

LA CRÍTICA NEOLIBERAL AL ESTADO SOCIAL. UN RESUMEN Y UNA VALORACIÓN*

1. El viejo ideal del Estado liberal y la realidad del Estado social

La implantación del Estado social, que aparece como un compromiso entre las diferentes fuerzas sociales y políticas por reestablecer una nueva sociedad y un nuevo Estado tras la crisis del 29 y la II Guerra Mundial, no estuvo exenta de críticas desde sectores conservadores y liberales, pese al aparente consenso que le rodeó. Sólo que los éxitos de la actividad planificadora y promotora de los gobiernos de los países occidentales en un breve plazo de tiempo acalló muchas de las voces disonantes y aunó en su torno muchas voluntades. Con la honrosa salvedad de F. A. Hayek, quien escribió un virulento ataque al nuevo estado de cosas en su *Camino de Servidumbre* (1944), y su círculo de fervientes admiradores reunidos en la sociedad Mont Pelèrin (Suiza, 1947), quienes mantuvieron en estado latente las ideas liberales². Honrosa excepción, pues los partidos políticos liberales sí que se prestaron al compromiso y a la transformación del Estado, puesto que, en definitiva, suponía de algún modo la pervivencia de los principios políticos liberales, aunque algo corregidos.

Pero, la tradición liberal presenta un modelo estatal bien distinto al materializado en el Estado social. Los grandes padres artífices del

* Este artículo sobre las críticas neoliberales al Estado social pretende ser un boceto de un libro sobre el Estado, o de alguno de sus capítulos, en los que se tratan, de forma más global, las diferentes teorías sobre el mismo, vengan de donde vengan. Por lo demás, me ha parecido que, por su trayectoria intelectual y su especial preocupación por la filosofía política, era lo más apropiado para un homenaje al profesor Elías Díaz.

² No obstante, sistematizó su pensamiento en *Los fundamentos de la Libertad* y, sobre todo, en los tres volúmenes, publicados bastantes años después del primero. del tratado *Derecho, Legislación y Libertad*, 2.^a edic., trad. L. Reig Albiol, Madrid, Unión Editorial, 1985.

liberalismo construyeron esta doctrina política sobre la triple relación entre Estado-sociedad-individuo. Veían al Estado liberal «como un conjunto de instituciones políticamente neutrales y ajenas a otras fuerzas sociales. El Estado es necesario para crear, definir y reforzar el marco regulador en el que operan las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales»³. La neutralidad y la pasividad del Estado y del ejecutivo son dos principios básicos del pensamiento liberal, pues lo único que debe hacer es garantizar el marco de las reglas de juego, y vigilar su correcta concreción. Por el contrario, toda la dinámica, la expansión de las fuerzas sociales y económicas se produce en la sociedad, en donde los diferentes agentes actúan libremente sin más cortapisa que sus propios intereses y las reglas marcadas por el derecho privado.

Son muchos los autores que han ido con el tiempo formulando la teoría liberal clásica. La visión liberal encuentra sus raíces en el pensamiento ilustrado que, de la mano, de Th. Hobbes, J. Locke o el mismo J. J. Rousseau, formuló sus presupuestos y sus ideas básicas, y que encuentra su desarrollo posterior en escritores tan variados como E. Burke, J. S., Mill, H. D. Thoreau o, incluso, los utilitaristas. Por citar un ejemplo clarificador, el pensamiento liberal de Locke insistía en el papel protector y garantista del Gobierno en relación con los derechos -a la vida y a la propiedad- y la libertad individual hasta el punto de denunciar cualquier tiranía que atropellase estos principios básicos. Magníficamente, ilustra todo el ideario liberal en un texto que merece la pena transcribir: «Ese poder que todos los hombres tienen en el estado de naturaleza y del que se desprenden, entregándolo a la sociedad en todos los casos en que ésta puede servirles de salvaguardia, consiste en poner en acción aquellos medios de salvaguardia de sus propiedades que juzgan buenos y compatibles con la ley natural, y de castigar en los demás el quebrantamiento de esa ley natural, para asegurar razonablemente, hasta donde sea posible, su propia salvaguarda y la del resto del género humano»⁴. El Estado, por tanto, que lubrica la maquinaria social custodiando los derechos a la vida y a la propiedad y castigando a quienes perturban su buen uso y ejercicio.

La diferencia entre este modelo y la realidad del Estado social no dejó de entreverse rápidamente, y, en definitiva, de incitar a una reactivación de la crítica. En efecto, el momento oportuno para el surgimiento de esta crítica vino de la mano de la crisis económica de

³ Picó, J., *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, 2.ª edic., Madrid, Siglo XXI, 1990, pág.

4.

⁴ Locke, J., *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. A. Lázaro, 5.ª reimp. de la 1.ª edic., Madrid, Aguilar, 1981, pág. 1321.

los 70s. Problemas como la recesión, el estancamiento económico, la pérdida de empleo, los problemas estructurales y fiscales del Estado, las insuficiencias de los procedimientos democráticos fueron la plataforma ideal que fomentó el inicio de la «reacción liberal-conservadora» y sus críticas al Estado social. Se produce una eclosión de los movimientos liberales y, entre otros, la reaparición en escena del pensamiento de Hayek. Todos coinciden en demandar una vuelta al viejo Estado liberal y sus anquilosadas estructuras; por ello, abanderan un repliegue del Estado a sus fronteras naturales y, como medida de política práctica, el total desmantelamiento del Estado social. Se habla a partir de estas fechas y de la organización de movimientos liberales de la «revolución conservadora» que ha tenido hasta fechas muy recientes, y todavía tiene, una singular incidencia en la política de EE. UU. y Gran Bretaña. No es extraño que, después de años de críticas liberales y de la incapacidad de quienes han detentado el poder para resolver los problemas anticipados, los partidos liberales o conservadores hayan desbancado del poder a los partidos socialdemócratas y que hayan llevado a la práctica sus principios políticos con el éxito ya conocido. Sus recetas tampoco han servido para salir de la crisis y no han generado más que conflictos sociales.

Aunque la receta básica de la reacción es similar para todos aquellos que se dicen liberales o conservadores, entre cada uno de ellos se pueden encontrar algunas diferencias. Aun a riesgo de simplificar demasiado el panorama ideológico de quienes defienden esta postura, puesto que las deudas entre unos y otros en la formación de su pensamiento es mutua -en general, todos deben mucho al pensamiento y la perseverancia de Hayek-, éstos pueden agruparse en tres corrientes. La primera de todas es, desde luego, la abanderada por el mismo Hayek y su movimiento liberal, quienes, entre sus postulados básicos, argumentan que existe una contradicción en los fundamentos del Estado social que lo hacen especialmente inestable. Esos postulados son el de la libertad y la igualdad, dos conceptos irreconciliables y que, en su opinión, la tensión originada debería resolverse en favor de la libertad, pues las tendencias igualitarias destruyen el sistema económico de mercado y, además, conduce inexorablemente al autoritarismo, a la pérdida de la democracia. La crítica de los liberales cercanos a Hayek insiste en que el exceso poder del Estado ha conducido a la pérdida de la libertad del individuo que es la piedra angular sobre la que se sustenta todo el orden social. No es otra cosa lo que dice el mismo autor cuando ya tempranamente oponía un «orden espontáneo» y un «orden organizado», un orden creado por el libre desarrollo de las fuerzas naturales y un orden reglamentado, maniatado por la voluntad humana, para denunciar así la primacía de los ideales de justicia social o distributiva que había conducido a un

«modelo de institución democrática liberal hoy predominante» en el cual se había producido «la gradual transformación del orden espontáneo libre en un sistema sometido a un sistema totalitario sometido a las veleidades de alguna coalición de intereses»⁵. La excesiva obsesión de los partidos socialistas o socialdemócratas en el logro de la igualdad a través de la organización, distribución y planificación de la vida social ha puesto en peligro la libertad individual al alterar el funcionamiento espontáneo y la textura jurídica de una sociedad libre.

La *segunda corriente*, que es la que más proyección práctica ha tenido y que, en algunos países, ha tenido aparentes éxitos es la liderada por M. Friedman y que está institucionalizada en torno a la «escuela de Chicago». Está compuesta por economistas que frente a las medidas fiscales propugnadas por Keynes exigen una dura política monetarista para salir de la crisis, o sea, una reducción de la cantidad monetaria en el mercado para controlar la inflación generada por el déficit estatal generado por sus políticas de asistencia y protección social. Confían en el libre desarrollo de las fuerzas del mercado para lograr una correcta distribución de los recursos naturales, un aumento de productividad y un mayor desarrollo económico. Hasta la fecha, se ha sobrestimado excesivamente la bondad de la intervención del Estado para paliar las deficiencias del mercado, incluso las necesidades reales de esa intervención y, por supuesto, su eficacia, resultado de hecho que estas actividades se han convertido en un elemento espúreo que subvierte su buena marcha.

Por último, la *tercera*, que ha surgido al alimón de esta última, se conoce con el nombre de la teoría de la Decisión Colectiva (*Public Choice*) y que tiene como representantes más cualificados a J. Buchanan y G. Tullock, pero se ha extendido por EE. UU. y Europa formando un colectivo que se autoproclaman un poco petulantemente «los nuevos economistas», aunque el grupo, en realidad, es bastante heterogéneo. Lo que caracteriza a esta escuela consiste en que en sus estudios aplican los nuevos métodos de análisis económico a la realidad política, a los procesos de decisión pública, en lo que entienden es el «mercado político»⁶. En efecto, «tras la creciente evidencia de la

⁵ Hayek, F. A., *Normas y Orden*, vol. 1 de *Derecho, Legislación y Libertad*, *op. cit.*, págs. 19-20.

⁶ Como afirma H. Lepage, un conspicuo defensor de estas tesis, el pensamiento económico se extiende más allá de y transgrede sus propias fronteras disciplinares: «Del mismo modo, los enfoques económicos se utilizan para comprender el funcionamiento del *mercado político*, para estudiar los efectos insospechados de las intervenciones reglamentarias, para analizar la lógica del funcionamiento de las *instituciones democráticas* o incluso para informar de la evolución *del derecho y de las instituciones sociales*», H. Lepage, *Mañana el Liberalismo*, J. I. Oyarzábal, Madrid, Espasa Calpe, 1982, pág. 25.

esterilidad que ofrecían los sofisticados modelos económicos de los años cincuenta y sesenta, en esta última década, el economista se ha decidido abiertamente a cruzar el puente analítico que suponen al considerar el análisis económico que el mismo tipo de personas que actúan en el ámbito privado del mercado son las que intervienen en el ámbito público de la política, y que, en ambas circunstancias, sus motivaciones y esquemas de comportamiento son, en última instancia, análogos»⁷. Al hilo de esta idea básica, las líneas de investigación de esta escuela se dirigen a mostrar la falacia del argumento que sustentaba la moderna economía del social, según el cual se apoyaba la actividad del Estado dado que había pruebas evidentes de la quiebra de la confianza del mercado como instrumento eficiente de asignación de recursos y rentas y, en consecuencia, se aboga por el sector público fuerte y poderoso que impulse el desarrollo económico y el social general. En realidad, esta aportación de la *Public Choice* al debate político es consecuencia lógica del presupuesto individualista en la medida que evidencia que la actividad rectificadora estatal está mediatizada por las interferencias derivadas de las presiones de los beneficiarios potenciales de sus actuaciones. De este modo, lo que viene a detectar es que también el funcionamiento de las instituciones públicas tiene sus «fallos», o, mejor dicho, sus «costes» según el lenguaje de la ciencia económica.

Junto a estas corrientes, existen otros autores también de orientación liberal y que, en absoluto, pueden considerarse meros «francotiradores», pues sus propuestas tienen su enjundia. Es el caso de R. Nozick, entre otros, quien, por su rechazo por todo lo que esté relacionado con el Estado, su poder y capacidad interventora y, en especial, por sus derechos, y por su defensa del minimalismo estatal parece estar directamente enlazado con las ideas de Hayek, aunque salvando las distancias. Otra cosa es el caso, mucho más dudoso, de J. Rawls, quien, desde las bases ideológicas del liberalismo, pretende buscar una vía de armonía entre los fundamentos individualistas de la libertad y las pretensiones igualitarias de un mayor social, por lo que parece lograr el milagro del *tertium datur* de la tercera vía entre los dos polos opuestos. Por ello, cabe hablar tanto de un Rawls liberal como de un Rawls socialdemócrata, según el aspecto de su teoría que se destaque. También está el caso de B. Ackerman quien, engarzando

⁷ Del «Prólogo» de J. Salinas al libro de J. Buchanan, y G. Tullock, *El cálculo del consenso (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, trad. J. Salinas, Madrid, Espasa Calpe, 1980, pág. 11. Y estos autores escriben en la página 288 de este libro: «Una de las ventajas del enfoque esencialmente económico para la acción colectiva estriba en el reconocimiento implícito de que el ‘intercambio político’, en todos sus niveles, es básicamente equivalente al intercambio económico».

con el liberalismo clásico, defiende una postura sobre el Estado -el Estado limitado al estilo de J. S. Mill- bien distinta de la anarquía libertaria del Estado mínimo de Nozick y distinta también del Estado igualitario de Rawls.

Con el objeto de una exposición clara, a continuación, voy a agrupar el conjunto de las críticas de las corrientes neoliberales según sus aspectos económicos y sociales, por un lado, y los jurídicos y políticos, por otro. Por supuesto, esta distinción puede parecer aleatoria y podría especificarse aún más, pero ello no es óbice para que estén interrelacionados.

2. La crítica liberal a los aspectos económicos y sociales del Estado social

El diagnóstico de los grupos liberales del Estado social tiene bastantes puntos en común que paso a relatar brevemente. Entre los autores que han estudiado la crítica liberal al Estado social, el análisis de R. Misrha sobre el surgimiento de la Nueva Derecha en el mapa político de las sociedades occidentales me parece bastante claro en alguno de sus puntos y, en lo que sigue, me voy a guiar por sus comentarios y sus apreciaciones, aunque creo que, con todo, deben completarse con algunos añadidos oportunos⁸. En líneas generales, la amalgama de liberales y conservadores que se aglutinan bajo ese rótulo proclaman su fe en las doctrinas clásicas del mercado y del individualismo y, ahora, deploran insistentemente el compromiso habido entre capitalismo y socialismo, entre capital y trabajo. Por ello, denuncian una serie de fenómenos ocurridos en el Estado social y producto de sus transformaciones internas y que, en su opinión, hay que corregir. Muchas de las ideas, todo hay que decirlo, coinciden, aunque las vistan con otros ropajes, con las críticas provenientes de las trincheras marxistas, por utilizar un símil bélico, dada la guerra que tanto unos como otros acaudillan contra el Estado social.

Primero de todo, los sectores más conservadores denuncian el excesivo aumento del poder del Gobierno y del Estado. En efecto, desde la II Guerra Mundial, a los ojos de socialdemócratas, de grupos liberales progresistas e, incluso, de algún marxista reconvertido, el crecimiento del poder de los ejecutivos aparece como un fenómeno racional y dentro de la nueva lógica estatal, en la medida que se propone el cumplimiento de ciertos fines que no eran propios del Estado liberal. Cada uno evidentemente dentro de sus coordenadas

⁸ Misrha, R., *The Welfare State in crisis. Social thought and social change*, Brighton, Haverster Press, 1984, cap. 2.

ideológicas. Para la tradición marxista, esto no era sino una lógica consecuencia de la expansión del Estado con el fin de fomentar e impulsar los procesos de acumulación de capital y de lograr una más sólida legitimación de sus actuaciones. En líneas generales, se justificaba esta ampliación de los poderes del Estado como resultado de la concordancia entre la ecuación keynesiana y las medidas del Plan Beveridge: el Estado regulador de la economía de mercado y, al mismo tiempo, distribuidor de un bienestar social y de unas condiciones materiales mínimas para todos. Un Estado paternalista que acepta la responsabilidad de paliar los males de la sociedad. Y ser responsable conduce a intervenir e, incluso, a que crezca el sentimiento de que «debe» actuar, de que es su obligación. En consecuencia, el crecimiento de sus funciones de su poder, aparece como una exigencia, pero como una exigencia imparabile e insaciable, pues los mismos ciudadanos requieren constantemente sus actuaciones. Por lo tanto, una situación que se aleja bastante de los viejos modelos liberales del Estado.

Quienes defienden una posición más conservadora ante el Estado social, proveniente principalmente de sectores allegados a Hayek o economistas del estilo de Friedman y la pléyade de manchesterianos, entre otros, a los que podrían sumarse otros neoliberales como Nozick, insisten en que la evolución y las transformaciones internas del Estado social le han conducido a una crisis crónica, a un punto sin salida o sin más salida que su repliegue a las fronteras naturales del Estado liberal. Le acusan, desde una perspectiva económica, de la recesión económica y la inflación, de las pérdidas masivas de empleo, de la crisis fiscal que tan profundamente le afecta, del aumento sin límite de la deuda pública que pesa como una losa insoportable sobre los presupuestos anuales. Igualmente, el *Welfare State* ha pecado de fomentar un excesivo crecimiento de la burocracia que se ha convertido en un imponente grupo de presión capaz de condicionar la política del Gobierno como hacen también los oligopolios empresariales. «El Estado se ha visto obligado a suplir necesidades y provisiones que están fuera de su alcance y esta asistencia tan generosa ha fomentado la pereza y el absentismo. Los grupos de presión, y, en general, el corporativismo, han crecido de tal manera que el Estado se encuentra sobrecargado con demandas imposibles de satisfacer. Se ha extendido el abanico de derechos sociales y la población espera que los gobiernos se responsabilicen e intervengan en sectores cada vez más amplios de la sociedad pero al mismo tiempo piden la reducción de los impuestos y la contención de los precios»⁹. El Estado está en crisis y ésta le conduce a la contradicción de intentar

⁹ Picó, J., *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, op. cit., pág. 10.

cumplir las funciones asignadas solicitando más impuestos, más financiación y, al mismo tiempo, a intentar satisfacer la expectativa de reducirlos.

Pero, aún más, lo que agrava este aumento de la capacidad estatal es que su ejercicio, su materialización, en opinión de los monetaristas y los economistas de la teoría de la Elección Pública, no se realiza siguiendo la vaga idea de un interés general o de acuerdo a unos principios éticos altruistas, sino que la actuación del Estado depende de lo que llaman el «mercado político», es decir, en términos de competitividad política¹⁰. En definitiva, este Estado responsable lo es, irónicamente, en la medida que responde a presiones electorales o a los mecanismos de lucha política entre partidos. Pues, en opinión de estos autores, las decisiones y disputas políticas, en particular, la captación de votos, siguen un modelo similar al que se sigue en la economía del libre mercado donde los particulares negocian sus transacciones, salvadas ciertas distancias. (Incluso, todo hay que decirlo, sus análisis tienen un alcance normativo por cuanto al estudiar el fenómeno de las decisiones colectivas encuentran lógico que se comercialice con el voto y con la representación en las asambleas representativas del mismo modo que se hace con otros objetos comunes). Lo grave, por lo tanto, no es sólo, denuncian los conservadores, que haya crecido el poder estatal, sino que su ejercicio y su «responsabilidad» está en relación directa con la capacidad de los gobernantes y los partidos políticos para generar expectativas en amplios sectores de la población. Pero, es más, el «mercado político» no puede olvidar las demandas constantes de grupos de intereses bien organizados que exigen al Estado que vele por esos intereses, esto es, que, sobre todo, haga todo lo posible por el logro de mayores beneficios de estos grupos privados y consolide sus expectativas de dominación. El caso más denunciado es el *lobby* económico-militar en los Estados Unidos que obliga al Gobierno a financiar y, luego, a comprar para su ejército armas de fantasía que luego, en el mejor de los casos, se pudren en los almacenes. El resultado es que estos grupos de presión obligan al ejecutivo a extender sus fronteras, su poder, de forma poco «razonable».

Lo mismo puede decirse la multitud de intereses que presionan constantemente al Gobierno para que vele por sus beneficios y que, inconscientemente, hacen que el poder del Estado crezca desmesuradamente. Un caso a destacar es el de la burocracia, que, muchas veces, lejos de ser fieles sirvientes del bien público o un instrumento

¹⁰ En particular, puede verse el libro emblemático, ya citado, de esta Escuela de J. Buchanan y G. Tullock, *El cálculo del consenso (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, *op. cit.*

obediente de la clase política, defienden sus intereses y derechos particulares: su propio crecimiento, subidas salariales, estabilidad en el puesto, sus beneficios sectoriales. El burócrata busca maximizar su posición en la Administración, convirtiéndose, cada vez más, en eficaz instrumento de formación de una voluntad que dirige los designios del Estado y que, sin embargo, se presentan en la opinión pública como una voluntad única y general. El mismo se considera en una situación privilegiada para lograr sus propios beneficios, pues es consciente que, sin el cuerpo de funcionarios, la Administración estatal no funciona, el Estado no ejerce sus funciones. Así, suele reivindicarse por parte de grupos políticos liberales y conservadores la disminución de funcionarios como una medida de disminución del gasto público.

Otro de los ataques conservadores al Estado social, según Mishra, pone en evidencia que, como consecuencia del crecimiento del poder estatal, crecen también los innumerables errores que comete el ejecutivo. Por encima de todo, se trata de evidenciar, con esta crítica y otras similares, la situación de ingobernabilidad en la que se encuentra el Estado en la actualidad. Con todo, la crítica va aún más lejos, pues enlaza el crecimiento desmesurado de las competencias del Estado con la extendida insatisfacción que produce entre los ciudadanos su mala gestión y sus muchos fallos. En efecto, el Estado social en los países occidentales y, preferentemente, en Europa, gestiona competencias relacionadas con la sanidad, educación transporte y comunicación, financia proyectos contra la discriminación y la pobreza y la marginación, dirige y regula buena parte del mercado nacional, es, al mismo tiempo, productor de bienes y servicios con sus empresas públicas, y otras numerosas competencias. Todo ello es consecuencia de la naturaleza dual del Estado en la que ha derivado, producto del desarrollo y realización de las ideas keynesianas. Por un lado, un Estado distribuidor, que busca el bienestar social general a través de una variedad de estrategias políticas: logro de una «procura existencia» de un mínimo vital para todos, reparto equitativo de los recursos y de las cargas, establecimiento de sistemas de asistencia y protección social, financiación pública de instituciones educativas y culturales. Por otro, un Estado patrono o manager, que se caracteriza por la conversión del viejo Estado liberal en empresario, por poseer un amplio conjunto de empresas de sectores clave para la economía nacional de titulación pública. Las razones de esta transformación no son del caso y obedecen a circunstancias históricas de cada país. Lo que importa es reseñar que esta situación ha generado la necesidad de una participación activa del Estado en numerosos proyectos y programas económicos por cuanto se convierte en planificador de la vida económica: «la

planificación económica estatal, única que permite dirigir la enorme masa del sector público por un lado y procurar, además, que no aplaste con su mero peso al sector privado»¹¹.

Pues bien, los liberal-conservadores ponen de manifiesto el enorme costo de estas actividades y los modestos resultados, sus escasos beneficios, que sus programas raramente se cumplen en su totalidad o que, en su caso, o son muy costosos o nunca logran los resultados apetecidos. Incluso, los errores se cometen también porque, por influjo de la actuación estatal, la realidad social cambia, de forma que cuando pretende resolverse un problema concreto éste se ha transformado o ya no existe de modo que se generan nuevos problemas que hay que solucionar. Y, así, en una espiral sin fin. La crítica se dirige a uno de los puntales sobre los que se asienta el Estado social: su función correctora de las insuficiencias del mercado para distribuir correctamente los recursos a través de la planificación económica y el empleo de medidas fiscales. De hecho, esta práctica lo que ha demostrado, para los liberales, es que la actividad estatal es más ineficaz que el mercado mismo, que coarta el libre despliegue de las capacidades individuales y que lo único que se logra es que el Estado lo invada todo, que se entrometa constantemente en la sociedad civil. Las consecuencias han sido descritas con nitidez por R. G. Cotarelo: «Sobre todo, la injerencia estatal en los ámbitos sociales privados no es más eficaz en lo que a productividad se refiere, sino todo lo contrario, es mucho más ineficaz: la flexibilidad, inventiva, sentido de la oportunidad, agilidad, constancia, rapidez y otras mil virtudes que adornan a la empresa privada en la constelación liberal son substituidas por la rigidez, rutina, inercia, pesadez, irresponsabilidad, lentitud, inconstancia y falta de sensibilidad de la empresa pública, en manifiesto detrimento de la sociedad en su conjunto. Además, para mayor desgracia, esta injerencia es notablemente más cara por todos los conceptos: el libre mercado compuesto por empresas públicas, como la corte de Baltasar, es una ostentación de despilfarro»¹².

La *tercera crítica* importante de las corrientes liberales al Estado social, que enlaza con todo lo anterior, es que, finalmente, el Estado acaba sobrecargado, saturado. Como dicen los autores anglosajones *overloaded*, es decir, sobrecargado, pero, al mismo tiempo, incapaz de actuar, impotente ante la realidad y los problemas y exigencias que se le avecinan. No puede más. Está saturado porque las demandas que se piden al ejecutivo exceden a su capacidad para encontrar

¹¹ Cotarelo, R. G., *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, 2.^a edic., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pág. 99.

¹² *Ibidem*, pág. 196.

respuestas eficientes. Ello debido a la contradicción existente entre el incremento de exigencia por parte de grupos de intereses o con fines electorales y su tendencia a restringir la democratización de sus actuaciones para no limitar su capacidad de actuar y que, sin embargo, la sociedad pide. Para ser más eficaz tiene que ser más autoritario, lo que conduce a la ruptura del consenso social, mientras que, si es más democrático, en su opinión, es también más ineficiente. Para solventar estas tendencias antidemocráticas, que ponen en peligro la libertad y la autonomía individual, hay que limitar la actividad estatal y dejar los problemas de eficiencia en manos del mercado. La interacción voluntaria entre individuos es muy superior a cualquier dirección estatal.

Especialmente, los autores de la línea más conservadora ironizan acerca de la ingenua pretensión, muy cercana a los anhelos fáusticos de un Goethe, del cientifismo con que se han tomado decisiones políticas en el Estado social. Los gobernantes social-demócratas han confiado ingenuamente en la capacidad de las ciencias sociales por la prognosis, por las predicciones científicas de los resultados y de los efectos que las medidas políticas tienen en la realidad social. Frente a esta pretensión, los conservadores han insistido en las «paradojas del conocimiento», esto es, cómo el conocimiento del pasado no es condición necesaria y suficiente para conocer el futuro, y, sobre todo, especialmente en el caso de Hayek, en la creciente complejidad de la materia social que hace imposible que un gobernante pueda acaparar toda la realidad y predecir lo que va a suceder¹³. En su opinión, la ingeniería social es todo un fracaso.

3. La crítica liberal a los aspectos políticos y jurídicos del Estado social

Por último, la crítica liberal más relevante y que más éxito ha tenido, por cuanto incide no en los aspectos económicos, como los juicios anteriores, sino en la organización de la sociedad, apunta a la pérdida de libertad individual que supone la mera existencia del Estado social y que es consecuencias del enorme peso de la actividad estatal en la vida social. De alguna manera, la evidencia de las limitaciones a la libertad mostraría, a los ojos de los liberales, el fracaso del Estado en el cumplimiento de un principio básico de su

¹³ En este sentido, véase su crítica al racionalismo cartesiano y, en general, al pensamiento constructivista y su afirmación sobre «la inevitable limitación de nuestro conocimiento de la realidad» tal y como aparece en el cap. 1 del volumen *Normas y Orden*, en *Derecho, Legislación y Libertad*, *op. cit.*

existencia. Claro está que esta crítica, en la medida que se fija en el concepto de libertad individual, tiene sus ramificaciones, como puede suponerse, en sus comentarios a la evolución de las instituciones democráticas y a la teoría y práctica jurídica en el marco del Estado social. Del mismo modo que quebranta sistemáticamente el valor Libertad, medular para la convivencia, por medio de sus actuaciones interventoras, ha transmutado también las formas democráticas de participación política en espúreos procedimientos corporativistas no representativos de la voluntad individual y, asimismo, viola en el ejercicio de sus prerrogativas los principios jurídicos del viejo Estado de Derecho, como el de autonomía de la voluntad, el de la legalidad, el de jerarquía normativa, los mecanismos de creación normativa, y un largo etcétera.

De nuevo, Hayek es el más conspicuo defensor de esta corriente, quien la asienta en el siguiente texto: «un orden basado en la libertad permite a todos los seres humanos dedicar sus personales conocimientos al logro de sus particulares fines, sin más restricción que la establecida por ciertas normas de comportamiento igualmente aplicables a toda la población. Ello deparará a cada individuo mayores posibilidades de éxito en la consecución de sus propias apetencias, realidad que sólo resultará posible plasmar si toda autoridad, incluida la de la propia mayoría, se encuentra en todo momento limitada, en cuanto al ejercicio del poder coercitivo, por aquellos principios generales en cuanto a cuya validez la comunidad coincide»¹⁴. La libertad individual y el libre desarrollo de las capacidades de las iniciativas de cada uno es el sustento de la Gran Sociedad o de la «sociedad abierta», con lo que se suma a las viejas ideas de J. S. Mill y la lectura de K. Popper. Ahora bien, ¿qué entiende Hayek por «libertad individual»? Libertad individual no es sino ausencia de coacción en el sentido clásico, esto es, tal y como lo entendía el pensamiento ilustrado, lo que no deja de ser un tanto ingenuo. Defiende claramente el axioma clásico sobre la libertad de que «la coacción sólo es tolerable en la medida en que venga exigida por el bienestar general o la convivencia política»¹⁵. Pero, en efecto, un hombre es libre cuando puede actuar sin que sus acciones y su voluntad se vea coaccionada por la voluntad o las acciones de otro, y menos todavía a arbitrariedades extrañas. Por ello, una sociedad es tanto más liberal, o libre, cuanto más reduce la coacción y el dominio de unos sobre otros¹⁶.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 109.

¹⁵ Hayek, F. A., «El espejismo de la justicia social», en *Derecho, Legislación y Libertad*, vol. 2, *op. cit.*, pág. 19.

¹⁶ Entre los muchos textos de Hayek sobre la libertad puede verse, a título de

Pero, ¿cómo se articula esa sociedad liberal preconizada por Hayek? A través de un sistema democrático gobernado por una Constitución y por «el imperio de la ley»... En este punto, es capital la distinción conceptual entre «derecho» (*law*) y «legislación» (*legislation*), esto es, la existencia de unas «normas generales de recto comportamiento» que se han ido formando con el tiempo y se han ido adaptando a las necesidades y deseos de los individuos, y que conforman un ideal de lo que es justo e injusto para la sociedad liberal; y la «ley» en sentido estricto que Hayek identifica con la labor técnica de creación normativa que hacen los Parlamentos al editar normas jurídicas y los órganos administrativos cuando establecen reglamentos. Conviene no olvidar que la tradición jurídica en la que se mueve este autor es la de la familia de derecho anglosajón o de *Common Law* y, por ello mismo, tiende a confundir las normas generales de recto comportamiento con este sistema jurídico.

Pues bien, una sociedad libre es la gobernada por el *empire of law*, esto es, por estas normas producto de la evolución de la civilización y de su capacidad adaptativa, y que, en definitiva, materializa un ideal de justicia aceptado por la comunidad. Esto es, contrapone la ley verdadera -del *Common Law*, en suma- frente a los mandatos derivados de la arbitrariedad de las autoridades gubernamentales¹⁷. Con ello, no hace referencia a un cuerpo de leyes que deben gobernarnos en el sentido del positivismo jurídico, sino a una idea metajurídica de cómo debemos gobernarnos mediante reglas cuyo objetivo es preservar al individuo una esfera de actuación libre en la cual no pueda entrar la autoridad gubernativa, ni ser objeto de su arbitrariedad. Por ello mismo, el imperio de la ley en una sociedad libre implica una serie de exigencias al poder político: su actuación de acuerdo a normas generales; que éstas sean conocidas y ciertas; que se trate a todos por igual; la independencia de los jueces; y la reserva de ese ámbito para la acción individual y el respeto a la propiedad. En este punto, Hayek insiste en que el sometimiento a la ley de los poderes fundamentales del Gobierno estaría garantizada con la existencia de una «Constitución Ideal» que especificaría la separación de los diferentes poderes, con sus funciones y sus relaciones, y establecería un Tribunal Constitucional. Pero, cuyo principio básico sería el

ejemplo, el cap. III del volumen 1 de su libro *Derecho, Legislación y Libertad*, *op. cit.*, págs. 109-140. Un comentario claro sobre el tema es el de E. Butler, *Hayek. Su contribución al pensamiento político y económico de nuestro tiempo*, trad. De E. Fuentes, Madrid, Unión Editorial, 1989. Y para un estudio más extenso la recopilación de F. F. Wood y R. N. Woods, *Friederich A. Hayek: Critical Assessments*, 4 vols., London/New York, Routledge, 1991.

¹⁷ En este sentido, es sintomático el título que abre el cap. IV del primer volumen del tratado citado, que dice «Le ley precede a la legislación»:

de que «excepción hecha de la incidencia de circunstancias anormales -que deberían desde luego quedar claramente establecidas-, el ciudadano sólo se vería obligado a hacer algo en la medida en que así lo especificara alguna norma, que, además de ser general, estuviera orientada a garantizar la inviolabilidad de las correspondientes esferas individuales»¹⁸.

A la vista de la exposición anterior, puede fácilmente entreverse las críticas de Hayek y su movimiento de liberales, aceptadas como punto de partida por el resto de corrientes, a la teoría y práctica del Estado social. En verdad, Hayek muy tempranamente mostró su obsesión por desenmascarar sus presupuestos y especialmente dirigió sus baterías contra el socialismo en general y, en particular, contra los partidos socialdemócratas. El ideario de éstos encarnaban todos los demonios que su pensamiento liberal detestaba. Hasta sus últimos días patentizó su manía personal hasta tal punto que su última obra se titula *La presunción fatal. Los errores del socialismo* (1988). Por supuesto, son muchos los comentarios críticos de Hayek hacia el Estado creado por la ideología socialdemócrata. Pero, de todos ellos, me interesa centrar mi exposición especialmente en tres: la sistemática violación de los principios del Estado de Derecho en la práctica administrativa y de gobierno, la subversión de los ideales liberal-democráticos por parte del Estado social y el desenmascaramiento del fraude de la «justicia social» que inspira la práctica política y los programas de los gobiernos socialdemócratas.

En efecto, para el pensamiento liberal contemporáneo, el Estado social resulta incompatible, primero de todo, con el imperio de la ley y, además, con el Estado de Derecho. En primer lugar, porque, en opinión de Hayek, el Gobierno incumple sistemáticamente con el principio básico de respetar las normas generales de recto comportamiento. Estas son la garantía de la libertad individual y del establecimiento de un ámbito reservado y protegido propio de cada ser humano y, por ello mismo, están por encima de cualquier tipo de dominación, incluyendo a la autoridad política. Deben ser respetadas por cuanto lo que hacen es fijar las reglas del juego, un mínimo para la convivencia, y, sobre todo, fijan los límites entre lo privado y lo público. Y, como afirma tajantemente: «Si la salvaguardia de la sociedad libre resulta tarea tan ardua, ello es precisamente debido a que tal labor exige el constante rechazo de medidas que parecen convenientes en relación con la materialización de ciertos resultados prácticos sin otro fundamento que la discrepancia de las citadas

¹⁸ Vid. su *El orden político en una sociedad libre*, en *Derecho, Legislación y Libertad*, vol. 3, *op. cit.*, pág. 191.

medidas con determinada normativa de tipo general, desconociéndose casi siempre el costo correspondiente a la vulneración de tal normativa en el específico caso concreto. Por ello, una eficaz defensa de la libertad ha de ser siempre dogmática»¹⁹.

Por el contrario, frente al carácter espontáneo de estas normas generales, las medidas socializantes, sean de carácter político o preceptos jurídicos, están destinadas a producir efectos concretos en la realidad social. Frente al imperio de las reglas producidas en el tiempo por sedimentación y adaptación al ambiente, los gobiernos del Estado social han acelerado la creación de normas reglamentarias, de una legislación motorizada que no contempla la visión más global de las normas generales, conculcando de esta forma uno de los principios básicos del viejo ideal del Estado de Derecho. En resumidas cuentas, el Estado social violaría el principio de legalidad que, desde los tiempos de la lucha por la formación del Estado moderno, desde Hobbes, Locke, Rousseau y Beccaria, es la garantía del control del poder arbitrario del ejecutivo y, además, la salvaguarda de la libertad individual y de sus derechos de propiedad. Además, caerían detrás de este principio otros que son conquista más cercana como el de jerarquía normativa, el de conocimiento y publicidad de las normas, el de abstracción y racionalidad o la irretroactividad de las leyes. Y, en especial, la seguridad jurídica. En realidad, el gran pecado del Estado social reside en que, para el logro de sus fines, ha fomentado la confusión entre los dos tipos de «leyes» que son el presupuesto básico del pensamiento de Hayek primando la creación de una forma de legislación, cuyo objetivo es, sin más, el gobierno de la maquinaria administrativa.

Igualmente, los sucesivos gobiernos que han dirigido a los países occidentales desde la II Guerra Mundial han subvertido el viejo orden democrático decimonónico para convertirlo en un sistema autoritario de dominación. Hayek se erige defensor de los viejos ideales liberaldemocráticos frente a lo que, en su opinión, son abusos de los ejecutivos que han gobernado en base a poderes discrecionales y que, en todo caso, se han servido de la regla de las mayorías para llevar la dirección de los asuntos públicos a su arbitrio. En la obra de Hayek sobre estas cuestiones son habituales los juicios sobre corrupción del sistema democrático, la falta de fe y confianza de las personas en sus ideales, la subversión de la regla de las mayorías y su conversión en una «democracia negociadora» que, «desde luego, nada tiene que ver con los principios sobre los que básicamente se sustenta el ideal democrático» y que lo único que ha logrado es que

¹⁹ Hayek, F. A., *Normas y Orden*, en *Derecho, Legislación y Libertad*, vol. 1, *op. cit.*, pág. 120.

los gobiernos democráticos hayan «quedado reducidos al papel de meros juguetes de los grupos de intereses», lo que ha servido de base a la *Public Choice* para elaborar su reflexión sobre la comercialización de los votos y su teoría sobre el mercado político ya mencionada con anterioridad²⁰. El siguiente texto puede servir de botón de muestra de la inclinación política de Hayek: «No cabe ignorar por más tiempo el hecho de que es cada vez mayor el número de personas de talante reflexivo y bien intencionado que paulatinamente van perdiendo la fe en lo que antaño fuera para ellos el noble ideal de la democracia. Proyéctese tal evolución precisamente en la medida en que incesantemente se intenta extender el campo de aplicación del método democrático a nuevas esferas sociales, y cabe ciertamente preguntarse si ello será en parte consecuencia de esta tendencia. La desilusión de referencia, sin embargo, no alcanza sólo a los abusos a los que, sin duda, está siendo sometido el aludido ideal, porque atañe incluso a su propia esencia»²¹.

Ahora bien, los comentarios anteriores no son sino la antesala de una de las batallas que más fervientemente ha sobrellevado sobre sus espaldas Hayek y su escuela: la de desenmascarar los ideales de «justicia social» que, como falsos ídolos, han servido de base ideológica al Estado social. Especialmente, por cuanto, a través de sus designios, se trata de plasmar en la realidad social, incluso transformándola, el principio de igualdad. Es más, ha sido precisamente porque se ha querido llevar a la práctica, sin conseguirlo, este principio por lo que se han desnaturalizado tanto la idea del imperio de la ley como el viejo orden democrático, abriendo paso a un sistema de legislación administrativa y constante planificación de objetivos, lo que, a la postre, conduce a un mayor autoritarismo político. En efecto, una de las constantes obsesiones de Hayek es mostrar que la justicia social, como «el rey que estaba desnudo», carece de contenido: «Al igual que sucediera con el niño del cuento de Andersen, «nada podía ver porque nada había que pudiera ser visto». Cuanto más me esforzaba, en efecto, en dar un concreto significado a la expresión de referencia, mayor era mi fracaso al respecto. Nunca logré justificar, en efecto, sobre la base de alguna norma general -cuan exigen los más elementales cánones de justicia-, esa sensación de indignación que en casos concretos todos a menudo experimentamos al abordar los problemas sociales»²².

²⁰ Hayek, F. A., *El orden político en una sociedad libre*, en *Derecho, Legislación y Libertad*, vol. 3, *op. cit.*, págs. 175-6.

²¹ *Ibidem*, pág. 173.

²² Hayek, F. A., *El espejismo de la justicia social*, en *Derecho, Legislación y Libertad*, vol. 2, *op. cit.*, pág. 16.

Hayek critica no sólo la carencia de significado del término «justicia social», por cuanto entiende que existen una polaridad de significados y una falta general de acuerdo sobre lo que quiere decirse, sino también todas sus implicaciones históricas para la subversión real de su ideal de sociedad libre. En efecto, si lo critica es porque, intentando lograr la igualdad económica entre todos los ciudadanos y una justa distribución de la riqueza, se han utilizado mecanismos de planificación de la economía, se han propuesto medidas de carácter fiscal y de usurpación de bienes y propiedades que repelen a su visión de una sociedad liberal. Porque, detrás de todo ello, se justifica el empleo de la legislación administrativa, de las normas de organización, y no de normas generales de recto comportamiento, y una mayor potenciación de los sectores públicos en oposición a su deseo de salvaguarda de la libertad individual y de las esferas privadas. Supone, en definitiva, que la sociedad está organizada deliberadamente y que, por ello, puede lograrse un sistema social más igualitario.

Indudablemente, junto a todo lo anterior, la crítica más conservadora tiene también su vertiente cultural. El Estado social aparece como un monstruo diabólico que sistemáticamente ha lesionado principios y valores propios de la tradición occidental y que sirvieron como base al desarrollo de la civilización. La Nueva Derecha americana pone especial énfasis en señalar los efectos que el crecimiento del Estado y sus incapacidades ha tenido en los valores tradicionales, especialmente, los que rodean a la familia como institución. Viste así su discurso político con alegatos en favor de la moral burguesa, de la ética protestante del trabajo y del cálculo mercantil, y de las bondades de la sociedad capitalista, confiando en los viejos controles individuales antes que en los controles estatales. Con una retórica melosa y empalagosa, defiende una vuelta a esos valores, lo mismo que al Estado liberal, como una forma de regeneración moral imprescindibles para un nuevo progreso, una Nueva Sociedad, conduciendo, de paso, a la marginación a amplios sectores de la población que, en el caso de EE. UU., son amplias mayorías: negros, hispanos, gays, prostitutas, lesbianas, etc.

Todas estas circunstancias han conducido, según los conservadores, a la deblacle del Estado social, pero, sobre todo, a la crisis económica que afecta a la sociedad y a la crisis fiscal o financiera que, en particular, atañe al Estado. Las recetas de Keynes para salir de la crisis en el 29 resultan hoy en día la causa de la actual quiebra económica y un auténtico fiasco para salir de ella. Por primera vez, desde hace décadas la *stagflación* -aumentan los precios y aumenta el paro a pesar de que se lucha contra la inflación- reina por sus campales en la sociedad occidental. Incentivar la demanda, el pleno

empleo y la política fiscal, y el aumento del gasto público son ineficaces en la actual coyuntura. El intento de los gobiernos por dominar la inflación a través de los impuestos y el control de precios es una estrategia errónea: primero, porque es impracticable y, después, porque no ataca a la raíz del problema. En el mejor de los casos, permite un respiro, pero la crisis vuelve más aguda que antes. La receta liberal monetarista es, más bien, la contraria: reducción de impuestos, reducir el dinero en movimiento, disminuir la carga fiscal, equilibrar los gastos públicos reduciendo el déficit, privatizar empresas públicas, desregularizar el mercado, fomentando la iniciativa privada, y la vida social. Pues bien, los efectos de estas medidas allí donde se ha puesto en práctica no se han dejado esperar, en el caso de los EE. UU. de Reagan y Bush y la Inglaterra de Thatcher y Major. Y he ahí la paradoja: los resultados saltan a la vista.

4. Una infundada hostilidad hacia el Estado social

A tenor de lo expuesto, la postura neoliberal es de franca hostilidad hacia el Estado social que, por su parte, es contemplado como la materialización de todos los demonios antiliberales: el enemigo que atenta contra su fe en lo espontáneo, en el mercado. Y, por ello, mantienen una actitud de sospecha permanente frente a cualquier actividad del Gobierno. Esta actitud ha sido resumida magistralmente por V. George y P. Wilding en su libro sobre el panorama de la filosofía política actual en siete acusaciones abanderadas por los neoliberales²³: 1) En primer lugar, el Estado social es acusado de amenazar el principio básico de la libertad, tanto individual como política, a causa de las extralimitaciones y aumento de poder que implican la ejecución de sus políticas sociales y sus proyectos de un mayor bienestar para todos; 2) igualmente, las medidas políticas que debe materializar afectan también a la misma naturaleza del gobierno que, como consecuencia de ello, es objeto de innumerables presiones por los grupos sociales que lo apoyan y que quieren ver satisfechos sus intereses particulares. El gobierno diario es un gobierno mediatizado de forma que deja de guiarse por las reglas generales y acaba por dirigir la vida política de acuerdo con los intereses particulares más poderosos; 3) en esta línea, resulta que, con sus actuaciones, el Estado social desestabiliza el sistema económico y social al impedir que la distribución de bienes y recursos, de la riqueza, en suma, se

²³ George, V., y Wilding, P., *Ideology and Social Welfare*, New York, Routledge, 1992, págs. 35 y ss.

realice de forma natural y espontánea a través, claro está, del mercado; 4) otra acusación pone en evidencia que, pese a sus esfuerzos, la provisión de bienestar social, objetivo y obsesión prioritaria del Estado, no responde a las necesidades reales de los individuos y de los grupos sociales. Un servicio público sólo proporciona aquél bienestar que políticos, funcionarios y asesores públicos *creen* que los ciudadanos desean; 5) por lo demás, la tarea estatal de proporcionar bienestar general resulta, a todas luces, ineficiente por varias razones: porque, como ya han puesto en evidencia, la burocracia y los servicios sociales no responden a los deseos de los ciudadanos, porque, en su trabajo, no existe competencia que es la clave del éxito económico, y porque, de todas formas, los programas públicos presentan claras limitaciones en su configuración y materialización; 6) además, el conjunto de medidas públicas desatienden siempre otros procedimientos y sistemas de obtención de bienestar, como la familia, el sector de voluntariado y el mercado, entre otros, que así son minusvalorados y olvidados por el Estado social cuando cumple un papel de primer orden; 7) por último, resulta que, a pesar de todos sus esfuerzos, no se producen los resultados deseados porque las actuaciones públicas, a la postre, perjudican a la gente al potenciar la dependencia estatal de los individuos y al inducir así a la desmoralización general y a la irresponsabilidad en detrimento de las viejas virtudes públicas.

Las críticas aquí vertidas a lo largo de la exposición son, desde luego, de gran calado y van dirigidas frontalmente contra los fundamentos del Estado social. Con todo, y con ser certeras en alguno de sus puntos, me parecen excesivas y, en ocasiones, pecan de una parcialidad bastante evidente. Detrás de algunos comentarios, bien pudiera decirse que se encuentra una sopesada parcialidad no exenta de hipocresía. En este sentido, me parece oportuno traer a colación la opinión de Offe sobre la postura neoliberal en la medida que aclara la doble moral con la que juega la crítica neoliberal al Estado social. En efecto, como afirma este autor, son críticas revestidas de una exagerada intencionalidad motivadas más por el juego político que por evidencias suficientemente contrastadas. Pero, un juego político que obliga a urdir estrategias según las cuales se presenta «la carga del Estado del Bienestar como algo más intolerable de lo que es ‘realmente’». Y ello porque, en definitiva, quienes acusan, especialmente, las élites políticas y económicas, los grandes inversores, son quienes realmente y, a pesar de los gobiernos, están en situación de *definir la realidad* denunciada. Por eso, no le falta razón cuando afirma que «el debate relativo a saber si el Estado del Bienestar está realmente exprimiendo beneficios es puramente académico, porque los inversores están en posición de *crear la realidad -y los efectos-*

de semejante cosa»²⁴. La frase de Offe no deja de tener su jugo por cuanto pone en evidencia la necesidad de que el Estado precise, para el éxito de sus políticas, la colaboración de las élites, de quienes pueden, en definitiva, definir la realidad. Y lo que muestran esas críticas, probablemente, es el escaso entusiasmo de las actuales élites por definir la realidad en armonía con las políticas sociales. De ahí, la justificación de esa hostilidad.

En otro orden de cosas, Mishra, al valorar la crítica de la Nueva Derecha al Estado social, no deja de mostrar también varios puntos vulnerables de la teoría neoliberal. En particular, al estudiar críticas de índole parecido a las reseñadas más arriba, señala los siguientes elementos de réplica: 1) Encuentra en la postura neoliberal una clara tendencia a exagerar y generalizar las críticas y comentarios sobre bases de evidencias insuficientes; 2) igualmente, abusan del empleo de ejemplos selectivos, contrarios al papel cumplido por el Estado social, olvidando otros en los que queda mejor parado; 3) incluso, cuando analizan la función del Estado social y la labor de los gobiernos muestran, asimismo, un punto de vista unilateral, demasiado cerrado en sus premisas y en su afán de atacar sin más; 4) a su vez, las críticas políticas muestran una concepción inadecuada del papel de la democracia en los sistemas políticos actuales y un gusto excesivo por despolitizar las relaciones económicas con lo que patentizan un enfoque ingenuo y simplista del mercado y de la política; 5) por último, señala que son evidentes los errores de los neoliberales al estudiar el problema de la integración social a través de la sociedad del mercado ignorando los fenómenos de ruptura y de conflicto que surgen en un sistema puro en donde el individualismo, la libertad entendida en el sentido neoliberal y los derechos de propiedad se combinen de forma espontánea como elementos y fuerzas de distribución de la riqueza²⁵.

Estas son, sin duda, aportaciones interesantes que permiten desbrozar los elementos de crítica de la postura neoliberal. Pero, de todas formas, para una comprensión cabal de este enfoque, creo que esta crítica confluye en tres frentes destacados que pretendo analizar con más detenimiento: 1) la relación entre la actividad interventora y planificadora de los gobiernos y el sistema de mercado; 2) la cuestión de si la creciente asunción de funciones estatales conduce a una sobrecarga en sus actuaciones y, de aquí, se derivaría una ingobernabilidad generalizada en la sociedad democráticas; y 3) si realmente

²⁴ Offe, C., «Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar», edic. de *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, edic. de J. Keane, versión española de A. Escototado, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pág. 139.

²⁵ Mishra, R., *The Welfare State in crisis*, *op. cit.*, págs. 53 y ss.

el despliegue del Estado social ha supuesto una amenaza a la libertad. Estos tres temas, por tanto, parecen concentrar la atención de esa hostilidad neoliberal hacia el Estado social. Lo curioso es que, en su día, los argumentos favorables al mismo insistían en su labor rectificadora de las insuficiencias del mercado, su potenciación de los sistemas democráticos y de una mayor participación de los ciudadanos en el Gobierno y, además, el Estado social aparecía como el garante y la máxima expresión de la libertad individual. Por eso, cuando se estudia la postura neoliberal respecto al Estado social, muchas veces, lo importante no es tanto la certidumbre de su crítica, que, aunque parcial, parece acertar de pleno en muchos de sus comentarios, sino mostrar lo que no dice, sus silencios, y lo que olvida. Y precisamente lo que olvida es el pasado devenir histórico de un modelo que en los países occidentales ya ha sido probado y que muchos de los países llamados del Tercer Mundo soportan sus consecuencias en la actualidad. No se puede olvidar la historia. De este modo, la crítica externa resulta más apropiada para desenmascarar el trasfondo que subyace a la posición que estoy analizando.

A pesar de todo, el pensamiento neoliberal tiene una fe ciega en el despliegue de las fuerzas naturales en un sistema de libre mercado al considerar a éste como la forma más eficiente de organizar una economía. El juego económico debe organizarse de tal forma que dichas fuerzas operen libremente en un orden en el que impere la competencia entre unas y otras. El mercado aparece así como el modelo paradigmático de orden espontáneo en el que se plasman inmejorablemente los valores liberales de libertad, individualismo y reconocimiento de la desigualdad natural entre los hombres. En Hayek y, en general, en todos los neoliberales, el mercado se caracterizan no sólo por organizar eficientemente la economía, sino también por ser la mejor manera de obtener un conocimiento e información que, en principio, está dispersa y que es la base de las futuras transacciones, y de su éxito potencial. En él, se coordinan todos los esfuerzos sin existencia de coerciones o de limitaciones. Por ello mismo, es un sistema delicado y frágil, fácilmente perturbable por injerencias espúreas. Precisamente, la labor de los gobiernos ha venido a interferir y alterar ese orden metódico y espontáneo que es el mercado. De ahí, la acerada crítica al intervencionismo estatal no sólo porque sus actuaciones son ajenas al mismo, sino también porque, en ella, se evidencia fallos y, además, porque a la postre, a través de los gastos públicos se sustraen al mercado fuerzas necesarias para su desarrollo e impulso. Lo curioso del caso, en fin, es que, en su día, se justificó la labor intervencionista estatal como un mecanismo de rectificación de los fallos internos del mercado, las internalidades, cuando hoy precisamente lo que se critica es la existencia de

esas externalidades producidas por dichas actuaciones y que alteran al pulso natural del sistema. Se denuncia, por tanto, que en realidad, las disfunciones del mercado no surgen de la marcha espontánea de sus leyes, sino que aparecen ante las alteraciones producidas por elementos externos al mismo, esto es, por la actividad interventora de los ejecutivos. Por eso mismo, pretenden reducir el poder del Gobierno a las clásicas funciones de mantenimiento del orden y de la ley limitando sus competencias a la provisión de una estructura necesaria para el funcionamiento eficiente del mercado y de todo orden espontáneo. En todo caso, las actuaciones del Estado se justifican en aquellos casos en los cuales las relaciones de mercado o son costosas o son prácticamente imposibles. Y, en definitiva, cuando cumple un papel meramente paternalista.

A la vista de estos argumentos y de otros de semejante índole, la fortuna del Estado social es desoladora. Para las élites económicas y políticas, ciertamente, parece que se ha llegado a una situación en la que esta forma estatal ya no sirve una vez cumplido su papel inicial de apaciguar e integrar a las masas trabajadoras, además de impulsar el desarrollo económico y, por consiguiente, la obtención de beneficios durante unas cuantas décadas, por lo menos, en el contexto europeo. El Estado social, hoy, parece no constituir el mecanismo adecuado para el logro de beneficios. Y así, como apunta la crítica marxista, después de todo y si se fuera coherente con las premisas y no se olvidase la historia pasada, lo que muestra la quiebra del Estado social no es otra cosa que el fracaso de todo el sistema capitalista. Como afirma Wolfe, el sistema capitalista en la historia de los últimos siglos ha ido adaptando su estructura a medida que surgían conflictos sociales de forma que en la actualidad se ha llegado a un callejón sin salida, pues se ha quedado sin nuevas fórmulas que adoptar para salir de sus crisis sempiternas²⁶. Por ello, en realidad, y eso no lo manifiesta la crítica liberal, si a algo debe a achacarse el supuesto fracaso al Estado social, probablemente, deba ser a la tendencia inherente del capitalismo a producir contradicciones entre los elementos de su estructura y a reproducir cíclicamente sus crisis.

Pero, aún más, la receta del pensamiento neoliberal para resolver esta encrucijada no evidencia demasiada imaginación. Son las de siempre: esto es, rebajar impuestos y demás cotizaciones públicas, dejar sectores de la economía en sus manos, liberalizar el mercado laboral, reformar la seguridad social hasta casi su desaparición. En fin, la receta puramente monetarista. Por ello, aunque la crítica al intervencionismo estatal en el sistema de mercado acierta en buena

²⁶ Wolfe, A., *Los límites de la legitimidad*, trad. T. Carbó, México, Siglo XXI, 1980.

medida al poner de manifiesto los crasos errores del Gobierno, no obstante, adolece de escasez de ideas cuando se trata de presentar medidas curativas. Se acude a las clásicas, a las que favorecen un incremento de la tasa de ganancia, que, por cierto, ya criticara Marx hace unos cuantos años. Y los efectos, en suma, ya son conocidos.

Por otra parte, la crítica neoliberal contra la actuación del Estado social puede tildarse de exagerada por cuanto olvida que, muchas de las medidas intervencionistas, se justifican precisamente porque tienden a promover una situación óptima para la obtención de beneficios. En efecto, es cierto que existe un sistema fiscal que promueve un reparto equitativo de la riqueza a través de cargas onerosas -impuestos, tasas, prestaciones sociales, etc.-, pero también es cierto que muchas de las medidas intervencionistas procuran exenciones fiscales a los inversores, incentivan ciertos sectores económicos frente a otros, suplen muchas de las carencias privadas en materia de infraestructuras, sanidad y educación que, sin esta labor, nadie cubriría. Y, finalmente, no es extraño, como así ha sucedido en casos muy particulares en nuestro país, que el dinero público subvencione los errores cometidos en la gestión privada de empresas fundamentales para la economía nacional cuyo cierre, a la postre, supone más un coste político, que el partido en el Gobierno difícilmente puede sortear, que económico. Empresas multinacionales, en definitiva, que, de esta forma, actúan a sabiendas de que, para la economía de un país, es mucho mayor el daño producido por su marcha que el originado por los efectos políticos de una subvención pública. Y, de esta forma, someten al Estado a un continuo chantaje.

La segunda de las críticas fuertes hacia el Estado social denuncia el estado de ingobernabilidad al que conduce la ejecución de los objetivos sociales y la provisión de bienestar para todos los ciudadanos. Se basa esta tesis, como ya se apuntó antes, en el progresivo crecimiento de las competencias que ha supuesto la emergencia del Estado social así como, paradójicamente, el aumento de las exigencias de la ciudadanía que cada vez más requiere al poder político un mayor número de actuaciones. De esta forma, y para cumplir con estas demandas, el Gobierno ve aumentar considerablemente los gastos públicos precisando más ingresos ya sean a través de una mayor presión fiscal, crecimiento de la deuda pública o cualquier otro tipo de mecanismo de recaudación que le ayude a suplir sus carencias. El problema surge cuando quedan patentes las limitaciones recaudatorias y, además, también las limitaciones en la dirección y gestión estatal de los recursos y en la planificación de sus proyectos. Cada vez se exige más al Estado y éste, por el contrario, se ve más impotente para cubrir todas las demandas eficazmente. Se dice, entonces, que el Estado está saturado y que no puede dar respuesta a

todos los problemas. De ahí el fundamento de la tesis de la ingobernabilidad. Basta con echar una mirada atenta a la conducción cotidiana de la vida política para percatarse de que lo que afirma la crítica neoliberal no está falto de razón. Que, ante tanta presión, el Estado parece impotente y resaltan más sus errores que sus aciertos. Además, la usurpación de competencias no sólo ha afectado a la eficacia del poder político, sino también al funcionamiento del mismo sistema político y de las instituciones democráticas. En este sentido, esta acusación pone de manifiesto la tendencia autoritaria y la subversión del sistema democrático que supone el ejercicio de un mayor número de funciones, puesto que para ello el poder político se ha servido de mecanismos espúreos a la democracia o, por lo menos, formalmente improcedentes en relación con los clásicos principios políticos de la democracia.

No obstante, y aunque dicha tesis pudiera ser cierta, la postura neoliberal y su respuesta final es falaz. De nuevo, hay que fijarse más en lo que no se dice explícitamente. En efecto, aunque, a todas luces, la gestión administrativa ordinaria parece sobrecargada, lo cierto es que de ahí no se deducen las consecuencias que pretenden defender. Es decir, frente a la evidencia de la sobrecarga estatal o de la ingobernabilidad no puede oponerse la tesis del «no gobierno» como reivindican ostensiblemente. Como el Gobierno no funciona, entonces, dejemos que las fuerzas naturales se desplieguen libremente en un sistema de mercado y sean ellas las que configuren la realidad. Frente al Gobierno ineficiente, el no Gobierno, esto es, la ausencia de un poder político que interfiera en el funcionamiento del mercado. Esto es, en definitiva, lo que defienden autores como Hayek cuando critica la idea de la justicia social y al socialismo en general como forma política. Y otro tanto puede decirse de Nozick y su «Estado mínimo», reducido a la más mínima expresión. O de la defensa no ya de la supresión de una sanidad o educación pública, sino, incluso, de sustraerle al Estado el monopolio de la fuerza, de la seguridad pública -con policías y cárceles privadas-, o de otras competencias como la edicción de moneda.

La falacia de esta postura consiste en presentar como única alternativa la reconducción de las competencias del poder político a las funciones asignadas al viejo Estado liberal. Sin embargo, ignora que hay otras soluciones menos drásticas. Empezando por la elaboración de una teoría sobre la «buena o correcta» gestión del poder político, de la gestión administrativa, y, por tanto, de la presentación de unas líneas maestras que permitan dirigir la actuación pública. Igualmente, otra aportación pudiera ser la de establecer con claridad los límites de la actuación estatal, de espacio asignado a la esfera pública, sin que, por ello, se propugne la pasividad gubernamental. Frente

a la maldad estatal cabe defender la postura de una reconducción de sus actuaciones dentro de unos límites prefijados. Más que la tesis del «no gobierno» es justificable una teoría que se plantee, ante las nuevas situaciones, una delimitación o redefinición de las funciones del Estado del futuro. En este sentido, parece más apropiado el inicio de una discusión pública que allane este camino. Sin lugar a duda, con la crisis del Estado y con la rápida emergencia del debate surgido tras la obra de Rawls ésta es una de las cuestiones que más se está tratando.

Igualmente, puede decirse que la crítica neoliberal ha llevado a cabo una apropiación injustificada de conceptos como el de democracia y de la libertad. Incluso, juegan con una excesiva idealización de ambas nociones. El caso de Hayek es, de nuevo, paradigmático. Ensalza hasta límites insospechados el principio de la libertad individual como piedra angular de toda concepción política y social de la ideología liberal y, luego, su teoría política se queda en la construcción de un sistema de democracia formal como si, desde el siglo XIX hasta la fecha, no hubiera sucedido nada. En efecto, la hipostasia el valor básico de la libertad como condición necesaria para preservar su presupuesto individualista. Aparece como un derecho natural al propio individuo que debe ejercer sin cortapisas ni restricciones. Por eso mismo, el concepto de libertad está íntimamente ligado a la ausencia de coerción que debe gozar el individuo en sus acciones y en la realización de sus proyectos vitales. En este sentido, el concepto clásico de libertad va unido al hecho de que el individuo, en su vida diaria, no debe tener más limitaciones que las naturales y las que se derivan de sus capacidades o habilidades personales. De ahí que, en consecuencia, las medidas del poder político sean contempladas como restricciones artificiales a la libertad natural del individuo. Por lo tanto, cortapisas sin justificación. Las decisiones de los gobiernos no son sino ataques continuos a esa libertad individual hipostasiada.

A la luz de esta premisa, el enfoque político de Hayek y de los neoliberales insisten en el papel de la democracia como la forma más adecuada para organizar la vida social. Primero de todo, aparece como una garantía y salvaguarda importante de la libertad individual en la medida en que, a través de los mecanismos jurídicos del Estado de Derecho, se protege los derechos y libertades básicos del individuo, especialmente, los civiles y políticos. Por el contrario, no se insiste en la especial protección de otro tipo de derechos. Con todo, la postura neoliberal, al vincular la libertad individual y democracia formal, adolece de una cierta ingenuidad ilustrada. En realidad, si se defiende el sistema democrático es porque es sólo una forma de resolver las diferencias pacíficamente y porque es la mejor manera

de educar correctamente a la ciudadanía en los valores del sistema. A la postre, no es extraño observar en algún grupo de neoliberales -y, de nuevo, hay que citar a Hayek- reticencias y poca confianza respecto, por ejemplo, a un principio tan importante para el sistema democrático como es la regla de las mayorías.

La justificación política del Estado social, por su parte, intenta una mayor profundización de estos principios ya señalados y no como se pretende su subversión. Sólo que la libertad individual debe ser sopesada con el principio de igualdad: todos los ciudadanos deben ser igualmente libres. Y la idea de una democracia formal como garante de derechos y libertades formales debe dar paso a una democracia material que posibilite el igual ejercicio para todos de esos derechos y libertades, lo que resulta imposible, en consecuencia, sin una potenciación del principio de igualdad. La libertad sin igualdad sería un concepto vacío. De ahí la necesidad de que el gobierno dirija la vida económica y procure el logro del mayor bienestar general.

5. Observación final: sobre los nuevos modelos neoliberales del Estado

Offe, al concluir su análisis acerca de los ataques y críticas al Estado del Bienestar, apunta lo siguiente: «mi pretensión es que los dos argumentos clave del análisis liberal-conservador son válidos en amplia medida, al revés de lo que a menudo argumentan críticos de la izquierda. El principal defecto que veo en este análisis se relaciona menos con sus afirmaciones explícitas que con aquello que omite considerar»²⁷. Es decir, que el fallo de estos críticos reside en sus silencios y no en lo que critica. En particular, según Offe, no explicitarían dos elementos importantes en toda teoría política: la cuestión de definir el modelo o meta coherente y practicable y la cuestión de identificar las fuerzas y estrategias que deben impulsar la transformación de la sociedad. En ambos casos, la crítica neoliberal y, en particular, los partidos políticos que la abanderan fracasarían. En el primer caso, por cuanto no está demostrado que «capitalismo avanzado menos Estado del Bienestar» fuese un modelo operativo. Y, en el segundo, porque resulta difícil identificar esas fuerzas transformadoras. O como afirma: «resulta extremadamente duro hoy en Europa occidental concebir una estrategia política prometedora orientada a eliminar siquiera parcialmente los componentes institucionalmente

²⁷ Offe, C., «Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar», en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, op. cit., pág. 141.

establecidos del Estado del Bienestar, por no hablar de su total abolición».

Con ser una opinión certera con la que, en líneas generales, estoy de acuerdo, no obstante, no está del todo claro que estos dos argumentos se ajustan realmente al panorama actual del pensamiento neoliberal. En primer lugar, resulta hartamente controvertido afirmar que este enfoque no presenta modelos teóricos contrastables. De hecho, basta con mirar la literatura política para percatarse de la vigencia del pensamiento liberal en la actualidad, aunque, por supuesto, habría que empezar por aclarar una serie de conceptos y de definiciones. Otra cosa es que sean modelos esgrimibles o coherentes y con los que se pueda estar de acuerdo. Sin duda, por centrarnos en el pensamiento liberal más retrógrado, no resulta muy clarificador negar la validez, como modelos teóricos, a las obras de Nozick o de Buchanan. Y, probablemente menos todavía al, por utilizar conceptos del profesor E. Díaz, liberalismo social de un Rawls. Igualmente, resulta bastante comprometida su afirmación sobre la ausencia de fuerzas que impulsen políticamente los cambios para realizar dichos modelos. Por lo menos, en el plano de posibilidades futuras, no se puede rechazar que dichos modelos neoliberales puedan ser practicables si en un momento dado se produce una transformación política radical. No hay más que echar un vistazo a la situación política de algún país europeo no muy lejano al nuestro para ver que es posible. Por otra parte, sus comentarios se centran en exceso en el área del capitalismo tardío de Europa occidental y parece olvidar al resto del planeta en donde sí que puede contemplarse la plasmación de estos modelos y sus efectos económicos y sociales, lo que viene a demostrar sus posibilidades reales.

En realidad, el problema central de la discusión política actual debería girar, como el propio Offe reconoce y sobre lo que se sustenta de hecho su análisis del pensamiento neoliberal, consiste en la irreversibilidad o no del Estado del Bienestar en aquellos sitios donde se ha implantado una estructura y unas prácticas políticas tendentes a asegurar la provisión de bienestar social para todos los ciudadanos. Es decir, la cuestión no será tanto si existen modelos o estrategias políticas a seguir como el hecho real de si cabe una vuelta atrás el viejo Estado liberal. En este punto, es factible lo que dice Offe cuando afirma que el Estado del Bienestar se ha convertido en una estructura irreversible, cuya abolición exigiría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos, así como cambios fundamentales en el sistema de partidos. No se vislumbra como factor significativo una fuerza capaz de suscitar cambios tan dramáticos, incluso tomando en cuenta movimientos populistas de clase media y orientación derechista que brotan ocasionalmente en algunos

países». Y, en este punto, es donde falla el ataque neoliberal al Estado social. Al menos, en los países donde éste ha tenido una implantación duradera.

BIBLIOGRAFIA

- Abendroth, W.; Forsthoff, E. y Doehring, *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Ackerman, B. A., *Social Justice in the Liberal State*. New Haven/London, Yale Univ. Press, 1980. Traducción española de C. Rosenkrantz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Bell, D., *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid, Espasa Calpe, 1980.
- Díaz, E., *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Madrid, Editorial Debate, 1984.
- García Cotarelo, R., *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Madrid, CEC, 1986.
- García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1982.
- George, V. y Wilding, P., *Ideology and Social Welfare*. London, Rotledge, 1985.
- Hayek, F. A., *Camino de servidumbre*. Madrid, Alianza Editorial, 1978.
- *Los fundamentos de la libertad*. Madrid, Unión Editorial, 1978.
- *Derecho, Legislación y Libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*. Madrid, Unión Editorial, 1978.
- Kern, L. y Muller, H. P., comps., *La justicia: ¿discurso o mercado?*, trad. J. Malem, Barcelona, Gedisa, 1992.
- Lepage, H., *Mañana el liberalismo*. Madrid, Espasa Calpe, 1982.
- Mishra, R., *The Welfare State in crisis*. Brighton, Harvester, 1983.
- Nozick, R., *Anarchy, State and Utopia*. New York, Basic Books, 1974.
- Pico, J., *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid, Siglo XXI, 1987.
- Rawls, J., *Teoría de la Justicia*. Trad. de M.^a Dolores González, Madrid, FCE, 1979.
- Rubio Lara, M.^a Josefa, *La Formación del Estado Social*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

