

1

ESPAÑA 1993

**una interpretación
de su realidad social**



Fundación Encuentro

Centro de Estudios del Cambio Social (C.E.C.S.)

La Fundación Ramón Areces, la Empresa Iberdrola y la Fundación Encuentro sostienen, en este Centro de Estudios, el Departamento de Elaboración de Datos, la Biblioteca y el Banco de Datos, así como el Centro de Documentación Europea y de las Comunidades Autónomas. Todos ellos sirven de base al Equipo de Investigadores encargados de redactar el “Informe Anual sobre la realidad social española”.



Edita: Fundación Encuentro
Alvarez de Baena, 7, Bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-00-2
Depósito Legal: M-27134-1994

Fotocomposición e Impresión: Comprint, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE CUARTA
EL BIENESTAR SOCIAL 211

Capítulo IV
CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR 213

- 1.—Introducción 215
- 2.—El Estado de Bienestar en España 217
- 3.—Socialdemocracia y Neoliberalismo 221
- 4.—¿Podemos aspirar a una *Sociedad del Bienestar* que cumpla
los objetivos del *Estado de Bienestar*? 223

Capítulo IV

CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. Introducción

El tema principal de nuestros días es la crisis financiera del Estado. La crítica al *Estado fiscal* por su fracaso económico y social es hoy un lugar común.

La transformación radical de la economía mundializada y la destrucción de empleo a causa de la revolución tecnológica, obligan a revisar las políticas económicas y sociales del llamado Estado de Bienestar. Las condiciones de acceso al empleo, el temor a perderlo y la posibilidad de no poder disfrutar de unas pensiones decorosas, han llegado a generalizar la angustia social.

Pero esto no autoriza a decretar sin más la muerte del Estado de Bienestar. *Justicia y bienestar* son dos conceptos diferentes: los mínimos de justicia son cosa de los Estados; el bienestar, en cambio, depende del hombre concreto, según sus capacidades y las posibilidades que le brindan la sociedad y el Estado. La cuestión estriba, entonces, en delimitar cuáles son las necesidades y bienes básicos que han de ser considerados como mínimos de la justicia. Por el hecho de que el Estado de Bienestar haya entrado en crisis, no estamos obligados a admitir que la única alternativa sea el Estado liberal de Derecho. De ahí la necesidad de concretar lo que se viene entendiendo por Estado de Bienestar, para distinguirlo del Estado social de Derecho, consagrado por la Constitución española.

Los mínimos de justicia que pretende defender el Estado social de Derecho constituyen una exigencia ética. Son por tanto irrenunciables. La jubilación, la universalización de la enseñanza, la asistencia sanitaria y aun el sistema de pensiones no contributivas son ya patrimonio de una sociedad moderna. Son derechos humanos económicos, sociales y culturales. Se critica el cómo de la gestión de esas conquistas sociales, pero en modo alguno podemos admitir perderlos.

La protección de los derechos humanos no demanda por sí misma una institucionalización de la solidaridad. Creemos, incluso, que la solidaridad no puede ser institucionalizada. Porque esa institucionalización, con sus enormes aparatos burocráticos, nos distancia de la auténtica solidaridad. Es más, genera mediocridad, pasividad e improductividad. Si hubiera que decidir en un dilema, preferiríamos que los ciudadanos fueran más creativos que solidarios, más empresarios que ideólogos, excelentes en sus empresas más que dotados de *buen voluntad* (G. Lipovetsky, 1992). La justicia social no es sólo un deber ético. Es, además, un ingrediente necesario de la productividad.

Las críticas más serias contra el Estado de Bienestar no se refieren exclusivamente a la quiebra financiera del Estado, a su incapacidad para responder a las demandas infinitas de bienestar que pueden formular los ciudadanos. Cuando se habla del fracaso estrepitoso de la solidaridad como valor, como virtud loable, cuando la practican los individuos en sus relaciones interpersonales, debemos preguntarnos, más bien, en qué medida ha contribuido a ese fracaso el intento del *megaestado* protector, paternalista e intervencionista que se adueña de la sociedad civil. Las democracias nacieron para defender a los ciudadanos frente a la rapacidad de los gobernantes. La democracia es, ante todo, protectora de la sociedad civil. Sólo una sociedad civil *motu proprio* solidaria hace posible un Estado social de Derecho.

El Estado social de Derecho es aquel que incluye en su sistema de derechos fundamentales no sólo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, comúnmente entendidos como de la *segunda generación*. Desde esta exigencia básica cobra algún sentido que se difumine la frontera precisa entre la sociedad civil y el Estado.

Por eso hay que distinguir claramente entre el Estado social de Derecho, que responde a las exigencias ético-políticas, y el Estado de Bienestar de cuño keynesiano. En ambos se hace presente el Estado, pero de forma diferente. Las exigencias éticas del primero siguen siendo irrenunciables. El debate sobre el Estado de Bienestar hay que situarlo en la *cuestión de los límites* que plantean la ética y la justicia social respecto al intervencionismo del Estado. Se debe discutir hasta dónde llega el *mínimo decente* que una sociedad, para considerarse moderna y avanzada, tiene que cubrir. En todo caso tiene que existir la voluntad política de cubrirlo. Y la intervención del Estado será únicamente la necesaria, en la medida que no impida, ni deje de estimular, la iniciativa y la eficacia creadora de los ciudadanos.

La institucionalización de los mínimos de justicia se inicia en las décadas finales del siglo XIX. Bismarck, deseoso de contrarrestar el socialismo, adopta medidas como el seguro de enfermedad, el seguro contra accidentes laborales o las pensiones para la vejez. Estas demandas son asumidas por el Estado, que hasta entonces sólo había tenido funciones políticas. El Estado providencia nace más por estrategia política que por exigencia ética. En plena segunda guerra mundial, con el *Informe Beveridge*, se da el segundo paso: había que suavizar las desigualdades sociales, con medidas como la nacionalización de las distintas industrias y servicios, con la creación de empresas públicas y la ampliación de la legislación social. El pensamiento keyne-

siano proporcionó la plataforma teórica al Estado de Bienestar. Frente al principio clásico de explicar las variaciones de los precios en términos de variaciones de dinero, Keynes las explica en términos de demanda. La insuficiencia de demanda efectiva será paliada por una política de pleno empleo y de redistribución de la riqueza. Todo esto exige la intervención del Estado en el campo económico y social. En realidad, Keynes no pretendía otra cosa que mantener el sistema capitalista.

A partir de la segunda guerra mundial, en las democracias europeas occidentales, el Estado se convierte en un gestor; y a partir de los años 60 en el responsable de todas las tareas sociales. Surge en consecuencia el Estado fiscal. El gobierno no tiene límites económicos para gravar o tomar prestados los recursos económicos que necesite para cubrir las demandas sociales.

2. El estado de Bienestar en España

La Constitución española de 1978 declara en su art. 1º: *«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho»*. Tal concepto del Estado propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo.

Esta formulación constitucional decide el cambio cualitativo del Estado respecto a las políticas sociales del régimen anterior. El franquismo asumió niveles de protección social notables: una legislación laboral muy estricta, un sistema de Seguridad Social y de sanidad pública, la escolarización básica de todos los españoles y una política de vivienda social que facilitó el acceso a la misma a amplias capas de la sociedad. Pero las políticas asistenciales de un Estado autoritario no cubren la exigencia fundamental de un Estado social de Derecho. Esta distinción es clara y fundamental.

El profesor García Pelayo destaca como condición esencial del Estado social su carácter democrático representativo. No se puede entender el bienestar social, si la articulación del sistema no es plenamente democrática. Debe ser la misma sociedad la que, a través de sus organizaciones e instituciones democráticas, participe activamente en el diseño de las políticas distributivas y de otras prestaciones sociales. No puede hablarse de Estado social de Derecho allí donde no se reconoce la participación de los ciudadanos, donde la sociedad se ve obligada a una actitud pasiva, receptora de bienes y servicios. Las

llamadas conquistas sociales logradas por procedimientos autoritarios tienen que ser legitimadas por la sociedad libre y democrática.

Tampoco se identifican plenamente el Estado social y el Estado de Bienestar de cuño socialdemócrata. Los primeros gobiernos de la monarquía constitucional actuaron de acuerdo con el marco del Estado social, sin tener que atenerse a las estrategias específicas del megastado socialdemócrata. No vamos a insistir de nuevo en esta distinción que ya hicimos más arriba, al referirnos a la institucionalización de los mínimos de justicia distinta de la institucionalización de la solidaridad. El Estado social no tiene que cargar con las patologías del Estado de Bienestar que ahora se manifiestan. La reactivación de la riqueza, la competitividad industrial y la distribución de la renta dependen más de la cultura de la sociedad que de las políticas intervencionistas del Estado.

Es cierto que durante el largo período 1945-1975, después de la segunda guerra mundial, la prosperidad económica permitió a las democracias industrializadas europeas aproximarse al Estado de Bienestar. Pero las singularidades de cada país y las orientaciones específicas de cada gobierno determinaron que se siguieran modelos diversos.

En España se eligió el camino de los incrementos salariales, de la presión fiscal, del recurso frecuente al Estado para salvar a empresas y sectores en crisis y la regulación dura de los mercados de trabajo, de la vivienda y de otros productos y servicios. A la hora del ajuste monetario, exigido por nuestra integración en la Unión Europea, se siguió practicando la laxitud presupuestaria. Según la confesión del propio Gobierno, después de las turbulencias monetarias y de la firma del Tratado de Maastricht, *«vivíamos por encima de nuestras posibilidades reales»*.

A partir de las elecciones de 1982, el Gobierno, no sin vacilar entre el modelo tradicional socialista y el de los que profesaban abiertamente su condición de socialdemócratas, fue inclinándose cada vez más claramente por el modelo del Estado de Bienestar, según la versión más europea de la socialdemocracia. Esta puesta al día con las democracias de los países industrializados de nuestro entorno, intentó realizar en una década lo que otros países habían tardado 40 años en conseguir.

Este modelo de Estado de Bienestar actuaba en la hipótesis de un amplio consenso entre el Estado y la sociedad civil en tres espacios básicos:

— El *consenso generalizado* sobre los conceptos de progreso e igualdad, como base fundamental.

— El *papel del Estado más o menos intervencionista a través del sector público y de políticas macroeconómicas relevantes*: entre ellas, las políticas reguladoras de la demanda, la ampliación de políticas redistributivas a través del sistema impositivo, y el control del gasto. Todas ellas intentaban disminuir las desigualdades sociales.

— El *pacto social*, según diversas fórmulas, entre todos los agentes sociales, y no sólo entre trabajadores y empresarios, con la intervención del Gobierno, a fin de incorporar activamente a trabajadores y empresarios en el diseño del desarrollo económico.

Pero la crisis económica y la conflictividad laboral crearon graves obstáculos a las políticas gubernamentales en los tres espacios básicos antes señalados. El fracaso del pacto social fue permanente y estrepitoso. En 1982 nos encontrábamos en uno de los momentos más difíciles de la crisis económica, agravada desde 1973. Ni siquiera el ciclo expansivo 1986-1990 sirvió para crear la paz social. El clima de conflictividad en los sectores productivos caracterizó las relaciones laborales.

Basta recordar los datos más significativos: la capacidad de movilización de los sindicatos, claramente superior a la debilidad de afiliación (12-10%), demostrada en las huelgas conseguidas; el número de jornadas laborales perdidas (611 por cada 1000 asalariados), como media anual, entre 1980 y 1988, sólo fue superado por Grecia. Incluso descontando la huelga general del 88, sólo lograríamos descender a 500 jornadas, que podrían igualarnos a Italia.

Las huelgas industriales y en los sectores estratégicos, como los servicios públicos, así como las dos generales (14-D, 1988 y 27-E, 1994) debieran proporcionarnos algunas enseñanzas. En primer lugar para esclarecer la cuestión de si los representantes del pueblo en las Cortes están decididos a integrarnos de veras en la economía europea occidental abierta a los mercados internacionales de productos, de servicios y de capitales. En dicho caso, el proteccionismo, la planificación económica, la nacionalización de industrias, la autarquía y el socialismo propiamente dicho, son alternativas de escaso interés.

En las negociaciones con los agentes sociales se tiene la impresión de que no han sido precedidas de un diagnóstico compartido por las partes negociadoras. No lograron ponerse de acuerdo ni siquiera en los números o datos del análisis. No tiene sentido discutir el trata-

miento de una enfermedad desconocida, antes de que haya sido diagnosticada por los expertos. Cualquier debate requiere ir por partes. Pedir genéricamente un cambio total de la política económica, sin especificar las alternativas, sirve únicamente para crear confusión y desautorizar a los negociadores. Al menos ésta es la impresión generalizada de la opinión pública.

No podemos separar los problemas económicos y sociales de otras crisis más profundas de confianza en el sistema político. No se puede tolerar que determinados grupos de presión –patronales, sindicales, financieros, religiosos, medios de comunicación, etc.– actúen como si tuvieran derecho de veto. El Parlamento ha sido elegido para legislar y el Gobierno para llevar a la práctica las leyes. Las diversas ideologías subyacentes, tanto en los partidos como en los grupos sociales, tienen que dialogar entre ellas, respetar el rigor del debate serio, sobre el modelo de sociedad, sobre la manera de concebir las relaciones Estado/Sociedad, sobre el concepto de igualdad y libertad y, en definitiva, sobre el reparto de los costes sociales. En la algarabía actual de mutuas descalificaciones, va a ser poco menos que imposible reconstruir la confianza política y la estabilidad, una y otra necesarias para intervenir en el concierto de las estrategias domésticas, supranacionales e internacionales.

Por si esto fuera poco, ahora la crisis económica y la conflictividad laboral alcanzan a toda Europa. El Tratado de la Unión, tanto en su vertiente económica como política, impone inexorablemente una política monetaria y de ajuste presupuestario para no perder el tren de nuestro futuro económico y democrático.

Como hemos analizado en la parte anterior, nuestra tasa de paro y de déficit público nos alejan de la Unión Europea, forzada a competir con economías como la de EE.UU., Japón y las emergentes del sudeste asiático. ¿No habrá que revisar el concepto mismo del Estado de Bienestar y su trasfondo ideológico? ¿No se está redefiniendo de hecho en Europa el concepto del Estado de Bienestar?

Existen ciertamente unos mínimos políticamente irreversibles. Hay que mantener una Seguridad Social que cubra la enfermedad, los accidentes, la vejez, las pensiones no contributivas. Tenemos que aumentar el gasto en educación obligatoria y en formación profesional. La inversión en infraestructuras viarias y en comunicaciones se ha convertido en condición previa y necesaria del desarrollo. ¿Qué parte de estos gastos corresponden al sector público y cuáles de ellos po-

drían ser cubiertos por la iniciativa privada? La cuestión no es sólo, ni fundamentalmente, económica.

Si queremos integrarnos de hecho y no meramente de derecho en la UE, sin perder de vista el Estado de Bienestar, tal como se desarrolló en la Europa nórdica y central después de la segunda guerra mundial, habrá que indagar las causas de tan rápido deterioro. Pudiera ocurrir que, a estas alturas, el pleno empleo en el Estado de Bienestar fuese una meta inalcanzable ¿No habrá que acudir a una redefinición del papel del Estado y de lo que se ha venido entendiendo como sociedad?

3. Socialdemocracia y Neoliberalismo

En su trayectoria histórica, tanto la plasmación material como la reflexión teórica y científica sobre el Estado de Bienestar se han producido en el marco de dos grandes concepciones ideológicas.

No parece que la tradición liberal y el socialismo democrático sean teóricamente incompatibles. Eduard Bernstein llega a decir que *«respecto del liberalismo, considerado como un gran movimiento histórico, el socialismo es su legítimo heredero»*. Y a su vez, *«actualmente no hay ninguna idea realmente liberal que no pertenezca también a los elementos de las ideas del socialismo»*¹. ¿Debemos seguir considerando estas dos ideologías como irreconciliables?

La convergencia de ambos sistemas, que parten, al parecer, de puntos tan distantes como el *bienestar individual* y el *bienestar colectivo*, no es únicamente fruto de la permeabilidad histórica, de la asunción y adaptación de cada uno de ellos a elementos básicos del otro a lo largo de las últimas décadas. Expertos del socialismo nos dicen que los principios centrales del liberalismo no se contraponen a un conjunto superior de principios socialistas. La libertad personal, la igualdad de oportunidades y de tolerancia, como principios liberales, no pueden ser interpretados seriamente sin cambiar las estructuras sociales y económicas existentes para que esos mismos principios puedan ser desarrollados. El principio de la igualdad, no absoluta ni incondicional, marcaría el punto de convergencia. Es compatible con el principio de la diversidad. Las democracias industrializadas deberían

¹ Eduard Bernstein, *Socialismo evolucionista. Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, Barcelona, Fontanara, 1975, pp. 130-132.

pretender eliminar aquellas desigualdades que tienen su origen no en diferencias individuales, sino en la propia organización social. En esos dos marcos ideológicos habrá que debatir, en cada caso, la prioridad de una y otra tendencia y el coste de cada estrategia para llevarlas a la práctica.

La confrontación entre ambas concepciones ideológicas se manifiesta de forma privilegiada en estos momentos en el debate sobre el papel y funciones del Estado y de la sociedad civil. Un debate sobre la relación entre el Estado y el mercado; en definitiva, un debate sobre los límites de lo público y lo privado.

Muchas de las dificultades surgen de la ambigüedad misma del concepto *sociedad civil*. Todo ello es fruto de una complicada historia intelectual. El término mantiene dos significados diferentes: en un sentido amplio, denota el entramado de instituciones sociopolíticas, tanto del Estado que opera bajo el imperio de la ley, como del conjunto de instituciones sociales, mercados, acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y la esfera pública en la que operan todos estos actores, que debaten entre sí y con el Estado, para comprometerse en acciones de interés público. Es el concepto amplio de sociedad que se acerca a las configuraciones históricas de Gran Bretaña y los Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XIX. Esta concepción de la sociedad ha demostrado ser compatible con el liberalismo moderno.

Dentro de esta sociedad, en este sentido amplio, se puede trazar una línea divisoria, que no de enfrentamiento, entre el Estado y los ciudadanos. Esta línea divisoria nos permite hablar de una sociedad civil en sentido restringido. Estaría formada por las instituciones sociales –mercados, asociaciones– y por la esfera pública, excluidas las instituciones estatales. En ella los ciudadanos son tales en cuanto son agentes autónomos frente al Estado, ya que éste tiene un poder limitado que le prohíbe entrar en el dominio privado de aquéllos. Los Estados liberales y los socialdemócratas van tomando conciencia de esta limitación impuesta y vigilada por el ejercicio democrático de los mismos ciudadanos. En uno y otro caso, la frontera no es infranqueable.

En la sociedad española no existen ni integración ni vertebración, porque la vida política y social no están regidas por los intereses generales. La tesis orteguiana de la *España invertebrada* se refería tanto al origen y formación de la sociedad española como al diagnóstico de su situación social. En ambas dimensiones la enfer-

medad consistía en el abuso de los particularismos. «*La esencia del particularismo es que cada grupo deja de sentirse a sí mismo como parte y, en consecuencia, deja de compartir los sentimientos de los demás*». Una apropiación que tienta tanto a los hombres públicos del Gobierno y de la clase política, como a las élites organizadas de los interlocutores civiles.

Si las dos tradiciones ideológicas dominantes, neoliberalismo y socialismo, llevan, por su propia lógica interna, al consenso ampliamente generalizado sobre el carácter fundamental positivo de las ideas de progreso e igualdad democrática, podemos concluir que la reconstrucción del Estado de Bienestar se debate ahora en torno al grado de intervencionismo sobre la macroestructura económica y la forma de recuperar el diálogo social. Sobre este trasfondo ideológico tenemos que plantear las posibilidades que puedan existir para armonizar el ajuste económico con las coberturas sociales necesarias y propias del Estado de Bienestar.

4. ¿Podemos aspirar a una Sociedad del Bienestar que cumpla los objetivos del Estado de Bienestar?

La crisis del Estado de Bienestar aparece vinculada a la crisis financiera del Estado. Se le atribuye la quiebra de la Seguridad Social. La inversión pública en educación e infraestructuras se ve también amenazada. Las recetas expansivas tradicionales para atacar el desempleo hacen imprescindible ajustar a la baja la *ratio* salarios reales/productividad, en vez de actuar expansivamente sobre la demanda. El aumento del gasto público de tipo asistencial parece ir en contra del sostenimiento de los sectores productivos. Durante década y media asistimos a un crecimiento alarmante del déficit público. Esta es la cara económica del debate.

Pero las críticas contra el Estado de Bienestar se pronuncian también en la vertiente de su filosofía político-social. Tal es el sentido del *Libro Blanco* de Jacques Delors, para toda la Unión, que plantea reformas aún más profundas en nuestra situación político-económica. Crece la opinión de que se confunde la protección de los derechos básicos, económicos, sociales y culturales con la satisfacción de deseos infinitos de mayor bienestar.

Se afirma incluso que los dos grandes valores de la modernidad, la igualdad y la libertad, no llevan camino de realizarse con las estrate-

gias del Estado de Bienestar. La igualdad, porque la intervención estatal a distintos niveles ha frenado la productividad. La libertad, porque el megaestado socialdemócrata tiende irremediablemente a traspasar los límites de la independencia individual. Esta concepción del Estado –se dice– arrebatada en la práctica a los ciudadanos su libertad positiva, es decir, su autonomía, a través de la pretensión de institucionalizar la solidaridad. El paternalismo de los gobernantes parece dar por supuesto que los ciudadanos no son autónomos, sino heterónomos. Y un ciudadano heterónimo acaba por persuadirse de que su dependencia le condena a la pasividad en la vida política, económica y social. A este ciudadano pasivo y apático no le queda otro medio que la queja y la reclamación y pensar que si el Estado fiscal es el dueño de todos sus bienes, sólo de él puede esperar el remedio para todos sus males y la satisfacción de todos sus deseos. La empresa creadora y el ejercicio de la responsabilidad ciudadana no encuentran motivaciones. Más aún: aumentan las resistencias a soportar cargas fiscales que se extienden a capas cada vez más amplias de la sociedad.

En las últimas décadas se han producido en Europa cambios sociales importantes que configuran situaciones sociales nuevas, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de plantear el debate en torno al Estado de Bienestar. El Estado, como simple intermediario entre grupos sociales, se convierte en una inmensa maquinaria impersonal que no favorece la solidaridad deseada. Se convierte en el gran protagonista activo que dificulta la transparencia en estas mismas relaciones. Los intereses sociales se han diversificado, hasta el punto de desalojar al Estado de determinados espacios en los que se dirimen muchos de los actuales conflictos.

La agregación de intereses básicos de los diferentes tipos de asalariados se ha hecho mucho más difícil. Los mismos sindicatos dan la impresión de no promover los intereses de multitud de gentes que han quedado al margen de la economía formal, en el paro o en la economía sumergida.

Aparecen nuevos valores, que en general exigen un mayor entendimiento entre lo público y lo privado. La emergencia de una sociedad civil más responsable nada tiene que ver con el individualismo y la atomización de la sociedad que amenaza a todo el sistema, llegando a poner en peligro el consenso de progreso, de igualdad democrática y de solidaridad.

En modo alguno debe enfrentarse al Estado con la sociedad civil. Porque el Estado tiene que seguir asumiendo el proyecto moral de

ayudar a mantener unida a la sociedad, sin prohibir a los actores sociales que definan y persigan sus propios proyectos. Importa mucho, sin embargo, que el Estado sea consciente de que su propia misión tiene límites. Su frontera con la sociedad es franqueable en ambas direcciones, lo cual no exime a ninguna de las partes de hacerla cada vez más nítida, para aceptar diseños de colaboración e institucionalizar alguna forma de concertación. Tanto por la vía del desarrollo del neocorporatismo, que parece responder mejor a las tradiciones socialdemócratas, como por la vía de la privatización y expansión de los mercados abiertos, más propia de la filosofía política neoliberal, en ambas opciones se pretende ampliar la esfera de intervención de la sociedad civil en la organización de actividades económicas. Nada tiene de extraño que gobiernos liberales hayan mantenido el crecimiento del Estado de Bienestar y que gobiernos socialistas comiencen a privatizar y desregular la economía.

Los poderes públicos tienen la función de estimular a la sociedad civil. En vez de obligar al Estado a reforzar su *oferta pública de servicios*, pensamos que, en no pocas actividades, importa más que ofrecer a la sociedad civil la posibilidad de crear y gestionar servicios públicos (*oferta de servicios públicos*). Muchos de los llamados servicios públicos tienen que moverse a caballo entre la creatividad espontánea y la protección institucional, por supuesto neutral, del Estado.

El Estado de Bienestar no debe atribuirse en exclusiva una cierta ética altruista, como única forma de institucionalización del altruismo. La historia reciente demuestra que esta tesis triunfa en las sociedades poco integradas e impide el desarrollo de las mismas. Cualquier poder hegemónico tiende a minimizar, o incluso a negar, la competencia de otras entidades, creadas por la sociedad civil, con un grado de altruismo tanto o más eficaz que la burocracia del Estado. Pueden ejercer una acción mucho más personalizada, sin abandonar el amplio horizonte de los intereses generales. No pocos de los servicios públicos, considerados antes como intransferibles a iniciativas privadas, pueden hoy ser sometidos a la competencia del mercado, con menores gastos.

No pensamos aquí únicamente en la privatización parcial de empresas públicas como Argentaria, Repsol o Endesa. Restablecer la competitividad en el transporte aéreo, en el ferrocarril, en los servicios postales y, por supuesto, en los medios de comunicación, con la debida colaboración del Estado, redundaría, a juzgar por el Informe elaborado por el Tribunal de la Competencia, en un servicio a los ciudadanos cualitativamente mejor y en un ahorro sensible de la Ha-

cienda Pública. Es erróneo pensar que toda la política social, entendida como preocupación colectiva, tenga que sustentarse necesaria y totalmente sobre la oferta pública de titularidad estatal. De una manera quizá un tanto exagerada, podríamos llegar a la conclusión de que asistimos a un proceso de *socialización del Estado al que debe corresponder en grado proporcional cierta estatalización de la iniciativa privada*. Las Fundaciones, las ONG, las instituciones privadas, tanto en la sanidad como en la enseñanza, demuestran esta evolución. Las élites territoriales, las representantes de organizaciones o asociaciones de intereses particulares pueden y deben abrirse, con los incentivos fiscales convenientes, a los fines de interés general. Cabe interpretar al Estado y a la sociedad, como lo hace el profesor García Pelayo, con arreglo a un criterio de intercambio y reflexividad.

El paso del Estado de Bienestar a la *Sociedad del Bienestar* es progresista. Y demostraría la madurez de una sociedad en la que sus agentes sociales saben dialogar con los representantes del Estado, para poder satisfacer las crecientes demandas individuales y colectivas en el régimen de mercado. En esta línea se sitúa A. Peacock, con su conocida sugerencia de que el verdadero objetivo del *Welfare State* y de la subsiguiente política social, es enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas, sin necesidad de que sea siempre el Estado el que se los solucione directamente.

Este breve capítulo no pretende otra cosa que aclarar nuestra posición pragmática frente al Estado de Bienestar, compatible con la evolución hacia la fórmula, por ahora ideal, de la Sociedad del Bienestar. En los capítulos siguientes analizaremos solamente algunos espacios, como el de las reformas educativas no universitarias, el de la formación profesional, el de la salud y el sistema sanitario, el de la protección social de la infancia y el de la atención a los mayores. En todos ellos parecen abrirse paso políticas de colaboración entre el Estado y los agentes sociales con resultados aceptables.