960-1978), Madrid: Ministerio de Economía, 1979.

Fuentes: *Social Indicators 1960-1978*, Eurostat, 1980.  
*Demographic Statistic*, 1979, 1981.

mentaban. Al finalizar el proceso, prima la idea de los estados de necesidad, que se refieren en buena medida al plano de la vitalidad, de la salud, su conservación y sus aspectos individuales, familiares y colectivos y que afectan o pueden afectar a todos y cada uno de los estratos sociales, de modo que el bienestar de la sociedad civil en su conjunto depende de esos niveles vitales en todos sus estratos. La consecuencia de todo esto es la extensión de la política aseguradora y asistencial a toda la población y la ampliación de las necesidades atendidas por ellas.

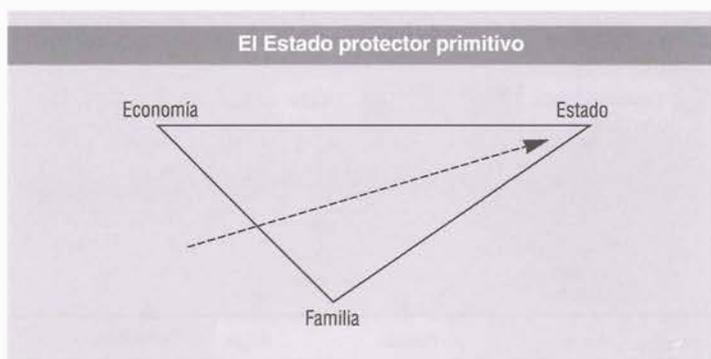
En resumen, lo característico del Estado protector o benefactor es la nacionalización de la protección social, de modo que lo que ha comenzado como una ayuda de urgencia en el marco del industrialismo primitivo, se convierte después en un sistema de ayuda social que llegará a su madurez en la democracia social.

Pero, la configuración del Estado protector supone una fase de renegociación de la división del trabajo social entre las instituciones y los individuos, lo que constituye un nuevo período dentro de la sociedad industrial<sup>10</sup>. Se trata de un proceso que, con gran agudeza, ha analizado Halsey. En la sociedad industrial típica, la división institucional del trabajo

<sup>10</sup> Para una exposición más detallada de estas ideas puede verse el artículo de Halsey, A.H., "El punto de vista de un sociólogo", en AA.VV., *El Estado protector en crisis. Informe de la Conferencia sobre las políticas sociales en los años 80*, OCDE, París, 20-23 de octubre de 1980, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad social, 1985, págs. 38 y sigs.

se llevaba a cabo en el triángulo compuesto por la familia, la economía y el Estado. La familia consume, la economía produce y el Estado redistribuye.

El Estado benefactor supone la interferencia entre la economía y las familias, obteniendo ingresos a través del sistema impositivo y redistribuyéndolos para financiar la educación de los niños, la seguridad de los trabajadores que están momentáneamente sin empleo, la subsistencia de las mujeres que no tienen un varón que las vincule al proceso productivo, la subsistencia de las personas de edad, y la protección de la salud y de la seguridad de la población en su conjunto. Cuanto más avanzan estas interferencias, tanto más se desarrolla el Estado benefactor.



Fuente: A.H. Hasley, "Le point de vue d'un sociologue", en OCDE, *L'État protecteur en crise*, Paris, 1981, pág. 24.

En la nueva estructura social, correspondiente a la sociedad industrial avanzada, las relaciones del triángulo mencionado –familia, economía, Estado–, resultan profundamente modificadas. En primer lugar, hay que reconocer que la familia redistribuye y produce tanto como consume. Las mujeres se integran en la economía formal, al tiempo que los hombres son absorbidos por las funciones familiares y la economía informal. Las gentes viven en las fábricas, en las que, además, trabajan, y trabajan en el hogar en el que también habitan. Los adultos estudian igual que los niños, y éstos se mueven en un clima de competitividad para obtener sus calificaciones, semejante al clima de los adultos en el trabajo. Las políticas activas del mercado de trabajo no se limitan a los servicios tradicionales, de enseñanza y de indemnización del paro. El Estado se vincula al sistema productivo, no sólo por la creación del sistema fiscal y

por las reglamentaciones aplicables a las empresas, sino también, en el nivel de la producción directa de bienes y en proporcionar un abanico cada vez más amplio de servicios sociales.

Ninguno de los elementos del triángulo conserva su significado tradicional, sino que cada uno de ellos, absorbe, hasta cierto punto, las funciones tradicionales de los otros dos. Así, la familia utiliza el tiempo libre para realizar labores de *bricolaje*; las empresas comerciales y los sindicatos llevan a cabo actividades que eran propias del gobierno y del Estado, y el Estado, a través de una muchedumbre de instituciones y de profesionales, lleva a cabo muchas actividades que eran antes propias de la familia.



Fuente: A.H. HASLEY, "Le Point De Vue d'un Sociologue", en OCDE, *L'Etat Protecteur en crise*, Paris, 1981, Pág. 25.

## 2. Las causas de la crisis

Pero una suma de complejas causas, derivadas unas de la propia naturaleza del Estado protector y otras procedentes del exterior, contribuyen a crear nuevas circunstancias que afectarán decisivamente al modelo de política y de sociedad establecidos a partir de la postguerra de la II Guerra Mundial. Por una parte, la elevación del nivel de vida y la orientación consumista de la nueva moral urbano-industrial, llevarán hacia el *estancamiento demográfico*<sup>11</sup>. Es decir, un fenómeno claro que acompaña al desarrollo del Estado benefactor es la reducción de las tasas de natalidad en todos los países occidentales, lo cual tenderá a disminuir la población activa y, por ende y en los países de carácter laboralista, el número de posibles cotizantes.

<sup>11</sup> En 1975, tuvo lugar en Berlín, el Coloquio de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre el cambio de las estructuras demográficas en Europa y su repercusión en el aumento de los costes sociales, siendo ponente general Gerhard M.J. Veldkamp, Berlín, noviembre de 1975.

Cuadro N° 4

## Tasa bruta de natalidad para varios países europeos, 1960-1986

| Años | Francia | Italia | España | Irlanda | Grecia | Portugal |
|------|---------|--------|--------|---------|--------|----------|
| 1960 | 17,9    | 18,3   | 21,8   | 21,4    | 18,9   | 24,2     |
| 1986 | 13,8    | 10,1   | 11,4   | 17,3    | 11,3   | 12,4     |

Fuente: Eurostat

<sup>12</sup> Véase P. Siren, "Les problèmes de la sécurité sociale en période de recession économique et d'inflation", en *Etudes et Recherches*, N° 10, Gèneve (Association Internationale de la Sécurité Sociale), 1978. Específicamente referido a la recesión, puede verse Delperee, Albert, "Les influences de la récession économique sur la politique sociales", en *Revue Internationale de Sécurité Sociales*, N° 3, 1975.

<sup>13</sup> Con lo cual se produce el descrédito del pensamiento de Keynes, que sirvió de base teórica a la intervención en la economía, a través del control de la demanda efectiva. Con ello, se han desacreditado, igualmente, las políticas de mantenimiento del pleno empleo. Véase, Skidelsky, Robert (editor), *The End of the Keynesian Era*, London: Macmillan 1977.

<sup>14</sup> Véase Crouch, Colin y Pizzorno, Alessandro (compiladores), *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968*, 2 vols., Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

Pero este estancamiento demográfico encarece, además, la mano de obra, precisamente porque reduce el volumen de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo. Bien es verdad, que esto queda, en parte, compensado por el desarrollo e introducción de una tecnología crecientemente mecanizada, que tiende a disminuir los puestos de trabajo y a acortar la vida laboral de los individuos.

Por otra parte, la presunta escasez de las energías tradicionales y la elevación del precio del petróleo, especialmente a partir de la crisis de 1973, hábilmente manejado por los países productores de petróleo como medio de presión a los países industriales de Occidente, da lugar junto con el estancamiento demográfico y la contracción de los mercados internacionales, a una profunda *recesión económica* y a una *situación inflacionaria*<sup>12</sup>.

Peculiar situación, vista desde la perspectiva de la economía clásica, que echa por tierra la idea de la relación inversa entre el nivel de paro y el nivel de salarios y que, por otra parte, rompe la paz laboral, basada en el diálogo y la composición de intereses entre los empresarios y los trabajadores, aquejados ambos por las circunstancias económicas: éstos, por la carestía de la vida y el espectro del paro; aquéllos, por el encarecimiento y la escasez de la energía y de las materias primas y, consiguientemente, por la reducción de las ventas y de los beneficios de empresa<sup>13</sup>.

La ruptura de la paz laboral se concreta en oleadas huelguísticas: las llamadas *huelgas salvajes*, con frecuencia ajenas al control de los sindicatos<sup>14</sup>. De modo que disminuye la producción al compás de las horas de trabajo perdidas, en tanto que se mantienen relativamente constantes las retribuciones salariales y las cargas sociales de las empresas y, en consecuencia, se establece la pugna en términos de difícil acuerdo.

Las nuevas circunstancias que acabo de mencionar afectan al Estado protector, alterando coyunturalmente las bases sobre las que se apoyaba su política social y amenazando con desencadenar efectos estructurales. Parece tratarse de que el propio Estado benefactor se encuentra en crisis desde diversos frentes. En primer lugar, le afecta el *estancamiento demográfico*, que en los regímenes de Seguridad Social predominantemente laboralista, como es, entre otros, el español, supone la disminución o cuando menos la estabilización de la población cotizante. Junto a ello, como efecto de la elevación de los niveles sanitarios, se *incrementa la esperanza de vida*, con lo cual se alarga el tiempo de recepción de prestaciones a los jubilados, lo que si, desde el punto de vista humano, es un importante logro, desde la perspectiva financiera del sistema implica un incremento importantísimo de las cargas, sin posibilidad de contrapartida, merced a las tendencias demográficas dominantes<sup>15</sup>. Así, en España, los gastos de pensiones oscilan, de 1987 a 1993, entre el 82 y el 84 por 100 de los ingresos totales por cotizaciones.

Cuadro Nº 5

Distribución de las prestaciones económicas de la Seguridad Social en España, 1987-1993 (en billones de pesetas)

| Prestaciones              | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pensiones                 | 2,647 | 2,951 | 3,329 | 3,781 | 4,286 | 4,778 | 5,380 |
| ILT                       | 0,228 | 0,261 | 0,316 | 0,381 | 0,459 | 0,509 | 0,401 |
| Invalidez provisional     | 0,032 | 0,032 | 0,033 | 0,038 | 0,049 | 0,065 | 0,042 |
| Protección familiar       | 0,034 | 0,033 | 0,033 | 0,032 | 0,033 | 0,091 | 0,097 |
| Otras                     | 0,009 | 0,010 | 0,009 | 0,012 | 0,014 | 0,015 | 0,019 |
| Ingresos por cotizaciones | 3,140 | 3,480 | 3,310 | 4,550 | 5,020 | 5,650 | 6,320 |

Fuente: Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994.

Únase a esto la idea, ya ensayada en algunos países con dudoso éxito, entre ellos el nuestro, de adelantar la edad de jubilación, para combatir el paro<sup>16</sup>. Y piénsese que la consecuencia para el sistema asegurador es un nuevo incremento de la suma total de las prestaciones a los retirados, sin que sea absolutamente indiscutible que vaya a conducir

<sup>15</sup> Por lo que se refiere a España, en 1993 hubo 500.000 cotizaciones menos que en 1992 (11,7 millones frente a 12,2 millones), y los restantes tuvieron que soportar una presión superior en un 17 por 100 (6,3 billones de pesetas, frente a 5,6 billones en 1992). Proyecto de presupuesto de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, 1994

<sup>16</sup> Véase Gaullier, Xavier, "Politiques d'emploi, modes de vie et vieillissement, Les cessations anticipées d'activité", en *Revue Française des Affaires Sociales*, Nº 3, juillet - sept., 1980; Bouillot, Michel y otros, "L'âge de la retraite", en *Revue Française des Affaires Sociales*, números especiales sobre "Perspectives de la Sécurité Sociale", tomo II, 1976.

a la creación de nuevos puestos de trabajo y, por tanto, a la aparición de nuevos cotizantes.

Pero a la recesión se une, además, la *inflación*. La crisis energética ha desencadenado una subida de precios que repercute sobre la propia Seguridad Social y sobre los sectores que se relacionan con ella. Dentro de un esquema asegurador, basado en buena parte en las cuotas de los empresarios, todo este aumento de los costes desemboca en una elevación de las cotizaciones que agrava aún más la situación de las empresas.

Se dispara el volumen de las cuotas impagadas hasta tal punto que constituyen una de las principales causas del déficit de la Seguridad Social e incluso del Estado<sup>17</sup>. Aparecen por otra parte, conductas fraudulentas y la defraudación estimada alcanza cuotas muy significativas. Además, se rompe la solidaridad social. No conviene olvidar que la estructura aseguradora y la acción política subsiguiente se desarrollaron sobre todo en el ambiente de reconstrucción nacional de la postguerra; de la postguerra de la Segunda Guerra Mundial en Europa y de la postguerra de la guerra civil en España. Se trata de momentos en los que hay un elevado espíritu patriótico, porque la población superviviente tiene muy clara la idea de que, sólo con su esfuerzo, será posible superar la situación en la que la sociedad y el Estado se encuentran. Se trata, por lo tanto, de una situación en la que las poblaciones están dispuestas a colaborar muy activamente con el Estado y a responsabilizarse en la realización de tareas, guiadas por un espíritu solidario.

Pero la crisis económica quiebra el posible entendimiento en el mundo laboral; además, comienza a quebrarse la idea de la *solidaridad de las cargas* en que se fundamentaba el sistema asegurador<sup>18</sup>. En ciertos sectores económicos y doctrinales aparece la idea de que no es posible seguir asumiendo las cargas progresivas e ininterrumpidamente crecientes que el Estado protector hace gravitar sobre las empresas, de las cuales exige el pago puntual de las cuotas de la Seguridad Social, sin que, por otra parte, les garantice que vayan a recibir de los trabajadores, contratados y asegurados, la prestación efectiva de su trabajo. Este es uno de los grandes problemas que cada vez se plantea con mayor claridad desde los años sesenta, pero que se convierte en un problema endémico de los ochenta. El Estado exige el pago puntual de los impuestos y de las cuotas de la Seguridad Social a los empre-

<sup>17</sup> Desde el punto de vista de la sociología crítica, estos temas han sido enfocados por O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: Península, 1981.

<sup>18</sup> Surge así la tesis de las "cargas indebidas" que gravitan sobre el régimen general de la Seguridad Social, que financia, por ejemplo, el déficit del régimen especial agrario. Véase, Nasnago, Franz, en AA.VV., *La financiación de la Seguridad Social*, Madrid: IESS, 1980, págs. 93 y sigs.

sarios, pero no les garantiza que los trabajadores, que perciben los beneficios de este sistema, vayan a dar a cambio la prestación de su trabajo, al que están obligados por el contrato que les une a la empresa. No olvidemos que en el mundo occidental la suma de las huelgas y del absentismo laboral, supone muchos millones de horas de trabajo perdidas al año, al mismo tiempo que, por ejemplo, en España, las cotizaciones de la Seguridad Social constituyeron, en 1983, el 45 por 100 de la carga fiscal global<sup>19</sup>.

Por lo demás, la crisis de la sociedad de bienestar ha creado una nueva forma de pobreza. Es sorprendente que, desde hace aproximadamente quince años, en Europa se vuelva a hablar de pobreza y que algunos autores, como Kaufmann, hayan acuñado la expresión "soziale Unsicherheit" (inseguridad social)<sup>20</sup>. Por supuesto que la pobreza europea actual no tiene nada que ver con la pobreza que Europa conoció en los comienzos de la revolución industrial, ni con la que se vive, en los momentos actuales, en los países del tercer mundo. A este respecto, conviene distinguir entre *miseria y pobreza*. En tanto que la miseria se asocia a un estado de decadencia social, en el que la dignidad más elemental del hombre está amenazada, la pobreza tiene un umbral más elevado, y corresponde a una noción evolutiva, de carácter netamente relativo, que depende del nivel general de vida y de la sensibilidad social ante la desigualdad en la distribución de las riquezas<sup>21</sup>.

La protección de los aquejados por estos problemas de la inseguridad existencial, incluida dentro de la política aseguradora y asistencial del Estado protector, parece desbordar definitivamente las posibilidades económicas de éste.

Las críticas que desde distintos ángulos se han venido haciendo al Estado protector desde sus orígenes se recrudecen ahora. Surgen, de un lado, incertidumbres políticas que afirman la pervivencia de desigualdades relativas entre los distintos sectores de la sociedad, si bien es necesario admitir que el nivel material de las poblaciones de las sociedades industriales ha aumentado en proporciones muy superiores a las previsiones más optimistas. Los políticos que han llevado a cabo esa política social son objeto de crítica por la derecha y por la izquierda. La derecha puede sostener que la búsqueda de la igualdad por parte del Estado es ineficaz y peligrosa para la libertad, en tanto que la izquierda denuncia a los gobernantes por falta de firmeza frente a las clases

<sup>19</sup> Martín López, Enrique y otros, "Seguridad Social, Sanidad y Servicios Sociales en España (1975-1982)", en *Informe Sociológico sobre el cambio social en España (1975-1983)*, IV Informe FOESSA, 2º volumen, pág 975.

<sup>20</sup> Kaufmann, Franz-Xavier, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1970. Un análisis pormenorizado de la mayor parte de los casos de "inseguridad social" puede verse en *Droit Social*, N° II, noviembre 1974, número monográfico dedicado a "L'exclusion sociale".

<sup>21</sup> *La perception de la misère en Europe*, Bruxelles: Commission des Communautés européennes, marzo, 1977.

que perpetúan la desigualdad. Pero también existen críticas desde el punto de vista económico, ya que se pone en duda la capacidad del Estado protector para asegurar el pleno empleo y se crean actitudes contra la fiscalidad, incrementándose la defraudación fiscal y desarrollándose las economías informales o sumergidas. Se crean además actitudes contra la burocracia y comienzan a aparecer los nuevos valores y aspiraciones que tienden a sustituir por otras fórmulas el actual sistema de protección social, lo que, evidentemente, implica una crítica radical al Estado protector.

Estamos, ciertamente, ante la crisis del Estado protector. La cuestión radica en saber si se trata de una crisis procesual, y en tal caso será posible hallar una solución constructiva, o por el contrario, se trata de una crisis terminal, y entonces el modelo del Estado protector tendría que ser sustituido por otro. Y lo mismo sucederá con el modelo de sociedad que él ha conformado a lo largo de los últimos cuarenta años. En las ideas que acabo de mencionar, evidentemente, no hay un acuerdo total. Cuando al principio de los años ochenta la OCDE convocó una conferencia internacional para tratar sobre la posible crisis del Estado de bienestar, la publicación subsiguiente se titulaba precisamente así: *El Estado protector en crisis*<sup>22</sup>. Y todavía allí se intuía la posibilidad de que se pudieran superar los problemas del Estado benefactor y que aún tuviera larga vida, es decir, que se tratara, en último término, de una crisis procesual.

### 3. Devolución de responsabilidades a la sociedad

<sup>22</sup> OCDE, *L'Etat protecteur en crisis. Rapport de la Conférence sur les politiques sociales dans les années 80*, París: OCDE, 1981 (Edición en español: *El Estado protector en crisis*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985).

<sup>23</sup> Cazes, Bernard, "¿Está en crisis el Estado protector?", en *Temas*, N° 1; Martín López, Enrique y otros, "Seguridad Social, Sanidad y Servicios Sociales (1975-1982)", ya citado, págs. 974-976.

La idea que desde el Estado transformó la sociedad industrial liberal en sociedad de bienestar, desborda los límites tradicionales del propio Estado. Todo hace prever que, para seguir en el desempeño de sus funciones políticas tendrá que abandonar el Estado algunas de las muchas funciones que ha asumido durante los últimos decenios, para convertirse en Estado activador de las iniciativas y energías sociales. Sobre todo, parece que tendrá que dejar, al menos, algunos aspectos de las funciones aseguradora, benefactora y gestora, en manos de otras instancias, aunque tal vez bajo su supervisión. Esta es una idea que ha sido ya esbozada por distintos autores desde hace por lo menos diez años<sup>23</sup>, ya

que se refiere al hecho de que el Estado benefactor se ha dedicado, desde al término de la Segunda Guerra Mundial –prescindiendo, en buena medida, de contar con la sociedad civil aunque acupándose de ella– a recaudar fondos a través del sistema fiscal y a través de la Seguridad Social, para redistribuirlos y repercutirlos sobre la sociedad, bajo la forma de bienes y servicios.

Como decía Ortega, el Estado a fines del siglo XVIII era muy poca cosa; a lo largo del siglo XIX, y sobre todo, del siglo XX, el Estado ha ido creciendo cada vez más. “El Estado –dirá Ortega– es el mayor peligro que hoy amenaza a la civilización: la estatificación de la vida, el intervencionismo del Estado, la absorción de toda espontaneidad social por el Estado”<sup>24</sup>. Y si nos referimos a ese crecimiento en términos económicos, realmente el Estado ha pasado de ser una organización pobre y débil, que se inhibía de los problemas sociales derivados de la economía, a convertirse en el órgano que controla y gestiona la parte más importante –superior en muchos casos al 50 por 100–, del producto interior bruto<sup>25</sup>.

Parece que ya no es posible continuar en esa línea y que lo que ahora se plantea es la necesidad de devolver iniciativas a la sociedad civil, de tal manera que el Estado tendría que dejar de ser Estado benefactor –esto es, Estado que aglutina, para devolverlo, después a la sociedad, bajo la forma de bienes y servicios–, y tendría que entregar a la sociedad civil muchas iniciativas y convertirse, a su vez, en Estado activador o Estado impulsor de las iniciativas provadas. Lo cual no significa, en principio, que haya que renunciar al *estado de bienestar*, sino al bienestar *gestionado por el Estado*.

De tal modo que el Estado no se ocuparía ya más, directamente, de la gestión, sino de hacer que las actividades privadas fueran eficaces. Por ejemplo, no permitiendo la creación de nuevas empresas, más que si existe una garantía suficiente de que se va a tratar de empresas viables y competitivas y, por el contrario, exigiendo que la prestación del trabajo sea efectiva, lo cual planteará el grave problema de control de huelgas, que es, evidentemente, una tarea escasamente popular, por lo menos desde el punto de vista de la posición actual de los sindicatos. Pero esa tendencia, que ha comenzado ya a sentirse en los países de occidente, llevaría a enfrentarse a la escalada de las reivindicaciones por parte de los ciudadanos, a fin de adaptar los medios disponibles a las necesidades que se juzguen prioritarias. Lo que,

<sup>24</sup> Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Madrid: Espasa-Calpe, edición 19ª, 1972, págs 107 y sigs.

<sup>25</sup> Hace ya muchos años que economistas y sociólogos se han admirado –y, en algunos casos, escandalizado–, de ese crecimiento del Estado en términos de su intervención directa en la economía. Entre los economistas, Hayek, F.A., *Camino de servidumbre* (1944), Madrid: Alianza, 1985; Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad* (1962), Madrid: Rialp, 1966. Entre los sociólogos, Freyer, Hans, *La época industrial*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1961.

sin duda, ha de chocar con las actitudes suscitadas y estimuladas por la moral consumista.

#### 4. El nuevo corporativismo

Ya he aludido hace un momento al hecho de que cuando se plantea la crisis económica y social motivada –o, tal vez, precipitada– por la elevación de los precios del petróleo y de sus derivados, en 1973, se produce una situación en la que, en los grandes países industriales, se combina o bien la estabilidad política sin flexibilidad económica, es decir, con pérdida de competitividad en los mercados, o bien la flexibilidad económica sin estabilidad política. En ese mismo momento cobran especial relieve los experimentos corporativistas que, desde años atrás, venían realizándose en algunos países.

Se trata, en realidad, de experimentos de un corporativismo de nuevo cuño, que recuerdan en sus fórmulas de concertación al antiguo corporativismo de preguerra, pero que han perdido ya el tono autoritario –de imposición del diálogo desde arriba–, de los años treinta y cuarenta, sustituido ahora por un inequívoco talante democrático<sup>26</sup>. No fuerza el Estado a que las distintas instancias se organicen y necesariamente concierten, resolviendo unilateralmente en caso contrario, sino que la nueva experiencia brota a partir de las propias fuerzas de la sociedad civil, asumiendo el Estado funciones, en todo caso subsidiarias, aunque importantes. En concreto, y en el mundo de las relaciones laborales, a las que en gran medida nos estamos refiriendo, esto sucede bajo la forma de órganos institucionalizados, en los que están representados los empresarios, los trabajadores y la Administración pública, y cuyo objetivo suele ser la regulación de precios y salarios<sup>27</sup>.

Conviene advertir que este corporativismo democrático no implica una renuncia al Estado de bienestar, antes al contrario, supone un modo distinto de pretender alcanzar los mismos objetivos, movilizándolo y coordinando recursos sociales y económicos, antes no empleados. Desde este punto de vista, es evidente que la gran novedad de tales experimentos procede, precisamente, del marcado protagonismo que alcanzan los actores sociales implicados que, en el Estado de bienestar tradicional, habían quedado siempre en un

<sup>26</sup> Es muy poco frecuente que los estudiosos del modelo corporativismo se ocupen de otras modalidades anteriores –autorías– del corporativismo. La excepción fundamental es Schmitter, Phillippe C. y Lehmbruch, Gerhard (editores), *Trends toward Corporatist Intermediation*, London/Beverly Hills: Sage, 1979.

<sup>27</sup> Por ejemplo, la Comisión Conjunta para el problema de los Salarios y los Precios (Austria) y la Comisión del Mercado de Trabajo (Suecia). Ambas Comisiones proceden de mucho antes de la crisis de 1973, pero fueron instrumentos especialmente relevantes, cuando ésta se desencadenó, en orden a superar con gran rapidez sus efectos negativos. Por lo que a Austria se refiere, hay unanimidad entre los especialistas a la hora de señalar que una de las causas –si no la principal– que hizo posible su éxito frente a la crisis entre 1973, fue su sistema de “colaboración social”. Es decir, su corporativismo. Véase, por ejemplo, OCDE, *Economics Surveys 1981-1982: Austria*, París. El éxito de Suecia fue bastante menor, pero es difícil imputarlo al tipo de corporativismo que practica.

segundo plano. Esta movilización de los actores sociales de la sociedad civil, en último término, hace posible una mayor coordinación de los esfuerzos y de las prácticas.

Como ha señalado Mishra, el corporativismo ha hecho posible pasar del *Estado de bienestar diferenciado*, basado en Keynes y en Beveridge, a lo que él denomina el *Estado de bienestar integrado*. La economía deja de estar regulada exclusivamente desde la demanda, para regularse también desde la oferta, de modo que se busca un amplio consenso social en un amplio abanico de temas económicos (salarios, beneficios, inversiones, precios, etc).

El bienestar social deja de considerarse como un área autónoma, independiente de la economía y de la política económica, reconociendo e institucionalizando su interdependencia, de modo que se reconoce la existencia de relaciones funcionales y de procesos de sustitución entre la política económica y la política social. En ambas modalidades del Estado de bienestar, la política se caracteriza por el pluralismo, con el consiguiente conjunto de instituciones formales, a través de las cuales discurre la vida política. Pero en el Estado de bienestar integrado se da un peso específico a los organismos que institucionalizan las relaciones de interdependencia entre los actos sociales y económicos. A la idea de la armonización y coordinación de política económica y política social se une la integración *sistémica* de los organismos de concertación, paralela a la integración *social*<sup>28</sup>. El tema sobre el que aquí queremos llamar la atención, es que el enfoque "corporativista" considera que la sociedad es una red de funciones e intereses interdependientes que necesita de la cooperación para su buen funcionamiento", incorporando la lógica de la responsabilidad colectiva<sup>29</sup>. Lo cual lleva consigo la exigencia de que los actores sociales participen en el logro del Estado de bienestar integrado, más allá de la mera intervención keynesiana del Estado.

En realidad, este nuevo corporativismo es un experimento interesante que, a lo largo de más de una década, ha gozado de notable prestigio, porque ha permitido que algunos países de rango medio en el concierto internacional, resolvieran sus problemas económicos, políticos y sociales, con mucha mayor facilidad que las grandes potencias<sup>30</sup>. No puede dejar de reconocerse que el paso del tiempo no ha confirmado todas las esperanzas que se habían depositado en el corporativismo, y que los países que, de manera tra-

<sup>28</sup> Mishra, Ramesh, *Society and Social Policy*, London: Macmillan, 1981; "System Integration, Social Action and Change", *Sociological Review*, NS (30) 1; *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

<sup>29</sup> Mishra, Ramesh, *El Estado de bienestar en crisis*, págs 163-164.

<sup>30</sup> Puede verse, Katzenstein, Peter J., *Corporativismo y cambio. Austria, Suiza, y las políticas industriales*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987; *Los pequeños Estados en los mercados mundiales. Política industrial en Europa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987; ESPINA, Alvaro (compilador), *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 199. Puede verse también, Schmitter, Philippe y Lehbruch, Gerhard (copiladores), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills: Sage, 1982; Wilmensky, Harold L., *The "New Corporatism", Centralization, and the Welfare State*, London/Beverly Hills: Sage, 1976; Smith, Trevor, *The politics of the Corporate Economy*, Oxford: Martin Robertson, 1979; Lehbruch, Gerhard, "Democracia consociacional, lucha de clases y nuevo corporativismo", en *Papeles de Economía Española*, Nº 22, Madrid, 1985.

dicional, han seguido sus cauces –especialmente Austria y Suecia– no han podido seguir avanzando en el bienestar social y manteniendo el pleno empleo. De igual modo, no han sido demasiado positivos los experimentos de concertación realizados en otros países de Occidente<sup>31</sup>.

Pero esto no afecta demasiado a nuestro tema, porque es evidente, en todo caso, que el corporativismo democrático implica una puesta en marcha de dinamismos sociales, por obra de los actores sociales –empresarios y trabajadores, a través de sus respectivas asociaciones–, que en el Estado de bienestar tradicional dejaban la regulación de la política económica y social y la administración de los servicios sociales en manos del Estado. Lo cual quiere decir que aunque los esfuerzos corporativistas no siempre hayan sido positivos desde el punto de vista instrumental, *habrá que apuntar a su favor lo que haya caminado en el desarrollo de la responsabilidad colectiva de los actores sociales*.

Se trata, en último término, de una tendencia que surge dentro del mundo interno de la propia sociedad civil, en virtud de un impulso independiente del Estado, y que pretende asumir ciertas competencias, renunciando a la continua tutela por parte de aquél y desarrollando un cierto espíritu comunitario, agrupando de un modo natural a quienes tienen intereses comunes e intentando, desde el seno de las organizaciones y desde la propia sociedad civil, aproximarse a los temas que en tiempos inmediatamente anteriores eran competencia casi exclusiva del Estado.

Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la devolución de amplios márgenes, no sólo de la actividad aseguradora y protectora, sino de gestión de bienes y servicios a la iniciativa privada, supone un intento de romper la inercia de los individuos, altamente masificados y acostumbrados al paternalismo del Estado protector, lo que originará conflictos sociales, al tiempo que conducirá a la creación de nuevas instancias de poder social y económico y, a la larga, también político. En último término, esta exigencia de que sean devueltos amplios márgenes de la actividad realizada por el Estado protector a la sociedad civil, es la raíz última de las nuevas corrientes neoliberales.

El Estado benefactor o protector ha llevado a cabo –es necesario reconocerlo–, la ingente tarea de humanizar, en buena parte, las estructuras de la sociedad industrial, rom-

<sup>31</sup> Así lo reconoce, por ejemplo, Mishra, Ramesh, *El Estado de bienestar en crisis*, en su "Prólogo a la edición española", escrito en 1992.

piendo el rígido imperio de la razón económica, lo que podríamos llamar el imperativo categórico de la razón económica<sup>32</sup> y pretendiendo armonizar desarrollo económico y progreso social. En este sentido, ha introducido criterios humanitarios, que rectifican el desarrollo hipertrófico de la sociedad industrial. Sus limitaciones actuales, en la medida en que dependen de problemas económicos, podrían ser superadas con creces por el progreso tecnológico y la puesta en explotación de las inmensas reservas de energía que encierra el cosmos. Sin embargo, el avance no sería suficiente si no fuera acompañado por un progreso en el desarrollo de las personalidades individuales, en orden a la asunción, por parte de los hombres, de su plena responsabilidad social y de la integración comunitaria de las sociedades civiles, de modo que éstas generaran, desde sus propias fuerzas y dinamis-mos interiores, los órganos adecuados para asumir la doble función de atender a las satisfacción de las necesidades colectivas y de velar por la superación de las antinomias sociales.

Parece, en este sentido, que las estructuras sociales del mundo occidental se orientarán hacia una progresiva disminución del papel invasivo del Estado. No es seguro, ni mucho menos, que en todos los países integrados hoy en la cultura del bienestar, sea posible la conservación de los niveles de bienestar alcanzados. Pero, por otra parte, la limitación más grave del Estado protector ha sido que, carente de un sistema de valores trascendentes y de la capacidad de ofrecer a los ciudadanos metas elevadas, se ha servido inicialmente de las morales apetitivas y consumistas y aun en la actualidad se encuentra inerme ante las consecuencias derivadas de ellas. 

<sup>32</sup> Sobre el sentido de esta expresión, véase Martín López, Enrique, *Fundamentos sociales de la felicidad individual*, Universidad de Piura, 1986.