

TEMA 1

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

ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO

A) INTRODUCCIÓN

El Estado es una organización y como tal constituye una unidad de decisión y acción cuya función es transformar mediante unos procedimientos racionales una pluralidad de acciones humanas y de recursos en unos resultados unitarios.

Toda organización, y por lo tanto también el Estado, dispone de un poder, es decir, de la posibilidad de lograr sus objetivos superando las posibles oposiciones a través de los propios medios de la organización. Pero lo que caracteriza a la organización estatal frente a cualquier otro tipo de organización es que dispone de un poder único denominado *imperium*, que es un poder de ordenación y mando generalizado superior a cualquier otro dentro de su ámbito territorial. Además, este poder está jurídicamente configurado, lo que significa que también se imponen límites a su propio ejercicio.

B) ORÍGENES Y CARACTERES DEL ESTADO DE DERECHO

Del Estado emana todo un conjunto de normas jurídicas destinadas a resolver los conflictos de una sociedad que ya ha alcanzado cierta complejidad. Así, Estado y Derecho aparecen estrechamente vinculados en el sentido de que todo Estado produce un Derecho, crea un orden jurídico, dicta leyes.

Para que un Estado pueda calificarse como Estado de Derecho no basta, sin embargo, con esta vinculación. El Estado, por el mero hecho de contener un sistema de legalidad, por producir una serie de leyes, no es Estado de Derecho, sino que el Estado de Derecho supone la *limitación del poder del Estado por el Derecho, la regulación y control por la ley de los poderes y actividades estatales*.

El Estado de Derecho es, por consiguiente, una forma determinada de Estado, con una serie de características o elementos diferenciales respecto a otros tipos de Estado. Como realidad histórica, el Estado de Derecho surge en la Revolución francesa de 1789 y es, ante todo, el resultado de la reacción contra el antiguo régimen absolutista. Acabar con este régimen es el objetivo de todos los movimientos políticos que contribuyen a la formulación teórica y creación de los Estados de Derecho.

Para comprender por qué nace y qué es el Estado de Derecho hay que conocer la situación anterior, es decir, el Estado absoluto. Esta expresión es acuñada para definir el antiguo régimen absolutista. En él la configuración del Estado realizada por la monarquía supone la concentración de poderes en la figura del monarca y correlativamente el ejercicio arbitrario de los mismos.

Por tanto, para acabar con esta arbitrariedad y garantizar la libertad individual, el Estado debe proveerse de las notas que a continuación apuntaremos, convirtiéndose así en Estado de Derecho.

C) ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho reúne ciertos elementos materiales y formales.

- Los *elementos materiales* son los derechos fundamentales o humanos, es decir, el objeto del Estado de Derecho. Vemos que no es sólo una determinada estructura formal, sino que tiene como principal finalidad la seguridad individual.
- Los *elementos formales* son una serie de mecanismos jurídicos que se han revelado adecuados por la realización de los derechos fundamentales.

Estos últimos se pueden resumir en:

1. Imperio de la ley

Además de ser el primer rasgo distintivo del Estado de Derecho, se podría incluso llegar a decir que es su rasgo definitorio, pero siempre y cuando la ley cumpla dos condiciones fundamentales: *que sea expresión de la voluntad general y que se oriente a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos*.

En conclusión, el imperio de la ley viene a decirnos que las normas jurídicas están por encima de los ciudadanos y de los gobernantes.

2. Separación de poderes

Las funciones atribuidas al Estado deben ser repartidas entre los tres consabidos poderes: *el legislativo, el ejecutivo y el judicial*. En un Estado como el nuestro, el poder más importante es el legislativo, constituido por órganos competentes que representan directamente a los ciudadanos. Por esta razón, el poder ejecutivo se somete al legislativo, y en cierto modo también el judicial, porque las leyes son dictadas por el legislador y los jueces son «la boca de la ley».

Esta jerarquía de poderes no existe en todos los Estados. Por ejemplo, en Estados que siguen el patrón anglosajón, todos los poderes son elegidos por medio de elecciones y en cierta manera todos los poderes están medianamente igualados.

Ahora bien, en todo Estado de Derecho el poder soberano reside en el pueblo porque, en mayor o menor medida, todos los poderes son elegidos por los ciudadanos.

3. Representación política democrática

Con antecedentes de sufragio censitario, actualmente nos encontramos ante un sistema político con sufragio universal que se encuentra en todos los Estados democráticos del mundo.

4. Control de la Administración

Todo Estado de Derecho debe establecer un estado de control administrativo, lo que viene a decirnos que toda persona que participe en mayor o menor grado en el poder debe responder de su gestión y su responsabilidad ante las demandas de los ciudadanos. Dicho de otra forma, en el Estado de Derecho podemos rendir cuentas a los propios miembros del Gobierno y de la Administración.

D) TIPOS DE ESTADO DE DERECHO

Hay dos grandes tipos de Estado de Derecho: *el Estado liberal de Derecho y el Estado social de Derecho*. Ambos defienden unos derechos, dividen poderes y poseen responsabilidad administrativa. La diferencia radica en la concepción de los derechos fundamentales, los cuales admiten ciertas alternativas.

1. El Estado liberal

El *Estado liberal* sólo considera como derechos fundamentales aquellas libertades individuales que consisten en el respeto externo a la libertad de las personas, es decir, *aquellas libertades que consisten en no influir en las decisiones individuales*.

Por tanto, en este sistema el Estado actúa mediante la no actuación, esto es, mediante la abstención, aunque garantiza estas libertades controlando que no se interfiera en las libertades de los demás.

2. El Estado social

El *Estado social* mantiene los derechos fundamentales del Estado liberal y añade también como fundamentales los derechos económicos y sociales, es decir, añade como necesidades básicas que han de cubrir el Estado algunas como el alimento, vestido, cobijo, sueldo, nivel cultural, ocio, etc. En conclusión, el Estado actuará de modo activo ante las peticiones de los ciudadanos.

E) EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

El preámbulo de la Constitución Española establece como uno de sus objetivos el de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

El artículo 1.º señala que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. Por lo tanto, para definir el Estado utiliza tres términos que deben ser interpretados conjuntamente: *Estado de Derecho*, *Estado democrático* y *Estado social*.

1. El Estado de Derecho

El contenido del Estado de Derecho se expresa fundamentalmente en los artículos 9 y 10 de la Constitución.

El artículo 10 indica textualmente «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social», lo cual significa que *la dignidad de la persona tiene que ser la base del Derecho*.

Por su parte, el artículo 9 establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. El Estado democrático

Es aquel en el que la soberanía nacional reside en el pueblo y de éste derivan todos los poderes del Estado.

El término democracia se utiliza explícita o implícitamente en diversos artículos de la Constitución. Así:

- En el artículo 6 y 7 se exige que los partidos políticos y los sindicatos tengan una estructura interna y un funcionamiento democrático.
- El artículo 27 establece que la educación debe tener como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.
- El artículo 36 exige que los colegios profesionales tengan una estructura y un funcionamiento democráticos.

3. El Estado social

El Estado social se refiere tanto a la estructura del Estado como a su orienta-

ción política y surge como reacción frente al Estado liberal y más tarde frente al Estado estrictamente democrático.

Así, en el Estado social se entiende que la dignidad del hombre exige que el Estado intervenga positivamente para garantizar el ejercicio de esa libertad, lo que significa *que el Estado asume una función de redistribución de la riqueza y de la renta*.

Esta concepción de Estado social se plasma en el artículo 9.2 de la Constitución, donde textualmente indica que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

MODELOS, POLÍTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

A) MODELOS Y POLÍTICAS

En función de las especiales características, podemos distinguir cuatro modelos de Estados del Bienestar:

1. Modelo universalista o socialdemócrata

- Protección social elevada, para todos igual, independientemente de las rentas
- Cobertura universal para todos y en todos los ámbitos (educación, sanidad, etc.)
- Se financia vía impuestos, por lo que hay una fuerte presión fiscal.
- Este modelo ha conseguido, en buena medida, reducir las desigualdades sociales.

Este modelo es propio de Suecia.

2. Modelo liberal-individualista

- Principio de cobertura selectiva para paliar problemas específicos.
- Alto nivel de mercantilización, puesto que, al no abarcar el Estado muchos ámbitos, los ciudadanos tienen que acudir a colegios, privados, clínicas, etc.

Es el ejemplo del Reino Unido.

3. Modelo conservador-corporativista

- Principio de cobertura selectiva para paliar problemas específicos.
- Se caracteriza por basarse en un modelo de negociación entre el Gobierno, los empresarios y las centrales sindicales.

Este modelo es, con algunas reservas, el de Alemania y Austria.

4. Modelo mediterráneo

- Mercado de trabajo poco flexible.
- Niveles medios de mercantilización.
- Predominio de estructuras clientelares y economías sumergidas.

Es el ejemplo de España, Italia y Grecia.

B) PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Como pone de relieve Rafael Serrano, en los momentos actuales es prácticamente unánime la convicción de que el Estado del Bienestar se ha hecho insos-

tenible sencillamente porque las dificultades financieras impiden mantener los actuales niveles de protección. No obstante, sus defensores piensan que el problema, aunque grave, es coyuntural, y que se superará cuando se den otra vez las condiciones precisas (crecimiento fuerte y continuo, pleno empleo, población relativamente joven, etc.).

Sin embargo, la mayoría no manifiesta esa confianza. La «globalización» de la economía –que endurece la exigencia de competitividad–, la gran movilidad de los capitales y la rapidez de los cambios económicos y tecnológicos –que hacen cada vez más difícil un empleo seguro–, junto con las tendencias demográficas, parecen conspirar contra la vuelta a los buenos tiempos. Los buenos tiempos, para muchos, ya han pasado.

Por eso, a la vista de la situación a que se ha llegado, muchos se preguntan si el mismo Estado del bienestar no se ha convertido en parte del problema. La cuestión se reduce, por tanto, a si el Estado del bienestar necesita una reforma o una refundación. O, en palabras de Julio Segura, a *repensar* los programas de protección social, bien sea por la propia evolución de los mismos que ha acumulado ineficiencias y disfuncionalidades que dan lugar a situaciones de sobreprotección o de infraprotección y los alejan de los objetivos inicialmente perseguidos, o bien por el contexto de restricción presupuestaria en que se debate el volumen de recursos asignados al Estado del bienestar frente a otras parcelas de la actividad pública.

En la generalización de esta crisis del Estado de Bienestar han ocupado un lugar preeminente diferentes hechos y circunstancias, entre los que, siguiendo a Rafael Serrano y a González Rabanal, destacamos los siguientes:

- a) *Las propias paradojas a las que conduce el sistema*, ya que su financiación eleva la presión fiscal y ésta frena el crecimiento.
- b) *La pobre evolución demográfica*, con un descenso notable de la natalidad y una prolongación de las expectativas de vida, cuyos efectos se hacen especialmente notorios en el sostenimiento de los sistemas de Seguridad Social (como el nuestro) basados en el sistema del reparto, y en los programas de atención a la tercera edad, tanto en su vertiente sanitaria como en el campo de los servicios sociales. En este sentido, el envejecimiento demográfico ha golpeado duramente a la sanidad pública, pues la mayor proporción de personas mayores supone una disminución relativa del número de cotizantes y mayores gastos absolutos, puesto que los pensionistas requieren más atenciones médicas.
- c) *Los desincentivos derivados del funcionamiento de los distintos programas de bienestar* (jubilaciones anticipadas, desempleo, etc.) que penalizan la búsqueda de trabajo productivo y la prolongación de la vida laboral activa y minan las fuentes recaudatorias de los sistemas de Seguridad Social, bien directamente, si éstos se sustentan con cotizaciones, bien indirectamente, si se sostienen mediante ingresos generales procedentes del erario público, cuya capacidad recaudatoria se reduce como consecuencia de los menores ingresos de la población.
- d) *La insuficiente redistribución* que se deriva de la generalización de muchas de las prestaciones del Estado de Bienestar: universalización de la asistencia sanitaria, prestaciones no contributivas, educación gratuita para todos, etc., unido a las dificultades derivadas del hecho de que ciertos grupos y segmentos sociales no acepten el régimen inclusivo y uniformante, pudiéndose

afirmar que el Estado del bienestar sí habrá conseguido integrar a las clases medias en el sistema de protección social, pero no lo habrá logrado en el caso de los grupos socialmente deprimidos.

- e) *La menor eficiencia que caracteriza algunas de las actuaciones del sector público*, que contribuye a elevar el gasto de los programas, cuestionándose si esta organización burocrática que lo caracteriza es la mejor manera de ofrecer a los ciudadanos y a los grupos sociales los bienes y servicios que les son más apropiados.
- f) *La progresiva desviación de los que se ocupan de la acción pública*, puesto que la clase política y la burocracia anteponen en ocasiones sus propias ideas o su interés personal al interés público, forzando los programas de gasto en épocas pre-electorales. sin que estén apoyados en causas reales, con el fin de aumentar el número de votos en las próximas elecciones.
- g) *Los cambios en las actitudes de los potenciales beneficiarios*, que reclaman una atención creciente y desean, por ejemplo, recibir tratamientos cada vez más sofisticados y costosos o elevar el nivel educativo que reciben gratuitamente.
- h) *La pérdida de legitimación del propio Estado del bienestar*, que hoy en día carece de parte del respaldo social recibido de las clases medias que, además de contribuir a la financiación de los gastos sociales de los que, al menos parcialmente, puede prescindir, cubre privadamente estas necesidades y se siente doblemente fiscalizada, cuestionando su lealtad al sistema.

Por todo lo anterior, hacen falta métodos para que la gente, cuando demanda más prestaciones, no olvide plantearse de dónde saldrá el dinero y cómo contribuirá personalmente al nuevo esfuerzo. Las soluciones podrían ser éstas:

1. *Limitarse a lo imprescindible.*
2. *Podar para conservar:*
 - *Podar las ramas muertas.*
 - *Retrasar de la edad de jubilación*
 - *Limitarse a garantizar el mínimo de subsistencia.*
 - *Ayudar solamente a los más necesitados.*
3. *Reformar las prestaciones de protección social.*