

# **LOS DERECHOS SOCIALES Y LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Por D. Juan Carlos VELASCO ARROYO.

Colaborador del área de Filosofía del Derecho.  
Universidad de Extremadura.

## *S U M A R I O*

1. INTRODUCCIÓN: A MODO DE JUSTIFICACIÓN
2. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS DERECHOS SOCIALES
3. POSITIVACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL
4. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS SOCIALES
5. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS DERECHOS SOCIALES: LA IDEA DE IGUALDAD. ARGUMENTOS Y CONTRAARGUMENTOS
6. REFLEXIONES SOBRE LA VALIDEZ ACTUAL DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO: SU CARÁCTER CONTRADICTORIO
7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA



*«Pues quién negará que se elevó su corazón, y que en su pecho, más libre, latió la sangre con más pureza cuando se elevó el primer fulgor del nuevo sol, cuando se oyó hablar de los derechos del hombre, comunes para todos, de la libertad embriagadora y de la hermosa igualdad. Entonces cada cual esperó vivir por sí mismo; parecía romperse la cadena que aherrojaba a muchos países, y que sostenía en su mano el ocio y el egoísmo».*

(J. W. GOETHE, *Hermann y Dorothea*).

## 1. INTRODUCCIÓN: A MODO DE JUSTIFICACIÓN

Si en los años setenta se constituyó en un tópico hablar sobre la crisis del capitalismo contemporáneo desde distintas perspectivas (v. gr. la teoría económica —James O'Connor—, la sociología —Daniel Bell y Claus Offe— y la teoría crítica de la cultura —Jürgen Habermas—), en los años ochenta proliferan por doquier escritos acerca del fin del *Welfare State*. No cabe duda que cuando se habla de la crisis del Estado de Bienestar (y de su equivalente continental, el Estado social de Derecho —*Sozialer Rechtsstaat*—), se está también planteando problemáticamente los gastos sociales y poniendo en duda aquellas conquistas históricas que supusieron los derechos sociales consagrados en muchas de las constituciones occidentales o en legislaciones especiales. Esos núcleos temáticos de la teoría social de los años setenta y ochenta no están tan separados en la praxis social y política: para algunos —en especial, neoconservadores y neoliberales— ven en la reducción de esa *inflación de exigencias y pretensiones sociales* un objetivo fundamental de la política que hoy se debe llevar a cabo, ya que encuentra en ello una de las causas de la grave crisis

que sufrió el capitalismo de los años setenta —debido al volumen de las prestaciones sociales al capital tenía menos capacidad de maniobra para reaccionar a la crisis energética.

La causa próxima de este trabajo es la reciente traducción (febrero de 1988) de una recopilación de artículos de Jürgen Habermas bajo el epígrafe «Ensayos políticos». Ya en 1973 había publicado un libro en torno a la problemática del Estado contemporáneo, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Unos de los artículos del reciente libro es precisamente la transcripción de la conferencia que pronunció ante las Cortes Españolas el 26 de noviembre de 1984: *La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas*. Es significativo en cuanto a la comentada conexión existentes entre esos dos temas (crisis del capitalismo tardío y crisis del Estado de Bienestar) que Habermas haya tratado ambos. La lectura de este artículo me ha inspirado escribir las siguientes líneas, pero quede dicho que no se trata ni de un comentario ni desarrollo del mismo.

En el presente trabajo pretendo, en primer lugar, poner en evidencia aquellos principios que se reconocen como fundadores de los derechos sociales, así como a las principales críticas con que hoy se enfrentan. Creo que para ello es conveniente pasar revista previamente tanto a su historia como articulación conceptual y positivación jurídica. En un segundo lugar, pasaría a analizar las relaciones que veo que existen entre el Estado social de Derecho y los derechos sociales, relaciones que muestran el carácter contradictorio del Estado social.

## 2. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS DERECHOS SOCIALES

El origen de determinados derechos sociales y económicos se encuentra propiamente en la larga serie de conflictos de clase del siglo XIX, que pusieron en evidencia la insuficiencia de los derechos individuales del constitucionalismo clásico. De esos conflictos surgieron una serie de exigencias de carácter socio económico que el Estado tuvo que ir atendiendo. Si bien eso es fundamentalmente cierto, en el plano teórico el antecedente directo de estos derechos sociales es necesario buscarlo en

la filosofía social y política de la Ilustración. Para tal asunto es bastante representativo el pensamiento de Rousseau. Según la opinión del ginebrino, los poderes públicos deben abandonar su postura abstencionista en lo social, ya que se debe tener en cuenta que el devenir propio de la sociedad —la fuerza de las cosas— aumenta la desigualdades existentes de modo natural:

«Esta igualdad se dice que es una quimera de la especulación que no existe en la práctica. Pero si el abuso es inevitable, ¿se sigue de ello que al menos no haya que regularlo? Precisamente porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad es por lo que la fuerza de la legislación debe tender siempre a mantenerla» (J. J. ROUSSEAU, 1980, lib. II, cap. XI, p. 58).

La postura de Rousseau, sin embargo, no es tan anti-liberal (si por tal concepción se entiende la defensa del igualitarismo en detrimento de la idea de la libertad), pues, no en vano, consideraba que «el fin de todo sistema de legislación» se reduce a dos objetos principales, la *libertad* —como fuerza y fin último del Estado— y la *igualdad* —como condición de la libertad—; «la igualdad, porque la libertad no puede subsistir sin ella» (ROUSSEAU, op. cit., p. 57).

El primer texto de naturaleza jurídica en donde se encuentra recogido la idea de los derechos sociales es la declaración de derechos que antecede a la primera Constitución republicana de Francia, elaborada en el período jacobino y que nunca llegó a estar en vigor (*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 24 de junio de 1793*). Se trataba de otorgar un soporte constitucional a la *fraternité al lado de la liberté y la égalité*. En dicha Constitución, más que reconocer unos derechos reclamables individualmente, lo que se establece es un conjunto de obligaciones que la sociedad tiene de cara a aquellos que poseen menores recursos; se podría decir que es el inicio de una legislación social, pero de un especial significación por situarse en la cúspide de la jerarquía normativa. En concreto se reconoce el deber de la sociedad de garantizar la subsistencia de sus ciudadanos —preferentemente por medio de la proporción de un trabajo— así como la instrucción pública. Esta primera referencia a la asistencia y previsión social se agota en una

frase programática que nada otorga en concreto y que se limita a proclamar una obligación cuya precisión y cumplimiento al legislador y a la administración:

Art. 21. La beneficencia pública es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, sea proporcionándoles trabajo, sea garantizando los medios de existencia a los que están incapacitados para trabajar.

Art. 22. La instrucción es una necesidad para todos. La sociedad favorecer contodo su poder los progresos de la razón pública y colocar la instrucción al alcance de todos los ciudadanos.

La otra fecha clave en la historia de los derechos económicos es la de 1848. Ahí parece unida a la idea del *Estado democrático y social*. Esta fórmula tal como apareció por primera vez en la publicaciones de Louis Blanc, durante la revolución de París de 1848, tenía un contenido concreto. Iba referida al derecho al trabajo que desde entonces queda configurado como un derecho fundamental (ABENDROTH, 1986, pp. 17-18).

Especialmente a partir del siglo XIX se empezará a tomar clara conciencia de que el desarrollo de la sociedad industrial —de la evolución del salvaje liberalismo económico— genera unos obstáculos para el libre e igual desarrollo de todos los hombres, que el empobrecimiento y la explotación de unos crea fosos insalvables entre los hombres y que así se desconsidera y margina a muchas personas —la alienación de la que hablaba Marx—. El Estado se verá obligado, por la lucha del movimiento obrero, a intervenir para remover obstáculos y crear condiciones que superen la discriminación y favorezcan la igualdad real: de ahí surgirán los derechos sociales.

### **3. POSITIVACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL**

La República de Weimar se tomó en serio el Estado social de Derecho por cuanto aceptó en su texto constitucional numerosas garantías. Pero si bien la Constitución de Weimar reconocía una lista de derechos socia-

les pronto la jurisprudencia transformó en meras fórmulas vacías las exigencias de contenido social estereotipadas en la Constitución al afirmar que se trataba de fórmulas programáticas, que carecían de significación concreta y que no tenía contenido vinculante alguno para el legislador. (ABENDROTH, 1986, p. 19).

La *Grundgesetz* de 1949 es más parca en el reconocimiento de derechos sociales, pero en compensación consagra la fórmula del Estado social de Derecho. Con referencia a esta fórmula Ernst Forsthoff —un destacado discípulo de Carl Schmitt— llega a la conclusión de que se trataba de una mera fórmula de propaganda, de compromiso formal en el sentido de Carl Schmitt, que carecía de todo contenido concreto y a la que no se la puede someter a interpretación; por consiguiente, no tiene relevancia jurídica alguna (ibidem, p. 29).

En el ámbito jurídico alemán existen, como he indicado, controversias acerca del alcance que tiene el empleo del término ‘social’ en forma adjetiva del sustantivo. Estado en dos artículos del texto constitucional. Eso es algo que ha quedado más en la Constitución española de 1978, quizá debida a que sea la más reciente del constitucionalismo occidental, ya haya aprendido de algunos errores. La fórmula utilizada es mucho más clara y se concreta en unos valores:

«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y el pluralismo político» (art. 1.1 de la Constitución de 1978).

Este artículo, al igual que los artículos 20 y 28 de la *Grundgesetz* de Bonn, consagra en una fórmula programática una ineludible exigencia ético-política de nuestro tiempo: la consecución de un bienestar social general en un contexto de libertades democráticas. Dicha potencial meta a realizar se complementa en la Constitución con un encargo preciso a los poderes públicos recogidos en el artículo 9.2 (art. copiado casi literalmente del art. 3 de la Constitución Italiana):

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se inte-

gra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en vida política, económica, cultural y social».

Podría caracterizarse, en consecuencia, el Estado social de Derecho español como aquel Estado sancionado por el artículo 1.1 de la Constitución y instrumentalizado en el artículo 9.2. Podría completarse también con un párrafo del Preámbulo, a modo de idea programática:

«La Nación española (...) proclama su voluntad de:

(...) Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida».

#### **4. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS SOCIALES**

Como ya he indicado, los derechos sociales, económicos y sociales surgieron en el ámbito de una función del Estado y del Derecho: así se regulará las condiciones de trabajo, la seguridad social, la huelga, la sindicación, la educación. Son derechos prestación garantizados, en su mayor parte, por los servicios públicos. Por ello si se quiere dar una incidencia práctica a los derechos sociales éstos deben superar el papel que los derechos fundamentales tenían en la concepción liberal —en concreto, servir como meros límites de la actuación estatal—, para transformarse en instrumentos jurídicos de una actividad positiva del Estado orientada a posibilitar la participación de los individuos y los grupos en el ejercicio del poder.

Entiendo que los derechos sociales, esto es un mero *intento* de definición, serían aquellos derechos, que poseen los miembros de una comunidad por el hecho de ser hombres, a disfrutar una prestación positiva de los poderes públicos en función de la participación en los beneficios de la vida social y en función de la participación del principio igualdad. Son derechos que establecen, pues, una relación jurídica con dos partes: un sujeto acreedor (el ciudadano) y un sujeto deudor (el Estado).

En el sentido objetivo, los derechos sociales pueden entenderse como el conjunto de las normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora y moderadora de las desigualdades sociales. En el sentido subjetivo serían las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes públicos. Para que no se queden reducidos a una vaguedad inaguantable y no queden fuera del derecho positivo, los derechos sociales necesitan traducirse en normas concretas que especifiquen poderes de hacer y de exigir.

Hay que subrayar que, a pesar del intento de definición realizado *supra*, el *status* jurídico de los derechos sociales no está nada de claro en el constitucionalismo contemporáneo. Las ordenaciones sociales de los Estados, configuradas por la ley y aplicadas por la administración, se sitúan en su aspecto formal bajo el imperio de las normas constitucionales del Estado de Derecho, pero cabe plantearse con fundamento el problema de si las normas constitucionales que regulan los derechos de tipo social y económico pueden recibir una aplicación inmediata y directa (ya que necesitan de toda una infraestructura básica. Error frecuente: el de confundir el orden del *deber ser* con el del *ser*, pues, como decía Jeremy Bentham en su *Anarchichal Fallacies*, las buenas razones para desear que existan los derechos del hombre no son derechos, las necesidades no son los remedios, el hambre no es el pan) o, por el contrario, constituye una regla programática que vincula simplemente al legislador. Pero lo que les falta en punto a garantías constitucionales lo compensan con la fuerza que extraen de las tendencias sociales, de las realidades y exigencias de la vida social (Ernst FORSTHOFF: *Concepto y esencia del Estado social de Derecho*, en ABENDROTH, 1986, pp. 76 y 106).

## **5. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS DERECHOS SOCIALES: LA IDEA DE IGUALDAD. ARGUMENTOS Y CONTRAARGUMENTOS**

Se puede dar por válida la siguiente caracterización de derechos humanos propuesta por Pérez Luño: «Los derechos humanos aparecen como

un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocida positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional» (A. E. PÉREZ LUÑO, 1984, p. 48). Si aceptamos ésta definición, podemos decir que la libertad y la igualdad son los corolarios de la idea de la igualdad de la persona, y calificar a los derechos civiles y políticos como derechos fundamentales de libertad y a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos de igualdad.

No sólo históricamente, sino conceptualmente los derechos sociales se encuentran vinculados al principio de igualdad. La igualdad es considerada como postulado fundamental de toda la moderna construcción teórica y jurídico-positiva de los derechos sociales. Pero también se da una vinculación práctica, porque en una sociedad que *de facto* es desigual es necesario una actuación *de iure* que iguale tal realidad.

Se puede indicar, sin demasiado margen de error, que uno de los afanes prioritarios de las sociedades más desarrolladas, económica y políticamente, se ha cifrado en optimizar a todos los sectores, las ventajas del desarrollo y del bienestar social —con independencia de la sinceridad puesta por las distintas fuerzas políticas en tal empeño, o de la idoneidad de los medios empleados para su consecución.

La aspiración creciente hacia el igualitarismo, vislumbrada con mezcla de admiración y adversión por Tocqueville, se revelaba como la consigna motriz de los sistemas políticos más avanzados.

Conviene advertir que en nuestra época, la lucha por la igualdad material ha revestido dos orientaciones claramente diferenciadas. Así en los países denominados de «socialismo realmente existente» la prioridad de la igualdad material ha servido de criterio legitimador para el sacrificio de las libertades; mientras que en las democracias parlamentarias se ha intentado conjugar ambos valores, si bien los avances en el equilibrio de las condiciones socio-económicas han quedado muchas veces a merced de las fuerzas políticas que en estos sistemas se alternan en el ejercicio del poder.

Existen determinados acontecimientos de la reciente historia política

y jurídica de las sociedades democráticas que prueban hasta qué punto de la aspiración igualitaria ha calado en la opinión pública y ha trascendido en un sistema normativo e institucional, quedando plasmado en los mismos textos constitucionales.

El que suscribe estas líneas desea contribuir a justificar la función axiológica del igualitarismo como fundamentadora de los derechos económicos sociales y culturales. Sin embargo, hoy se dan diferentes tentativas encaminadas a deslegitimar el sentido de la igualdad material como valor fundamental (GRUNDWERT). Los ataques contra el igualitarismo en la actualidad podían clasificarse según los siguientes objetivos:

I) A mostrar la incompatibilidad de sus presupuestos con la realización de otros valores, en especial el de la libertad, que se estiman prevalentes (tesis de los economistas neo-liberales). Supone, pues, una supervaloración de la idea de la libertad individual, por ello sólo pueden aceptar que el Estado sea un *Estado mínimo*, reducido a velar por el orden y la resolución de conflictos privados (Robert NOZICK). Esta opinión forma parte de lo que se ha llegado a llamar «embestida conservadora» (GALBRAITH), cuya característica sería la oposición a la dinámica y transformaciones introducidas en las sociedades occidentales por el asentamiento del Estado social. Los valores a conservar serían los de la sociedad liberal; todas estas teorías compartirían una ilimitada confianza en la capacidad del mercado para resolver los problemas económicos y, consecuentemente, el recelo frente a toda forma de intervencionismo estatal, por lo que se busca dismantelar en lo posible el sobrecargado aparato del Estado en orden a alcanzar una mayor competitividad y eficiencia.

II) A relativizar su alcance, así como a reputarlo superfluo o contradictorio con las condiciones funcionales y exigencias de diferenciación ligadas a la complejidad de los sistemas sociales más avanzados (tesis de la Systemtheorie defendida por Niklas LUHMANN).

III) A negar su propia condición de auténtico valor ético o jurídico-político, desde posturas elitistas (tesis sostenida por los «nuevos filósofos»).

Sin embargo, existen buenas razones para mantener la legitimidad del ideal igualitario, así como para evidenciar la debilidad de las argumentaciones que en nuestros días se esgrimen en su contra:

D) La tesis de la incompatibilidad entre los valores de libertad e igualdad responde a una concepción individualista, que no tan sólo plantea mal las relaciones entre ambos valores, sino que termina por comprometer el propio significado de la libertad.

Resultaría provechoso comprobar que en un autor que, como Kant, no es susceptible de ser acusado de veleidades socialistas y anti-individualistas, el concepto de libertad no excluye la idea de igualdad, sino que la exige, al concebirla como límite formal y objetivo de la libertad: la libertad de cada uno se halla limitada por la igual libertad de los demás; la igual libertad de quienes me rodean configura el ámbito de en el que mi libertad puede desarrollarse plenamente. Consecuentemente el derecho será para Kant «la limitación de la libertad de cada uno a la condición de su concordancia con la libertad de todos en tanto que esta concordancia sea posible según una ley universal» (I. KANT, 1986, p. 26). La coimplicación entre la libertad y la igualdad, se halla también presente en la doctrina de Hegel.

La Revolución Francesa proclamó los valores de la libertad y la igualdad (junto con el de la fraternidad), pero esos dos valores no lograron conciliarse en la sociedad del siglo XIX. La libertad apenas sancionada se vio enseguida en contradicción con una igualdad en la práctica casi siempre traicionada. La Revolución Rusa, lejos de resolver dicha contradicción, la exasperó aún más, forzando el término igualdad. Por eso cabe decir que la Revolución Francesa todavía está por realizar plenamente.

La convicción de que la libertad y la igualdad no son exigencias contrapuestas, se ha abierto paso incluso en determinados sectores del pensamiento liberal más progresista. Para alguno, estos dos *Grundwerte*, desde el punto de vista liberal-democrático, se condicionan mutuamente: la igualdad porque debe traducirse en la garantía de iguales oportunidades para realizar la libertad en el Estado y la sociedad; y la libertad porque precisa para su realización, no sólo un tutela jurídico-formal, sino también una equiparación de oportunidades sociales que permite la satisfacción de las necesidades personales y la participación de los individuos en la organización del trabajo y de la entera vida social.

La igualdad es garantía necesaria para que el otro gran principio de la conciencia moderna, la libertad, no sufra interpretaciones reduccio-

nistas, que en la práctica lo lesionan gravemente. Cuando la libertad se concibe en exclusiva como la libertad del empresario, del mercado y de la obtención de beneficios, sólo el valor de la igualdad se muestra capacitado para rescatar toda la densidad del concepto moderno de libertad. Esta significa la capacidad de los individuos y de los colectivos de ser dueños y sujetos de su destino. su hondo sentido como libertad de opresión, su tradición como emancipadora de toda servidumbre, sólo pueden ser reivindicados desde la defensa de la igualdad.

II) Las tesis que reputan superfluo el principio de igualdad, o que incluso dicen que es contrario a las exigencias funcionales de una sociedad moderna, soslayan la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos constituyen la categoría complementaria de la libertades tradicionales en la configuración del sistema de derechos fundamentales de los regímenes políticos democráticos. Su razón de ser estriba en asegurar el marco condiciones materiales para el pleno desarrollo de la personalidad.

Además, si realizamos una mirada histórica, podemos observar la inmediata incidencia de la teoría de la igualdad con respecto a la fundamentación filosófica de los derechos sociales; es más, tales derechos históricamente no han representado sino un intento de concreción de dichas exigencias.

III) La pretensión de los «nuevos filósofos» (en especial, los franceses André Glucksmann y Bernard Henri-Levy —los «nouveaux philosophes» que hoy están significativamente fuera del debate filosófico, habiéndose convertido en meros publicistas) de negar autenticidad axiológica a la igualdad material reposa, como la mayor parte de los ataques históricos contra esta idea, en la deliberada confusión de su significado con el igualitarismo vulgar e ingenuo, que ignora la evidencia de las diferencias naturales entre los hombres y pretende la organización uniformista de las funciones sociales y de la distribución de los bienes.

Sin embargo, las posturas igualitarias han reivindicado en el plano ético, la aptitud universal de todos los hombres, para a través de su razón práctica, sentar los valores básicos de su convivencia. De ahí, que en la actualidad y desde enfoques tan dispares como los de John Rawls y Jürgen Habermas, se tienda a un cierto «neocontractualismo» que sostiene

la fundamentación consensual de los valores en base a la competencia de la razón práctica, para establecer principios universales de justicia (RAWLS) o intereses generalizables (HABERMAS), a partir de un «velo de ignorancia» (o sea, de una posición original no condicionada por intereses egoístas, en Rawls) o de una «situación ideal de habla» (es decir, no distorsionada por condicionamientos de asimetría en las relaciones comunicativas, en Habermas), lo que equivale a afirmar la exigencia de la igualdad básica de quienes intervienen en el discurso. En la concepción de la Justicia de Rawls ésta se concreta en dos principios básicos. El primer principio atañe a la distribución de la libertad: a todos por igual; el segundo se dirige a la distribución de otros bienes primarios y se divide en dos: uno que se refiere a la igualdad y se pronuncia por la igualdad de oportunidades; el otro tiene por objeto la desigualdad, que se admite si resulta beneficiosa para los más desfavorecidos (John RAWLS, 1973, pp. 302 y ss.). En ese principio de la igualdad, corregido por el de la diferencia, tiene el Estado de Bienestar su nueva legitimación: en definitiva, Rawls justifica un Estado social progresista con pleno intervencionismo estatal y un articulado sistema de justicia social.

Es necesario afirmar, por tanto, una alternativa de un igualitarismo filosófico-político radical, es decir, una opción ética sobre el derecho igual a todos los hombres, a realizarse plenamente como seres libres y autónomos —el derecho al libre desarrollo de la personalidad—. Para lo cual, removerse los obstáculos de orden socio-económico que dificultan o se oponen a la emancipación de toda la sociedad. De tal forma que, en la comunidad definitivamente desalienada, la libertad de cada uno sea la condición resultante de la igual libertad de todos.

## **6. REFLEXIONES SOBRE LA VALIDEZ ACTUAL DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO: SU CARÁCTER CONTRADICTORIO**

La expresión «Estado social de Derecho» es la fórmula a la que responde la estructura política y económica de todos los estados europeos occidentales. Siguiendo al jurista alemán Ernst Fortsthoff, dicha fórmula puede definirse así:

«El Estado social, a diferencia del Estado autoritario y del Estado liberal de Derecho, es un Estado que garantiza la subsistencia y, por tanto, es Estado de prestaciones y de redistribución de riqueza». (ERNST FORSTHOFF: *Problemas constitucionales del Estado social*, en ABENDROTH, 1986, p. 49).

El Estado de Bienestar en un Estado con clara vocación intervencionista. Si admitimos que el principal objetivo del Estado social es evitar los antagonismos de clases y paliar las contradicciones del capitalismo eso conlleva necesariamente la defensa de un Estado fuerte, de un Estado intervencionista en la economía y activo socialmente (aunque habrá que matizar que la defensa de Estado de un poder ejecutivo fuerte no implica la defensa de un Estado incontrolado). En esto se diferencia claramente del Estado liberal de Derecho, tal como sostiene Elías Díaz:

«El Estado social de Derecho se concibe como fórmula que, a través de una revisión y reajuste del sistema, evite los defectos del Estado abstencionista liberal, y sobre todo del individualismo que le servía de base, postulándose planteamientos de carácter "social" que, por otra parte, queden también perfectamente diferenciados de cualquier otro sistema cercano a los totalitarismos fascistas». (Elías DÍAZ, 1981, p. 83).

Se trata, pues, de un Estado que intenta compatibilizar el capitalismo como forma de producción y la consecución de un bienestar social general, y todo ello conforme al Derecho. Pero dicho así más parece una defensa interesada e ideológica del sistema, porque no es difícil vislumbrar que lo que se trata es de un intento de legitimar la actividad estatal intervencionista en favor del aseguramiento de la estabilidad y crecimiento económico, con capa de servir así al interés general. No es que trate de ocultar los inegables progresos sociales alcanzados —y no hay que olvidarlo, debido a la lucha del movimiento obrero pero sin duda que se trata del mejor elemento regulador con el que ha contado el capitalismo para evitar sus crisis cíclicas. Lo menos que se puede decir del Estado social es que presenta una doble faz: visto de un lado puede aparecer como la plasmación de aquella fórmula añeja y resignada de «domesticar el capitalismo» «resignada ya que se partía del convencimiento de que la econo-

mía del mercado no podía superarse»; pero visto de otro lado se trata de la mejor manera encontrada por el capitalismo para garantizarse un buen estado de salud y «domesticar el movimiento obrero». Es decir, puede decirse que el estado social de Derecho es un fruto híbrido de dos tendencias contrapuestas. Por una parte es una conquista de un socialismo democrático, como se puede ver en la Constitución de Weimar; por otro lado, es una consecuencia del pensamiento liberal que lo concibe como un instrumento de adaptación de sistema político a las nuevas exigencias del capitalismo tardío —el caracterizado, precisamente, por la necesidad de una intervención directa del Estado para regular las disfuncionalidades del mercado, pero esa nueva actividad estatal, tal como vio lúcidamente Habermas en *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, necesita de una modalidad de legitimidad, que en un principio se centrará en tratar de ofrecer una serie de contrapartidas sociales que justifique el gasto público y la omnipresencia del Estado.

«El proyecto del Estado social se constituyó en heredero de los movimientos burgueses de emancipación y del Estado democrático constitucional. Si bien surgió de la tradición socialdemócrata no son solamente gobiernos socialdemócratas los que han ido construyéndolo. (...) Desde fines de los años setenta están haciéndose evidentes los límites del proyecto del Estado social sin que, hasta la fecha, sea visible una forma sustitutiva nítida. (J. HABERMAS, 1988, p. 119).

A pesar de la opinión que sostiene Habermas, no está nada de claro que el Estado de Bienestar fuera tanto el resultado de la lucha de clases como fruto de la convicción generalizada de su necesidad y posterior aplicación, por aproximaciones sucesivas, de concesiones recíprocas. Así en el caso de Gran Bretaña la articulación del Welfare State avanzó con tanta mayor rapidez cuanto más cercanas e identificadas en un objetivo común se hallaban las distintas clases sociales: los grandes saltos adelante en política de bienestar se dieron durante las dos guerras mundiales y en modo alguno a raíz de las revueltas que precedieron a 1914 o la huelga de 1926. El Estado de Bienestar sería, por tanto, el resultado de un consenso o pacto social tácito que realiza, de alguna manera, las esperanzas de una larga lucha:

«El aspecto *sustancial* del programa del Estado social se alimenta de los restos de la utopía de la sociedad de trabajo: al normalizarse el *status* de los trabajadores mediante la participación cívica y el ejercicio de derechos sociales, la masa de la población consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia social y bienestar creciente. Ello presupone que las intervenciones estatales pueden garantizar la coexistencia pacífica entre el capitalismo y la democracia» (J. HABERMAS, 1988, p. 120-121).

Los derechos sociales se conciben en el seno del Estado social como las contraprestaciones necesarias para compensar los riesgos fundamentales del trabajo asalariado (accidentes laborales, enfermedad, pérdida del puesto de trabajo, desamparo en la ancianidad, desprotección de la infancia de la clase obrera): en consecuencia, los derechos sociales tienen como objetivo fundamental la humanización del trabajo, que en el capitalismo no puede dejar de ser heterónimo y alienado —por caracterizarse por la apropiación privada de la riqueza generada públicamente. La concesión de unos derechos sociales forma, pues, parte esencial del proyecto del Estado social que pretende mejorar y consolidar formas de vida más dignas y emancipadas. La situación persistente del asalariado es compensada mediante la adjudicación de unos derechos que como cliente puede hacer valer ante las burocracias del Estado social y mediante su papel de consumidor con poder adquisitivo de bienes de consumo masivo—papel que por otra parte comporta un alivio importante del mercado económico. En definitiva, los derechos sociales son un mecanismo importante para la pacificación del antagonismo de clases, pues mediante esas prestaciones compensatorias se neutraliza ese material explosivo (o por lo menos conflictivo, que en determinadas situaciones ha sido la principal baza de los proyectos revolucionarios) que la situación de asalariado comporta.

Habermas, siguiendo en esto muy de cerca el pensamiento de Claus Offe, distingue tres tipos de reacciones ante los recientes avatares del Estado social (hay que tener en cuenta que él sólo se está refiriendo explícitamente a países como la República Federal de Alemania y los Estados Unidos de América): la de los *legitimistas* de la sociedad industrial, situados en el ala derecha de la socialdemocracia, que defienden el equilibrio entre las necesidades de la economía capitalista y las victorias históricas del

Estado social; la de los *neoconservadores*, empeñados en desmontar lo conseguido por el reformismo de la sociedad de trabajo; y la de los *disidentes*, críticos del crecimiento, son los nuevos movimientos sociales unidos por el rechazo de esa visión productivista del progreso que comparan los legitimistas con los neoconservadores, disidentes incapaces de articular un pensamiento positivo.

El pensamiento del filósofo frankfurtiano debe inscribirse dentro de los intentos por recuperar lo que todavía tiene de válido el Estado social, por lo menos mientras no se aporta algo mejor generado mediante un nuevo consenso social. Si el Estado social el último paso evolutivo del Estado constitucional en pro de una justicia social y una igualdad material, no existe razón alguna para apartarse de ese camino en los países algo atrasados en ese sentido. Por ello no cabe duda que en muchos lugares, quizá también en España, no se haya apagado ese brillo utópico que acompañaba las descripciones del Estado de Bienestar. Quizá hoy por hoy, tal como dice Habermas, este Estado sea inevitable:

«Precisamente la falta de opciones sustitutorias e, incluso, la irreversibilidad de unas estructuras de compromiso por las que fue necesario luchar, son las que hoy nos sitúan ante el dilema de que *el capitalismo desarrollado no pueda vivir sin el Estado social y, al mismo tiempo, tampoco pueda hacerlo con él*». (HABERMAS, 1988, p. 124. La cursiva es mía).

## 7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ABENDROTH, E. FFORSTHOFF y K. DOEHRING, *El Estado social*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1986.
- Jürgen HABERMAS, 'La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas', en *Ensayos políticos*, Panínsula, Barcelona 1988, pp. 113-134.
- Jürgen HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires 1975.
- John RAWLS, *A Theory of Justice*, Oxford, University Press, 1973.
- Elías DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid 1981.
- Fernando VALLESPÍN, 'El anarcocapitalismo', *El País*, 5.2.1987, Libros, pp. 1 y 6.
- I. KANT, *Teoría y Práctica*, Tecnos, Madrid 1986.

- J. J. ROUSSEAU, *Del Contrato Social*. Discursos, Alianza Editorial, 1980.
- José Luis SERRANO, 'Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica', *REP*, n. 56 (abril-junio 1987), pp. 95-119.
- A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid 1984.
- A. E. PÉREZ LUÑO, 'El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales', *ADH*, n. 1, 1981, pp. 255-275.