

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN 84-8440-338-6



9 788484 403388

2004

¿HACIA DÓNDE VA EL ESTADO DE BIENESTAR?
DEBATE SOBRE EL BIEN COMÚN Y SUS MEDIACIONES

XIII CURSO DE FORMACIÓN DE DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA. Madrid, 13-16 de septiembre de 2004

CORINTIOS
XIII

112-113

CORINTIOS

revista de teología y pastoral de la caridad

XIII

¿HACIA DÓNDE VA EL ESTADO
DE BIENESTAR?
DEBATE SOBRE EL BIEN COMÚN
Y SUS MEDIACIONES

XIII CURSO DE FORMACIÓN
DE DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

Madrid, 13-16 de septiembre de 2004

N.os 112-113 • Octubre 2004 - Marzo 2005

CORINTIOS XIII

REVISTA DE TEOLOGÍA
Y PASTORAL DE LA CARIDAD

N.º 112-113. Octubre 2004-Marzo 2005

CÁRITAS ESPAÑOLA. EDITORES.

San Bernardo, 99 bis

28015 Madrid.

Teléfono 914 441 000

Fax 915 934 882

E-mail: maparicio.ssgg@caritas.es

<http://www.caritas.es>

Teléf.: Suscripción: 91 444 10 37

Dirección: 91 444 10 02

Redacción: 91 444 10 19

Fax: 91 593 48 82

EDITOR:

CÁRITAS ESPAÑOLA

Felipe Duque

(Director)

Antonio Bravo

(Consejero delegado)

Juan Antonio García-Almonacid

(Coordinador)

CONSEJO DE REDACCIÓN:

E. Romero Pose

P. Jaramillo

J. Manuel Díaz

F. Fuentes

A. García-Gasco

J. Costa

A. M. Oriol

J. M. Osés

V. Renes

R. Rincón

Juan Carlos Escobedo

Sebastián Alós

Ángel Galindo

Santiago Madrigal

Salvador Pellicer

Imprime:

Gráficas Arias Montano, S.A.

MÓSTOLES (Madrid)

I.S.S.N.: 0210-1858

I.S.B.N.: 84-8440-338-6

Depósito legal: M. 7.206-1977

SUSCRIPCIÓN:

España: 28,38 euros.

Europa: 40,39 euros.

América: 62 dólares.

Precio unitario: 10,82 euros.

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

ÁNGEL GALINDO GARCÍA. Catedrático de Moral Social. Universidad Pontificia de Salamanca.

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO. Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid).

JOSÉ MANUEL PARRILLA FERNÁNDEZ. Profesor de Sociología, Universidad de Oviedo

ANTONIO GARCÍA LIZANA. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Málaga.

ILDEFONSO CAMACHO LARAÑA. Rector de la Facultad de Teología de Granada.

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA. Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de La Coruña y Columnista de ABC.

JOSÉ SÁNCHEZ JIMÉNEZ. Universidad Pontificia de Salamanca de Madrid.

PATRICIO HERRÁEZ. Universidad de San Pablo-CEU.

PABLO NAVAJO. Plataforma de ONG y Cruz Roja.

ANTONIO SÁNCHEZ LÓPEZ. Gerente Fundación Luis Vives.

PEDRO CODURAS MARCÉN. Oficina de Inmigración. Gobierno de Aragón.

JAIME FRADES PERNAS. Gabinete Técnico Confederal UGT.

TOMÁS PASTOR. Fundación Empresa y Sociedad.

JUAN SOUTO COELHO. Profesor Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid y Coordinador del Departamento de Estudios de Manos Unidas.

VÍCTOR MANUEL MARÍ SÁEZ. Asesor en Comunicación Educativa. Autor de varios libros.

JOSÉ LUIS CORZO. Escolapio. Director del Instituto Superior de Pastoral León XIII.

CARMEN MARTÍNEZ PERALES. Pedagoga. Profesora de Intervención Familiar; Escuela Universitaria La Salle.

CORINTIOS

revista de teología y pastoral de la caridad

XIII

¿HACIA DÓNDE VA
EL ESTADO DE BIENESTAR?
DEBATE SOBRE EL BIEN COMÚN
Y SUS MEDIACIONES

**XIII CURSO DE FORMACIÓN
DE DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA**

Madrid, 13-16 de septiembre de 2004

N.ºs 112-113 • Octubre 2004 - Marzo 2005

Los artículos publicados en la Revista CORINTIOS XIII no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar su procedencia.

La Revista CORINTIOS XIII no se identifica necesariamente con los juicios de los autores que colaboran en ella.

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
PRESENTACIÓN	7
 XIII CURSO DE FORMACIÓN DE DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA	
PROGRAMA	13
 CONFERENCIAS	
<i>Horizonte del compromiso social del cristiano en las mediaciones ideológicas.</i> Ángel Galindo García	23
<i>El Estado de Bienestar en España: Procesos de reestructuración, impactos sociales y tendencias de desarrollo en la era de la globalización.</i> Gregorio Rodríguez Cabrero	69
<i>La aplicación de la subsidiariedad en la política social.</i> José Manuel Parrilla Fernández	125
<i>Estado de Bienestar y bien común: dificultades y amenazas.</i> Antonio García Lizana	157
	3

	<u>Páginas</u>
<i>El bien común. Una nueva conciencia social para los cristianos.</i> Ildefonso Camacho Laraña	207
<i>Sociedad del bienestar y familia.</i> Ignacio Sánchez Cámara	257

MESA REDONDA

<i>¿Hacia una democracia económica? Una revisión del Estado de Bienestar.</i> José Sánchez Jiménez	285
<i>¿Hay democracia económica? Una revisión del Estado de Bienestar.</i> Patricio Herráez	295

SEMINARIOS

SEMINARIO I: El papel de los agentes sociales en el bienestar social: Estado, Mercado, Sociedad...

<i>El papel de la sociedad civil y de las entidades sociales voluntarias: participación y solidaridad social.</i> Pablo Navajo	303
<i>El papel de las Fundaciones, la mediación y la cooperación entre los agentes sociales.</i> Antonio Sánchez López	311
<i>El papel de las Administraciones Públicas en el Estado de Bienestar.</i> Pedro Coduras Marcén	325
<i>¿Hacia dónde va el Estado de Bienestar?</i> Jaime Frades Pernas	341
<i>El papel de los agentes sociales en el bienestar social: Estado, Mercado, Sociedad...</i> Tomás Pastor	357

SEMINARIO 2: Escenarios del bienestar social: Familia, educación, política, medios de comunicación social.	
<i>Presentación.</i> Juan Souto Coelho	363
<i>Los medios de comunicación como escenario de bienestar social.</i> Víctor Manuel Marí Sáez	367
<i>La educación prisionera del bienestar social.</i> José Luis Corzo	375
<i>Escenarios de bienestar social: la familia.</i> Carmen Martínez Perales	383
CONCLUSIONES	393

PRESENTACIÓN

El XIII Curso de Doctrina Social de la Iglesia que promueve la Comisión de Pastoral Social, en unión con la Fundación Pablo VI, el Instituto Social León XIII y la Facultad de Sociología, responde a uno de los grandes temas del magisterio social: el «bien común». Sobre esta cuestión han teorizado los grandes documentos de la Doctrina Social en una aportación perenne que llega hasta nuestros días. Evidentemente, el sentido y la aplicación del bien común tiene en cada época una configuración determinada, unas mediaciones.

Entre los organizadores del XIII Curso se estimó oportuno mirar ese bien común desde la atalaya del *Estado de Bienestar*, atalaya bastante discutida por unos y por otros; descalificada por el pensamiento neoliberal; y muy estimada por aquellos que tienen menos recursos, como un verdadero refugio ante las más importantes necesidades vitales: frente a la enfermedad, a la vejez y a otras muchas situaciones de inseguridad personal y familiar.

Como ya es habitual en estos cursos, se pretende abordar aquellas cuestiones más urgentes que plantea la socie-

dad actual en los ámbitos económico, político y cultural. En este curso, concretamente, se ha incidido de un modo especial en la familia como el destinatario más relevante del *bien común*. No estamos sólo ante un tema teórico, como se ve en la vida cotidiana, sino ante un reto de importancia práctica notable. Esto supone, como bien subrayaba Ángel Herrera, creador de algunas de las instituciones organizadoras, una importante reflexión sobre el grado de conciencia social que tiene España y sus ciudadanos para impulsar el bien común.

Las implicaciones de los actuales y crecientes problemas planteados por el *Estado de Bienestar* son de una importancia social trascendental. Juan Pablo II nos dice en la encíclica *Centesimus annus* (n.º 48) que «en los últimos años ha tenido lugar una vasta ampliación de ese tipo de intervención (intervenciones de suplencia, justificadas por razones urgentes que atañen al bien común), que ha llegado a constituir, en cierto modo, un Estado de índole nueva: el Estado del Bienestar. Esta evolución se ha dado en algunos Estados para responder de manera más adecuada a muchas necesidades y carencias tratando de remediar formas de pobreza y de privación indignas de la persona humana. No obstante, no han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese Estado del Bienestar, calificado como “Estado asistencial”».

En el trabajo desarrollado por el curso, se ha dado un protagonismo también a los agentes más relevantes que promueven este bien común: el Estado, la sociedad, el mercado...; y se ha tratado de responder, con rigurosidad universitaria (de ahí la presencia de veinte alumnos del Máster en Doctrina Social de la Iglesia), por medio de la invitación a importantes exper-

tos de la universidad y de las instituciones sociales al debate sobre la importancia y necesidad del Estado de Bienestar en los momentos actuales.

Los cien alumnos asistentes a este curso fueron testigos de que estamos ante una problemática que despierta interpretaciones diversas, y, a veces, encontradas. CORINTIOS XIII, como revista que expresa el sentir de CÁRITAS, no podía dejar de exponer iniciativas y alternativas desde la sociedad civil y desde la Iglesia, muchas de ellas desde la política social y la necesaria democracia económica.

Para el éxito de este curso ha sido imprescindible la aportación de ponentes de gran reconocimiento académico y social: ÁNGEL GALINDO, GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO, JOSÉ MANUEL PARRILLA, ANTONIO GARCÍA LIZANA, ILDEFONSO CAMACHO, IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA, PABLO NAVAJO, ANTONIO SÁNCHEZ, PEDRO CODURAS, JAIME FRADE, FRANCISCO ABAD, VÍCTOR MANUEL MARÍ SÁENZ, JOSÉ LUIS CORZO, JOSÉ SÁNCHEZ JIMÉNEZ, PATRICIO HERRÁEZ.

Finalmente, es necesario dar constancia de que para el adecuado desarrollo y calidad del Curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia, se ha contado con la coordinación de los profesores y expertos JUAN MANUEL DÍAZ, JUAN SOUTO y VÍCTOR RENES, y con la ayuda de los Secretarios de los Seminarios.

Hay que destacar la ayuda económica aportada por la Fundación Pablo VI, que a través de estos cursos sigue ofreciendo, en colaboración con la Conferencia Episcopal Española, cauces de reflexión, investigación y desarrollo práctico de la Doctrina Social de la Iglesia en sus retos más actuales. También hay que anotar la colaboración del renovado

Instituto Social León XIII que, a través de su página web (www.instituto-social-leonxiii.org), ha sido cauce para la convocatoria y difusión del Curso.

FERNANDO FUENTES ALCÁNTARA
Director del Secretariado de la Comisión
Episcopal de Pastoral Social y Director del XIII Curso

**XIII Curso
de Formación
de Doctrina
Social
de la Iglesia**

Programa

**COMISIÓN EPISCOPAL DE PASTORAL SOCIAL
FUNDACIÓN PABLO VI
INSTITUTO SOCIAL LEÓN XIII
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA SALAMANCA
CAMPUS DE MADRID**



**«¿HACIA DÓNDE VA EL ESTADO
DE BIENESTAR?
DEBATE SOBRE EL BIEN COMÚN
Y SUS MEDIACIONES»**

XIII Curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia

**Madrid, 13-16 de septiembre de 2004
Fundación Pablo VI**

www.instituto-social-leonxiii.org

PROGRAMA

Lunes, 13 de septiembre

17,00 horas: Recepción y entrega de materiales.

18,00 horas: Sesión de apertura y conferencia inaugural.

«Cambios, demografía y política social.»

MANUEL PIMENTEL.

Ex Ministro de Trabajo.

19,00 horas: Presentación de los Seminarios.

SEMINARIO I. «El papel de los agentes sociales en el bienestar social: Estado, mercado, sociedad...»

DIRECTOR: VÍCTOR RENES.

Cáritas Española.

Intervienen:

PABLO NAVAJO.

Plataforma ONGs y Cruz Roja.

ANTONIO SÁNCHEZ.

Fundación Luis Vives.

PEDRO CODURAS.

Oficina de Inmigración. Gobierno de Aragón.

JAIME FRADE.

UGT.

FRANCISCO ABAD.

Fundación Empresa y Sociedad.

SEMINARIO 2. «Escenarios del bienestar social: familia, educación, política, medios de comunicación social...»

DIRECTOR: JUAN SOUTO COELHO.

Universidad Pontificia de Salamanca Campus de Madrid.

Intervienen:

VÍCTOR MANUEL MARI SÁENZ.

Periodista.

JOSÉ LUIS CORZO.

Instituto Superior de Pastoral (UPSAM).

IGNACIO ARSUAGA.

Fundación HazteOir.org.

20,00 horas: Eucaristía

Martes, 14 de septiembre

10,00 horas: 2.^a Conferencia.

«El compromiso social del cristiano en las mediaciones ideológicas.»

ÁNGEL GALINDO GARCÍA.

Catedrático de Moral Social. Universidad Pontificia de Salamanca.

12,00 horas: 3.^a Conferencia.

«Los procesos de reestructuración del Estado de bienestar en España.»

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO.

Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid).

16,30 horas: Seminarios.

19,00 horas: Mesa redonda.

«¿Hay democracia económica? Una revisión del Estado de bienestar.»

JOSÉ SÁNCHEZ JIMÉNEZ.

Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.

RAFAEL PAMPILLÓN.

Instituto de Empresa.

PATRICIO HERRÁEZ.

Universidad San Pablo CEU.

Miércoles, 15 de septiembre

10,00 horas: 4.^a Conferencia.

«La aplicación de la subsidiariedad en la política social.»

JOSÉ MANUEL PARRILLA FERNÁNDEZ.

Profesor de Sociología. Universidad de Oviedo.

12,00 horas: 5.^a Conferencia.

«Estado de bienestar y bien común. Amenazas y dificultades para su logro.»

ANTONIO GARCÍA LIZANA.

Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica) de la Universidad de Málaga.

16,30 horas: Seminarios.

19,00 horas: 6.^a Conferencia.

«El bien común, una nueva conciencia social para los cristianos.»

ILDEFONSO CAMACHO LARAÑA.

Rector de la Facultad de Teología de Granada.

Jueves, 16 de septiembre

10,00 horas: Puesta en común de los Seminarios.

12,00 horas: Conferencia de clausura.

«Sociedad del bienestar y familia.»

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA.

Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de La Coruña y Columnista de ABC.

Conferencias

ÁNGEL GALINDO GARCÍA.

Catedrático de Moral Social.
Universidad Pontificia de Salamanca.

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO.

Catedrático de Sociología
de la Universidad de Alcalá (Madrid).

JOSÉ MANUEL PARRILLA FERNÁNDEZ.

Profesor de Sociología. Universidad de Oviedo

ANTONIO GARCÍA LIZANA.

Catedrático de Economía Aplicada.
Universidad de Málaga.

ILDEFONSO CAMACHO LARAÑA.

Rector de la Facultad de Teología de Granada.

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA.

Catedrático de Filosofía del Derecho
de la Universidad de La Coruña
y Columnista de ABC.

HORIZONTE DEL COMPROMISO SOCIAL DEL CRISTIANO EN LAS MEDIACIONES IDEOLÓGICAS

ÁNGEL GALINDO GARCÍA

Catedrático de Moral Social
Universidad Pontificia de Salamanca

INTRODUCCIÓN (I)

La crisis sociopolítica por la que tanto España como Europa (2) pasan hoy va más allá de la mera crisis económica, situándose de forma peculiar en el campo cultural, religioso y moral. Europa ha hecho un Mercado Común antes que una Comuni-

(1) Presentamos una breve bibliografía que nos ha servido de referencia para la elaboración de este trabajo: LEÓN XIII, *Immortale Dei*; PT. 46-66,98; GS 26; GS. 74,1; JUAN PABLO II, *Exhortación apostólica Christifideles laici*, 1989, n.º 42; Obispos de Inglaterra y Gales, «El Bien Común y la DSI» (1996), en *Ecclesia*, nn. 2853-2854, agosto 1997, 36-50; Declaración de la Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, «Rehabilitar la política», en *Ecclesia*, 2959-2960, agosto 1999, pp. 1284-1290; Id., en *Documentation Catholique* 18.4.1999; Instrucción Pastoral de la Conferencia Episcopal Española, *La verdad os hará libres* 1990, n.º 63; Id. Instrucción pastoral de la Asamblea plenaria de la Conferencia Episcopal Española (14-2-1996), «Moral y y sociedad democrática», 1996, en *Ecclesia*, 2778, marzo 1996. CVP, 35; J. MARITAIN, *La persona y el bien común* (Buenos Aires, 1946) 81-102; T. KENNEDY, «Teorías sobre la justicia y el concepto de "bien"», en L. ÁLVAREZ y M. VIDAL, *La Justicia Social*, o. c., 203-218; R. WEILER, «Bien Común», en H. ROTTER, G. VIRT, *NDCM* (Barcelona, 1993) 59-63.

(2) A. GALINDO (Ed.), *Europa ¿Mercado o comunidad?*, Ed. UPSA (Salamanca, 1999).

dad Europea y ahora quiere deshacer su error ofreciendo una Constitución asentada en el consumo y en la ley del más fuerte y protagonizada por la competencia y por los acuerdos entre el neoliberalismo y la socialdemocracia. Difícilmente se podrá crear una comunidad política europea si no está asentada en verdades universales como el Bien Común, en una sociedad participativa que dé importancia a las mediaciones políticas y en una axiología moral descifrada por los valores que la han configurado desde siglos. Pero, para ello, no hay que olvidar que el relativismo kantiano está detrás de la crisis actual de Europa.

Por otra parte, con este trabajo, podemos observar una evolución en la Concepción del Estado en relación con el Bien Común desde que Juan XXIII escribió la encíclica *Pacem in Terris* hasta nuestros días. Aquella en la que la ley es el objeto de su función ejercida desde arriba (desde la *potestas*) y aquella otra en la que el ejercicio se realiza institucionalmente o a través de las instancias intermedias (desde la *autoritas*). Los dos caminos son democráticos, aunque se diferencian en la forma de ejercer la función de servir al Bien Común. Asimismo, queremos ser fieles a dos líneas bien marcadas por la DSI: aquella de la encíclica *Pacem in Terris* en la que se señala cómo «el bien común nacional que, a su vez, no puede separarse del bien común propio de toda la familia humana» (PT 98), y aquella de la Constitución *Gaudium et Spes* en la que se insiste en que «la comunidad política nace, pues, para buscar el bien común en el que encuentra su justificación plena y su sentido y del que deriva su legitimidad primigenia y propia» (GS 74,1). En ambas perspectivas aparece ya una evolución con la que se pasa de hablar de la relación entre el Estado y el Bien Común a la existente entre Comunidad Política y las mediaciones con el Bien Común.

Con estos breves datos introductorios consideramos que la DSI centra su reflexión más en la relación de la Comunidad Política con sus mediaciones ideológicas y sociales y con el Bien Común que en la de éste con el Estado, aunque, en todo caso, el Bien Común aparece como razón de ser de ambas cosmovisiones: Estado y Comunidad Política, enunciadas numerosas veces en la Encíclica *Pacem in Terris* con las expresiones «autoridad» y «gobernantes» (PT 46-66). Después, el Concilio Vaticano II también preferirá hablar de las relaciones de la Iglesia con la Comunidad política y con el hoy llamado «tercer sector» y no tanto con el Estado, al considerar que habrían variado las referencias sociales con una más intensa conciencia de la participación democrática de la sociedad. Esta perspectiva adquiere una justificación mayor con la aparición de la sociedad global que irá exigiendo cada vez más estudiar el alcance del Bien Común Internacional como base de la autoridad y razón de ser de una comunidad política (¿un estado?) internacional.

Según esto, después de delimitar el contexto social actual, centraré este estudio en el carácter social y solidario del compromiso cristiano en el ámbito de las mediaciones. Para ello tendré en cuenta tanto el horizonte ético de las mismas como los principios éticos básicos aplicables a las diversas áreas del Bien Común.

I. DELIMITACIÓN DEL CONTEXTO SOCIAL ACTUAL

En esta exposición me sitúo en la cultura y en el pensamiento social cristiano que quiere contribuir y formar parte de la sociedad civil y participativa dando protagonismo a las

instancias intermedias y a las mediaciones ideológicas y políticas. Se trata de una cultura marcada por el cristianismo, una cultura que ensalza la dignidad de la persona humana, una cultura de la libertad y de la responsabilidad, una cultura de la vida, de la verdad y de la coherencia, una cultura de la solidaridad y de la esperanza. Desde esta cultura quiero hacer una lectura de las mediaciones de la sociedad actual en el ámbito del Bien Común.

1.1. Actualidad de la cuestión

Ya desde Juan XXIII, el problema no es, como algunos dicen, de «más Estado» o de «menos Estado», sino de un Estado diferente: si se es Estado desde la prepotencia o desde la colaboración; desde la lejanía o desde la implicación; desde el dominio o desde el servicio; desde el interés o desde la redistribución. El Estado moderno puede y debe realizar la cohesión social. Pero es un hecho que está mal dotado para ejecutar medidas de inserción, ya que por una parte es el propio Estado quien más ha contribuido a fragilizar el tejido y el contexto social y ha sido un factor importante en la aparición del individualismo actual (ideológico y práctico) y, por otra, los Estados han perdido fuerza frente a las interferencias globales e internacionales. «El Estado-providencia es, de hecho, un potente productor de individualismo» (3), ya que sitúa al individuo en una relación directa con la lógica de la sociedad salarial, sin intermediarios ni solidaridades locales ni intermedias.

(3) Cf. R. ECHAREN, «Caridad, justicia social y Bien Común», en *CORINTIOS XIII*, 95 (2000).

Sin embargo, en la Doctrina Social de la Iglesia, el Bien Común tiene un carácter dinámico, totalizante e individual frente a otras mediaciones ideológicas estáticas, pasivas o paternalistas como las existentes tras la economía paternalista actual: es la solidaridad humana, cada hombre en todos los hombres, es decir, no puede existir el Bien Común mientras exista un solo hombre que no sea reconocido como tal por los demás. Su carácter totalizante hay que situarlo en el orden de solidaridad global, total y radical. Siguiendo a Santo Tomás, se dirá que el Bien Común de la humanidad es Dios como contenido globalizante, que respeta y a la vez afirma las individualidades concretas. Por ello, tampoco ha de olvidarse la perspectiva del ordenamiento divino que aparece en *Pacem in Terris* (PT 51). El Bien Común ha de cimentarse en la trascendencia y, en cuanto norma, obliga tanto a los gobernantes como a los ciudadanos (4). Fundándose en el *Aquitane*, León XIII había entendido que el Bien Común es la ley suprema y primera de la sociedad antes, por tanto, que del Estado.

De todos modos, desde la segunda guerra mundial, el fortalecimiento del neoliberalismo intervencionista y la importancia dada a los derechos humanos ha repercutido en la extensión de la conciencia de los deberes de los gobernantes (PT 60-66) y se manifiesta una fuerte evolución histórica en la concepción del Bien Común atendiendo asimismo a la valoración del lugar de la persona dentro del entorno social. Hoy, en el campo político, se contraponen el interés egoísta del individuo y del grupo. Pero, hasta llegar a este punto, podemos observar una evolución histórica compleja. En este sentido, la filosofía humanista actual afirma que el Bien Común no es sólo

(4) Santo Tomás, *STh* q.90, a.2.

el resultado de la cooperación social, sino «que a la vez es un designio del libre desarrollo personal de los miembros de la Sociedad» (5). Pero aparecen en el horizonte social otras mediaciones ideológicas que tienden a instrumentalizar al ser humano en función de una sociedad cada vez más cambiante.

1.2. Debilidades de la sociedad actual

Tras esta sociedad están unos pecados sociales dirigidos por personas y grupos concretos necesitados de una educación en valores, de la mirada puesta en el Bien Común y de la generosidad como actitud social. Estos pecados sociales responden, entre otras, a las actitudes siguientes:

- Egoísmos e ideologías individuales y grupales sin perspectiva en el Bien Común.
- La ideología consumista, generada por un modelo de economía que aumenta las diferencias entre ricos y pobres y la insensibilidad a los valores espirituales.
- La corrupción, como estructura de pecado social, que se expresa en formas perversas que violan la dignidad de la persona humana y la conciencia moral para el Bien Común. Su eslogan es «todo vale».
- El desequilibrio en el sistema fiscal que sobrecarga a la clase obrera y a la pequeña y mediana empresa y crea irresponsabilidades en el cumplimiento de las obligaciones justas. Es una ideología que potencia los impuestos indirectos en perjuicio de los directos anulando, así, la

(5) Cf. R. WEILER, o. c., 60.

conciencia de participación de los individuos y grupos básicos.

- La irresponsabilidad en la carretera con las consecuencias drásticas en muertes y accidentes de tráfico y creando los sistemas viales en función de las estructuras (v. g. ecologistas) más que de los individuos.
- La exagerada comercialización del fenómeno deportivo que hace perder el sentido lúdico junto a la falta de transparencia en los negocios del deporte creando mitos que anulan la conciencia crítica de la sociedad.
- La exclusión social, generada por la pobreza, el desempleo, la falta de vivienda, la dignidad en el acceso a la educación, la dictadura cultural de los medios y de los poderes que lo originan y la exclusión provocada por la emigración.

1.3. Necesidad de la restauración del deterioro moral de la sociedad

Asimismo, la comprensión del Bien Común en sus diversas modalidades está originando la necesidad de corrección de los defectos sociales de cada tiempo. En las situaciones de corrupción y de deterioro moral las autoridades y el Estado tienen el deber de establecer normas para regular la sociedad con justicia buscando el Bien Común. Como afirman los obispos españoles, «será, sin duda, necesario adoptar medidas adecuadas de orden legal y administrativo para evitar en lo posible, el deterioro de las instituciones y de los propios mecanismos de la vida democrática, al que conduciría la repetición de tales desórdenes en la conducta de las personas y de los grupos con

responsabilidad social. Confiamos en que las personas e instituciones a quienes compete actuar lo hagan en justicia y con la mirada puesta en el bien común de toda la sociedad» (6). En este sentido, sigue vigente el que la autoridad deba estar sometida al orden moral (PT 47). Así, se puede enumerar una lista significativa de deberes de los gobernantes en orden al Bien Común, como defender los derechos y deberes del hombre, armonizarlos y regularlos, fortalecer su ejercicio con exigencias concretas y guardar un perfecto equilibrio en la regulación y tutela de los derechos (PT 60-66).

1.4. Lejanía del Estado respecto a la sociedad y dificultad para regular

Pero, hoy en día, existe más dificultad en los poderes de regular y de cumplir su misión. Muestra de ello es que, como afirma la CE francesa, «los centros de poder parecen alejarse y perderse en el anonimato, mientras se reducen los márgenes de iniciativa. Los responsables políticos, sociales y profesionales deben enfrentarse a la complejidad de los problemas, a la urgencia del instante, a la despiadada lógica de los mercados» (7) y a veces los mismos políticos están implicados en corrupciones, lo cual hace perder la confianza en los ciudadanos (8).

(6) Instrucción Pastoral de la Conferencia Episcopal Española, «Moral y sociedad democrática», en *Ecclesia*, 2778 (marzo 1996).

(7) Declaración de la Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, «Rehabilitar la política» n.º 59, en *Ecclesia*, 2959-2960 (agosto 1999), pp. 1284-1290. Id., en *Documentation Catholique*, 18-4-1999.

(8) Ib., n.º 6.

Esto es debido en gran parte al desarrollo formal de las democracias, más que a la existencia de democracias reales, y a la homogeneización de las ideologías a nivel planetario. Sin embargo, va creciendo la conciencia de participación social a través de las instancias o grupos intermedios. Esta novedad es motivo de esperanza, ya que en sentido contrario habría que oponerse al actual sistema democrático y buscar otras formas mejores de gobierno.

1.5. Función vigilante del Estado: la economía al servicio de la política y del orden moral

Desde la referencia al contenido del Bien Común, la razón política está supeditada a la razón ética y a la razón jurídica del comportamiento humano (PT 47). En la ética utilitarista el ordenamiento moral de los valores del Bien Común está referido al interés personal del hombre según aquella definición de J. Bentham para quien el Bien Común consiste en la consecución del mayor número posible de hombres felices (9). En este contexto se sitúan las teorías utilitaristas del bienestar de V. Pareto (10) y de la justicia de J. Rawls (11).

Por ello, estamos ante un desafío político de gran envergadura: revisar la economía al servicio de la política. La sociedad necesita una orientación ética y política que tienda a subordinar la economía a la política. Ésta debe, en efecto, recuperar todos sus derechos, de manera que también en este campo la

(9) J. BENTHAM, *Tratados sobre la organización judicial y codificación* (Madrid, 1843).

(10) V. PARETO, *Forma y equilibrio sociales*, RO (Madrid, 1967).

(11) J. RAWLS, o. c. (Cambridge, 1971).

Humanidad tome en sus propias manos su destino y que cada ser humano se sienta ciudadano del mundo. Recordemos cuanto escribía Juan XXIII en *Pacem in Terris*: «En nuestros días, el bien común universal plantea problemas de dimensiones mundiales. Éstos sólo puede resolverlos una autoridad pública cuyo poder, constitución y medio de acción asuman analógicamente dimensiones mundiales, y que pueda ejercer su acción en toda la amplitud de la tierra».

Los acuerdos multilaterales entre estados, entre agrupaciones continentales organizadas —como la Unión Europea—, las laboriosas gestiones de la organización de las Naciones Unidas y de los organismos afectos a ella, marcan una primera etapa en esta dirección. Destaca por doquier el compromiso de las ONGs, que se incorporan a esta dimensión jurídica, manifiesta las primicias de una sociedad civil internacional y se transforman en interlocutores a quienes escuchan estados y organismos internacionales, especialmente en los ámbitos del desarrollo sostenible, de la paz, del respeto a los derechos humanos, de la justicia (12).

1.6. El Estado y la búsqueda del bien común frente a intereses partidistas

Sin olvidar, y en relación con las políticas y las ideologías sectarias y partidistas que nacen de las democracias formales, la Conferencia Episcopal Española ya señalaba en el documento «Católicos en la Vida Pública», refiriéndose a la situación es-

(12) Cf. Declaración de la Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, o. c., n.º 32.

pañola que «la crisis no debe ser aprovechada para favorecer fines partidistas o electorales convirtiendo en argumentos de lucha política lo que habría de afrontarse mediante un esfuerzo compartido en busca del bienestar general. Ni los intereses de partido ni la rigidez de las ideologías tienen que prevalecer sobre aquello que aparezca como más provechoso para el bien común. Ésta es la verdadera política que honra a quien la promueve y gana la confianza del pueblo» (13). El Concilio también insistió en la razón de ser de los partidos políticos en función del Bien Común: «Los partidos políticos deben promover todo lo que a su juicio exige el bien común; nunca, sin embargo, le está permitido anteponer intereses propios al bien común» (GS 75). En este sentido, ya Juan XXIII, inspirándose en la *Immortale Dei* de León XIII, insistía en que la acción de la autoridad y de los gobernantes debía redundar en provechos de todos (PT 56).

En este horizonte los obispos españoles manifiestan, respecto al contenido y alcance del Bien Común: «La concepción cristiana del bien común incluye también otros aspectos culturales y morales, como son, por ejemplo, la protección efectiva de los bienes fundamentales de la persona, el derecho a la vida desde la misma concepción, la protección del matrimonio y de la familia, la igualdad de oportunidades en la educación y en el trabajo, la libertad de enseñanza y de expresión, la libertad religiosa, la seguridad ciudadana, la contribución a la paz internacional» (14).

En conclusión, según los obispos de Inglaterra y Gales, «para las autoridades públicas el bien común es su primera

(13) CVP, n.º 35.

(14) CVP, n.º 120 y 122.

responsabilidad. El bien común está en oposición con el bien de los dirigentes o de cualquier otra clase dirigente. Implica que todo individuo, tanto si está arriba o debajo de la escala social, tiene el deber de promover el bienestar de la comunidad, así como el derecho de beneficiarse de ese bienestar» (15). De esta manera, las instancias políticas intermedias han de jugar un papel de mediación y de configuración democrática de la sociedad.

1.7. El Estado y los cuerpos intermedios de la sociedad (el «tercer sector»)

Hoy, más que nunca, somos conscientes de que el Estado ha de favorecer la creación de las instancias intermedias para conseguir el bien común (cf. VhL. 63). «De la concepción cristiana de la persona se sigue necesariamente una justa visión de la sociedad. Según la *Rerum Novarum* y la *Pacem in Terris*, la socialidad del hombre no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos intermedios, comenzando por la familia y siguiendo por los grupos económicos, sociales, políticos y culturales, los cuales, como provienen de la misma naturaleza humana, tienen su propia autonomía, sin salirse del ámbito del Bien Común. Es lo que se llama la subjetividad de la sociedad» (CA 49; SRS 15; 28).

Y *Pacem in Terris* insistirá en que «todos los individuos y grupos intermedios tienen el deber de prestar su colaboración personal al bien común» (PT 53). A esto se añadirá que en el Bien Común ha de tenerse en cuenta no sólo la promo-

(15) Obispos de Inglaterra y Gales, o. c., n.º 71.

ción de los ciudadanos, sino también la de los cuerpos sociales intermedios (PT 141), concepto que recogerá el Concilio Vaticano II en GS 26.

1.8. Conciencia de solidaridad y respeto a la persona

En *Pacem in Terris* (PT 50) la persona ocupa un lugar central en el desarrollo del Bien Común. El profesor de Moral, Rudolf Weiler, nos dice que son muchas las variaciones históricas que ha experimentado este concepto y que, en la actual polémica de índole política, se contraponen al interés egoísta de un individuo o el de un grupo. Sin embargo, la definición del contenido y, consiguientemente, de la normativa, del bien común, exige la referencia al ser individual, al hombre como persona, lo cual incluye la disposición a coexistir o convivir con otros hombres. «De la índole social del hombre se sigue con claridad —dirá J. Mussner— que el desarrollo de la persona humana y el crecimiento de la propia sociedad están mutuamente condicionados; pues el principio, el sujeto y el fin de toda institución social es y debe ser la persona humana...» (G.S. 23).

El Bien Común puede definirse como la finalidad central de la sociedad, en la medida que ésta representa la ayuda que los individuos necesitan para el cumplimiento de sus objetivos existenciales y que se crea con su cooperación social. Y el Concilio (G.S. 26; 74), siguiendo la Encíclica *Mater et Magistra* (n.º 65), define el Bien Común como «la suma de condiciones de vida social que permiten alcanzar a los individuos y a las colectividades su propia perfección más plena y fácilmente». El

bien común se realiza plenamente, cuando prevalece la justicia social, cuando entre las distintas colectividades y entre los individuos, no sólo funciona el equilibrio de intereses, sino que tal equilibrio se da desde la solidaridad en una correspondencia justa de las relaciones. El bien común es, por tanto, un llamamiento constante a la conciencia de solidaridad y al derecho establecido en leyes justas, que es como decir a la conciencia en todos los niveles (incluso hasta llegar a la sociedad universal y el bien común universal) (cf. PT 56-57).

1.9. El Bien Común y la armonía entre el Estado y la Comunidad Política (16)

Si nos acercamos al contenido, la definición del Bien Común en el campo de la norma ética, como hemos visto más arriba, exige la referencia al ser individual, entendiendo al individuo-hombre-persona, que incluye su disposición esencial a coexistir con otros de su misma especie, es decir, cada hombre es un ser social con necesidades y capacidades para ser completado socialmente. De manera que el Bien Común solamente prevalece sobre el Bien particular en igualdad de condiciones y sin perjuicio del carácter indisponible de la dignidad personal.

El Bien Común no es, según el pensamiento expresado en *Pacem in Terris*, la suma y cantidad de bienes a repartir ni el orden a conservar, sino que es el conjunto organizado y armónico de la sociedad. De esta manera constituye el punto de partida para determinar las relaciones que existen entre el in-

(16) Obispos de Inglaterra y Gales, o. c., 10.

dividuo y la sociedad y la razón de ser del Estado y de la comunidad política. El Bien Común es una especie de clima o ambiente que hace posible la expansión de todos los miembros del cuerpo social, tanto de las personas como de todas las sociedades y comunidades intermedias que constituyen la gran sociedad (cf. PT 62).

1.10. Globalización y Bien Común

Recordamos las palabras de los obispos de Inglaterra y Gales sobre esta cuestión: «En una sociedad cada vez más global, la unidad de la comunidad humana a la que se aplica el término de bien común va del nivel nacional al nivel internacional. Por lo tanto, es inevitable que la solidaridad asuma una dimensión universal. La solidaridad requiere acción para proteger el bien común a este nivel, donde sólo puede preservarse con la colaboración de todos... El concepto de bien común internacional o global exige que a ninguna nación se deje en la incapacidad de participar en la economía global porque es demasiado pobre o está demasiado endeudada» (17).

En el proceso actual de implicación de las culturas, tendente a una cultura universal pluriforme y policéntrica teniendo en cuenta el proceso de inculturación y de socialización actual, la necesidad de un ordenamiento jurídico y moral del Bien Común con referencia a los valores fundamentales es de importancia decisiva. Esto se ha de tener en cuenta especialmente de cara a la dimensión cultural y ética del Bien Común. El respeto a los derechos propios de las culturas y de su impor-

(17) Obispos de Inglaterra y Gales, o. c., n.º 132.

tancia y relación conduce a la integración de la misma en una comunidad cultural, universal y creativa de los hombres dentro del Bien Común mundial (cf. PT 60-65).

El fin último de la sociedad es, por tanto, único. De esta manera, la actividad política queda ampliada. Este fin universal o Bien Común Internacional es el principio unificador y estructurador del organismo social. Desde aquí se entiende cómo para Aristóteles toda la acción social auténtica es honesta. La unidad social no puede ser ni positivamente impuesta ni gratuitamente supuesta. Éste es el principio moral de toda teoría política que legitima la razón de ser del Estado y de la Comunidad política.

El lado ético del Bien Común consiste, en resumen, en el «cumplimiento universal de la justicia» (18) que justifica la esencia del Estado. El Bien Común se realiza plenamente cuando prevalece la justicia social y cuando entre las distintas colectividades y entre los individuos no sólo funciona un equilibrio de intereses, sino que tal equilibrio se da desde la solidaridad en una correspondencia justa de las relaciones. El Bien Común es un llamamiento continuo a la conciencia de solidaridad hasta llegar a la sociedad universal y al Bien Común universal.

2. ÁMBITO DE LAS MEDIACIONES

Propongo, en este segundo apartado del trabajo, dos claves para considerar más en profundidad el ámbito de las me-

(18) Cf. J. MESSNER, *El Bien común, fin y tarea de la sociedad* (Madrid, 1959).

diaciones ideológicas con objeto de acercarnos a desdibujar el horizonte del compromiso político: la tensión existente en el Estado en el ejercicio de su función y la razón de ser del hoy llamado «tercer sector».

2.1. Hacia la síntesis «Estado-autoridad» y «Estado-mediación»

Desde el Estado como autoridad y el Ejercicio paternalista del poder

La concepción del Bien Común, en este caso según la DSI, es entendida como el conjunto de virtudes sociopolíticas entre las que destaca la obediencia a las leyes, tanto por el Estado como por los ciudadanos. La ley es el prototipo del ejercicio de la función del Estado en función del Bien Común, de manera que el Estado tiene como obligación ética y razón de su existencia el guiar al ciudadano hacia una conducta virtuosa que consiste en instar a conocer la obligación de cumplir con la ley (19).

Por ello, la actividad del Estado tiene como referencia y fundamento a la autoridad que se encargaba de hacer virtuosa a la *imperita multitudo* de la que habla la *Inmortale Dei* de León XIII. Esta concepción de la autoridad se basaba en la convicción de que todo bien viene de lo alto y, por tanto, representa a Dios y tiene su origen en la imagen de una sociedad perfecta y buena como aquella en la que piensa Pablo en la carta a los Romanos (Rm 13), pero de ninguno

(19) Cf. A. ACERBI, «Ley civil», en *DETM* (1974) 555.

modo se había pensado en una imagen de sociedad imperfecta y capaz de establecer leyes injustas o inmorales.

Puede verse cómo en esta visión paternalista del Estado existe muy poco espacio para tener en cuenta la libertad de los ciudadanos y para el ejercicio autónomo de los derechos civiles como partícipe del poder político a través de la participación social y de las «mediaciones políticas ideológicas». Sin embargo, se subraya la obediencia a la ley y, por ello, se subestima el ejercicio de la alteridad en la vida social.

La dimensión actual del servicio económico por parte del Estado se enfrenta a una postura proteccionista de carácter paternalista. En este sentido, frente al mercado libre ha ido naciendo a lo largo del tiempo la ideología y la praxis proteccionista. Por una parte, el mercado libre proporciona a los sujetos económicos información y estímulo. Por otra, las políticas proteccionistas han desembocado en un encerramiento de las políticas económicas nacionales solamente útiles en momentos de crisis. Por eso, la economía internacional está creando un nuevo proteccionismo frente a las crisis y competencias económicas internacionales. Este proceso va creando una imagen proteccionista de los estados y gobiernos actuales desde la presión de los grandes focos de mercado internacional (20).

(20) Cf. J. T. RAGA, «El Nuevo proteccionismo y los países en desarrollo», en F. FERNÁNDEZ (ed.), *Estudios sobre la encíclica Sollicitudo rei socialis* (Madrid, 1990) 471-491; A. GALINDO GARCÍA, «El cristianismo ante el actual sistema económico mundial», en AA.VV., *Las ideologías al final del siglo. Perspectivas desde el pensamiento cristiano*, Ed. UPSA (Salamanca, 2000) 109-127.

Desde el Estado como mediación y el ejercicio transversal del poder

Hoy, el Estado, especialmente a través del Parlamento encargado de crear leyes, no piensa, como antes, en obligar al ciudadano al cumplir con la ley en conciencia por ser un valor ético, sino a cumplir con la ley en base a un éxito y funcionalidad institucional. Hoy, el Estado no se funda en la conciencia para hacer cumplir el Bien Común, pero sí fuerza a algunas mediaciones ideológicas que dirigen esas conciencias.

En este caso el Bien Común, fundándose en la enseñanza de Pío XII, de Juan XXIII y de GS, es «el ejercicio efectivo de los derechos y el cumplimiento fiel de los deberes por parte de la persona humana». Así, la razón de ser del Estado es el de asegurar la protección y la promoción de tal ejercicio en nombre del ciudadano y no la de manipular las conciencias hacia intereses partidistas. Según esto, el punto de referencia de la vida social y del Bien Común ya no es la autoridad, sino que la persona humana y la autoridad asumen una función de servicio subordinada a la persona humana. De este modo, «el hombre como tal, lejos de ser considerado como objeto y como elemento pasivo de la vida social, ha de ser tenido como el sujeto, el fundamento y el fin de la misma» (PT 263).

Desde esta concepción, en la que la persona adquiere su propia personalidad con derechos y deberes ejercidos desde la libertad, aparece la distinción entre sociedad y Estado en la que aparece la concepción del Bien Común como fruto de un ejercicio participativo. Es esta concepción uno de los pilares de Pío XII en su pensamiento sobre la función del Estado y, por ello, *Gaudium et Spes* (74) coloca en primer plano el significado y la necesidad de la sociedad civil para los hombres y

su desarrollo, y a partir de ella más que hablar de Estado habla de «comunidad política».

Desde aquí, el Concilio solamente habla de autoridad una vez puestas las bases de la relación entre la comunidad política y el Bien Común. En este sentido se siente heredero de *Paxem in Terris* y, de esta manera, la autoridad queda despojada de su capacidad moral. A partir de aquí, la ratio jurídica se sobrepone de hecho o en la práctica a la ratio ética, ya que «sólo el ordenamiento jurídico que sea expresión de un orden social fundado en los principios de verdad, justicia, amor y libertad, puede presentarse como coincidente con una ratio basada en la obligación en conciencia» (21).

De hecho, se sobrepone a la ratio ética porque en la práctica de este orden jurídico en las sociedades democráticas formales modernas la ratio jurídica aparece según el vaivén de la fuerza política de turno. La ley es clave de la mediación ideológica y del poder económico o político de turno. Por ello, a causa de este mismo aspecto se revela la relatividad de la ley civil y de su no coincidencia con el orden moral. La ley resulta ser la expresión jurídica de la estratificación social, o sea, de la jerarquía existente en un determinado momento en el seno de la comunidad política. Aquí radica la importancia de las instancias intermedias como presión «tensional» entre el poder económico y político y el deseo y aspiraciones de los ciudadanos en orden a establecer una ratio jurídica auténticamente ética.

Esta estratificación social y su correspondiente participación social de todos los grupos que componen la sociedad

(21) A. ACERBI, «Ley civil», en *DETM*, Ed. Paulinas (Madrid, 1975) p. 557.

depende tanto de la división del trabajo como de la consiguiente valoración de los grupos e individuos que desempeñan un papel en el entramado social. En este caso, independientemente de las razones por las que existen tipos y clases sociales, Estado y Comunidad Política, lo cierto es que el equilibrio entre los diversos componentes de una sociedad no puede reducirse a una jerarquía inmutable, sino que se va determinando poco a poco según el desarrollo histórico de la sociedad, por lo que esta variación de los grupos exige unas veces una continua adecuación a la realidad social en dependencia de unos valores éticos y sociales claros y otras veces de los juicios de valor de aquellos que hacen las leyes.

Por ello, el hecho de que el ordenamiento jurídico se presente como la proyección en el plano político de la jerarquía social (los políticos) en la comunidad civil cesa la identificación entre la norma estatal y el orden moral de la justicia a través de la mediación de la autoridad en las bases. Soy consciente de que, según *Pacem in Terris*, el orden de justicia natural presente en la comunidad pasa a través de la mediación y de las variantes sociales que influyen en el grupo político.

En resumen, podemos decir con palabras de los obispos de la Iglesia de Inglaterra y Gales que «en una sociedad centralizada, la subsidiaridad significa ante todo transferir poderes hacia abajo; pero puede significar también transferir adecuados poderes hacia arriba, incluso a un organismo internacional, si de esta forma se puede servir mejor al bien común y proteger los derechos de las familias y de los individuos» (22).

(22) Obispos de Inglaterra y Gales, o. c., n.º 22.

2.2. El Estado, las instancias intermedias y la actualidad del tercer sector

El Estado ha de favorecer la creación de las instancias intermedias para conseguir el Bien Común (VhL. 63). Según *Centessimus Annus*, «de la concepción cristiana de la persona se sigue necesariamente una justa visión de la sociedad. Según la *Rerum Novarum* y la posterior doctrina social de la Iglesia, la socialidad del hombre no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos intermedios, comenzando por la familia y siguiendo por los grupos económicos, sociales, políticos y culturales, los cuales, como provienen de la misma naturaleza humana, tienen su propia autonomía, sin salirse del ámbito del bien común. Es lo que se llama la subjetividad de la sociedad» (CA 49; SRS 15; 28).

En toda la Doctrina Social de la Iglesia, y en los ambientes analizados por ella, existe una necesidad de priorizar una práctica social caracterizada por la lógica del don como gratuidad, como intercambio y como derecho. Se insiste, como vemos a continuación, en los valores antropológicos del intercambio, de la reciprocidad en la redistribución y en la solidaridad.

- a. Algunos autores han señalado que hay una lógica del don dentro de la esfera social donde se activan las relaciones interpersonales y se fomenta la gratuidad. Es el cambio de los espacios vitales y comunitarios
- b. Existe la lógica del intercambio ambientado por los espacios del mercado que se regula por los acuerdos y convenios. La fuerza económica está en la ca-

pacidad de iniciativa y en el incentivo que nace de la libertad. Es el mercado social del que habla Juan Pablo II.

- c. Aparece asimismo la lógica del derecho que tiene su origen en la «potestas» encargada de regular y distribuir. Aquí, la persona es concebida como ciudadano.

En este nivel interno del tercer sector aparece su carácter poliédrico. Son varias las instancias sociales y mediaciones estructurales con orientación ideológica que caracterizan desde dentro la dimensión social y solidaria del tercer sector. Me referiré a este tipo de instancias en su dimensión esencial o del deber ser más que en su dimensión real o lo que en este momento incipiente son:

- 1.^a **El asociacionismo.** Son aquellas organizaciones que prestan servicios útiles a la colectividad, no buscan beneficios para los asociados y tienen una orientación altruista que nace del ejercicio de la ciudadanía en diversos campos: derechos humanos, ecología, cultura, arte, política (RN; MM; PP).
- 2.^a **El cooperativismo social.** Son aquellas organizaciones que ofrecen servicios en el campo socioasistencial con finalidad solidaria. Responden fundamentalmente al ejercicio de la libertad de empresa y de la búsqueda del Bien Común.
- 3.^a **El voluntariado.** Son organizaciones de personas que trabajan en beneficio de los demás proyectando sus efectos más allá de los asociados. Tienen un componente solidario que la Iglesia favorece solicitando la colaboración de todos (CA 49).

- 4.^a** A estas formas habría que añadir todas aquellas instancias primarias de orden natural como la **familia, los grupos de amistad, las religiones y aquellas otras** que cambian al socaire de la evolución de la misma sociedad como la escuela, la universidad, los grupos deportivos, políticos y todos aquellos que se originan dentro de la convivencia pacífica.

En resumen, una reflexión sobre el tercer sector con visión de futuro y sobre las mediaciones ideológicas y reales ha de atender y responder a los siguientes campos ideológicos de riesgo:

- 1.º El carácter individualista de un neoliberalismo actual de signo norteamericano.
- 2.º El intervencionismo económico de las grandes potencias económicas en los países «intermedios» (entre los g7 y los subdesarrollados).
- 3.º La dificultad del ejercicio de la libertad en el tercer sector frente a la fuerza globalizadora de la economía y de la cultura.
- 4.º La aparición de un nuevo paternalismo económico que anula el ejercicio de la capacidad de iniciativa e incumple el principio de subsidiaridad.
- 5.º La conciencia de que existen elementos del tercer sector en manos de poderes políticos y económicos.
- 6.º Ha de atender a las propuestas ideales de la «economía de comunión» y de otros grupos intermedios propios de la sociedad participativa.

3. EL CARÁCTER SOCIAL Y SOLIDARIO DEL COMPROMISO CRISTIANO

No es mi intención agotar el estudio sobre el compromiso cristiano. Por ello, me limitaré a ver este punto central desde su horizonte en orden al fortalecimiento de las mediaciones considerando el carácter no neutral y la fuerza interior de dicho compromiso.

3.1. La no neutralidad de compromiso social

El compromiso social desde el momento en que esa tarea es acción y ésta nunca puede ser neutra. Lo importante va a ser el descubrir la diana del compromiso social. La moral política se interroga si la política tiende a hacer a los hombres capaces de amar y si ayuda o impide la acción del individuo y de la sociedad.

El fundamento del compromiso social ha de buscarse, como afirma C. Boff, en la relación pensamiento y acción, reflexión y praxis (23). Es significativo en este sentido el pensamiento de D. Bonhoeffer expresado en las siguientes palabras: «vosotros descubriréis una nueva relación entre el pensamiento y la acción. Sólo pensaréis aquello de lo que os habréis de responsabilizar por vuestra acción. Para vosotros, el pensamiento era a menudo un lujo de espectador; para vosotros, el pensamiento se hallará totalmente al servicio de la acción» (24).

(23) C. BOFF, *Teología de lo político. Sus mediaciones*, Ed. Sígueme (Salamanca, 1980).

(24) D. BONHOEFFER, *Resistencia y sumisión*, Ed. Ariel (Barcelona, 1969), 171 ss.

Pero los hombres no son islas, siguiendo el pensamiento de Thomas Merton (25) en el que expresa que no se llega al compromiso social partiendo de la nada o de un espacio vivido en solitario. Todo hombre vive su propia existencia «implantado», «radicado», «enclavado» desde su nacimiento hasta su muerte en un compromiso político. El comprometerse socialmente es tan propio del hombre que ser hombre es «ser político».

Pero siguiendo la reflexión de Heidegger, podemos decir que en el compromiso social el creyente se define como creyente (26). M. Mounier nos dice sobre esto que «estamos comprometidos, embarcados, preocupados» (27). Somos seres sociales, es decir, la vida de aquél que huye hacia el individualismo autosuficiente, que quiere hacer de su interior una isla, es una ilusión. El compromiso social es algo inherente al hombre mismo. El mismo Santo Tomás, siguiendo a Aristóteles, decía que «el hombre es naturalmente un animal social e idóneo nativamente para convivir con otros». Pero sabemos muy bien que el creyente ha tenido la tentación de vivir la vocación social y la opción cristiana de forma separada y alejada de la realidad. Como afirma san Bernardo, el creyente ha vivido la opción social «más allá del destierro donde la mente logra vivir fuera del alcance de toda criatura», es decir, «el alma bella desventurada vive en la angustia de manchar la gloria de su interior con la acción y con la existencia, para conservar la pureza de su corazón rehuye todo contacto con la realidad».

(25) T. MERTON, *Los hombres no son islas*.

(26) M. HEIDEGGER, *Introducción a la metafísica* (Milán, 1968).

(27) M. MOUNIER, *Manifiesto al servicio del personalismo*, Ed. Taurus (Madrid, 1972).

La misma teología ha tratado de construir un lenguaje puramente divino sin mezcla de lenguaje popular o terrestre. El orden conceptual era delicias de metafísicos a la búsqueda de certezas absolutas, pero que nada tienen que ver con el quehacer de la realidad. Por eso, a fuerza de prescindir de lo histórico del hombre, el creyente perdió la llave de la lengua de los hombres. El compromiso social tiene como objetivo el de abrirse un camino entre los hombres de ahora.

3.2. Espíritu del compromiso social

Tres son las posturas que suele haber ante la relación entre política y compromiso. Aquella, como el integrismo ético, que afirma que la ética y la realidad política son dos realidades radicalmente opuestas, eligiendo, en situación de conflicto, la ética; aquella, como el realismo práctico que ante la misma cuestión elige la política; y el camino síntesis, siempre dinámico, humano pero dramático y provisional.

Situándonos en el último caso, observamos que en el perfil cristiano de la vida social el mundo de las relaciones políticas juega un papel importante en la relación tensional entre libertad e igualdad y esta relación se verifica en forma de conflicto. Es decir, en el interior de la vida comprometida hemos de asumir la conflictividad política. Por ello, ha de haber una voluntad positiva de asumir la conflictividad social en razón de la conflictividad existente entre igualdad y libertad. La justicia será el resultado positivo de esta experiencia, ya que la conflictividad si no se asume, se impone; pero la justicia, como ocurre en Jesús de Nazaret, no puede vivirse sin la cruz.

El objeto del compromiso social ha de ser el vencer el mal con el bien. Teniendo en cuenta que el mal está siempre encarnado en la realidad y en personas concretas, será importante ver el espíritu con el que hemos de acercarnos a la realidad. Por ello, pensamos que la justicia no es posible si no es desde el espíritu de las bienaventuranzas. En la medida en que este espíritu deja de ser el enfoque desde el que se contempla la justicia, el compromiso social como lucha en pro de la justicia se convertirá en ideología.

En este contexto, es preciso tener en cuenta que el compromiso social tiene su propia pedagogía. En el mundo de las relaciones sociales es necesario respetar el proceso de cada uno. Cada persona tiene su propio tiempo de asimilación del conflicto social y de ofrecimiento de su acción social.

Por tanto, en el compromiso social cristiano, la conflictividad está animada por dos factores: el de las debilidades, ante el cual el cristiano vive la experiencia del sacramento de la penitencia, y el de los intereses, en el que vive la experiencia de la Eucaristía. Desde ahí, el cristiano trabajará por cambiar las estructuras porque sabe que la justicia le exige no conformarse con ser él justo, sino que le lleva a trabajar para que los demás sean justos. El cristiano ha de vivir la conflictividad social sin traumas y para ello cuenta con la vida sacramental que ha de vivir desde la confrontación comunitaria y eclesial.

3.3. Búsqueda del lugar del bien común

La evocación del Bien Común ha sido enunciada entre dos tentaciones: con una comprensión individualista en la que el

ideal de la sociedad estaría en el bienestar social y en lograr el máximo de miembros felices y el mínimo de desgraciados. Ésta es la comprensión burguesa, liberal y capitalista del bien común. Y aquella otra comprensión, llamada corporativista, en la que el hecho social se absolutiza (v. g., identificando lo estatal con lo público). En este caso se pide la subordinación incondicionada de cada individuo al hecho social. Con esto creemos que se consigue el hecho o bien colectivo, pero no el Bien Común.

Entendemos que con las nuevas antropologías, la persona se explica en su dimensión de apertura comunitaria y en su ser histórico y dinámico. El Bien Común se explica mejor en términos de comunión o como la actitud interior por la que los miembros del grupo se reconocen como personas. Es decir, el Bien Común es un valor decididamente ético y por ello ha de asumir la conflictividad, es la solidaridad humana, cada hombre en todos los hombres de manera que no puede existir el Bien Común mientras exista un solo hombre que no sea reconocido como tal por los demás.

En definitiva, como afirma Carlos Soria, «para la Iglesia, el bien común es un servicio que se presta a la vida social y pone de relieve el sentido humano y la capacidad para animar las estructuras sociales en su totalidad y en cada uno de sus sectores concretos, estimulando las transformaciones en profundidad según el criterio de la justicia social» (28).

(28) C. SORIA-J. M. DÍAZ, «Principios y valores permanentes en la DS», en A. A. Cuadrón (ed.), *Manual de Doctrina Social de la Iglesia*, Ed. BAC (Madrid, 1993) 111.

4. HORIZONTE ÉTICO Y PRINCIPIOS DE LA DSI APLICABLES EN ESTE CONTEXTO

Tanto el compromiso cristiano como las mediaciones ideológicas reciben la configuración de su talante desde el horizonte ético que les acompañan. Por esta razón, escogemos algunos principios éticos derivados de la Doctrina Social de la Iglesia que dan sentido a la tensión existente entre compromiso y mediación.

4.1. Horizonte ético de las mediaciones políticas y el Bien Común

- 1.º La primera cuestión abierta es *fruto de la desaparición de la idea de un orden ético*, de derecho natural, en la sociedad, imponiéndose el carácter empírico utilitarista de la filosofía moderna. En este contexto, el Bien Común tiene el peligro de reducirse a un concepto jurídico orientativo, pero en general no vinculante, y en algunos casos se ha convertido en una fórmula vacía de contenido movida más por las fuerzas políticas cercanas al Estado que por los grupos estratificadores de la sociedad.
- 2.º En segundo lugar, *bajo el acuerdo mental individualista del Bien Común, sólo existen intereses camuflados*. La concepción de tipo liberal condujo a una situación grave, ya que el mercado como proceso social necesita siempre de un orden moral. Lo mismo sucede en el modelo colectivista en el que el Bien Común es el resultado de una planificación y dirección central en nombre de la colectividad. Pero en ningún caso, en el

individualista y el colectivista, se puede conseguir la cultura del Bien Común caracterizada por la solidaridad y la gratuidad, especialmente en lo que se refiere al Bien Común Universal. Para que esto no suceda sería preciso el desarrollo del tercer sector.

Estos dos modelos han caído en el error de pensar que el hombre es un ser egoísta por naturaleza. Por ello atentan contra la verdad del hombre y de la sociedad. Como el hombre es un ser social, sólo con la cooperación social y la división del trabajo se alcanza un bien común superior gracias a la colaboración de muchas personas. En este sentido, la participación en el bien común ha de obedecer al principio de la eficacia y al de la necesidad, al de las capacidades y al de las necesidades. Una contribución y participación en el Bien Común sólo puede establecerse en relación con la productividad en los diferentes niveles de los valores de ese Bien Común y con la necesidad de los miembros solidarios. En definitiva, la justicia del Bien Común y la justicia social sólo pueden definirse de modo relativo y dentro del gran marco de la caridad social.

Por tanto, también la política, y la política económica en concreto, debe estar sujeta al orden moral y jurídico. La ética social protestante (hoy muy en boga, a través del liberalismo económico imperante) hace hincapié en la «sociedad responsable» frente al concepto tradicional católico del Bien Común como derecho natural. En la ética utilitaria o utilitarista (propia del liberalismo), el contenido de un ordenamiento moral de los valores fundamentales del Bien Común conduce incluso a la fórmula de un ficticio contrato social, referido al interés personal-individual del hombre. Así, por ejemplo, J. Beutham define el Bien Común como «la mayor felicidad del número mayor posible de personas». Es la ética liberal por excelencia: el

«mayor número posible de personas» entraña ya la exclusión de un número, mayor o menor, de ellas en la posible felicidad resultante de lo que define el Bien Común. Así se da por supuesto, como algo inevitable que es preciso aceptar, la existencia de excluidos. Por el contrario, para los católicos, esos excluidos serán los predilectos de Dios y deberían constituir el centro de la atención del gestor del Bien Común, por encima de otros intereses y objetivos.

- 3.º *La acción política y social está condicionada por el Bien Común y por el fin a que la misma sociedad está ordenada.* Si el Bien Común y la sociedad perfecta que funda no son más que un principio integrador (causa ejemplar) de la actividad de la comunidad concreta, la misma función ejercerán en el orden social.

La moralización de la política es posible y es un deber de todo miembro de la sociedad. Pero la acción política no puede valorarse en el orden moral, sino por la cooperación y por el fin propio de la acción. Una buena moral política ha de ser elaborada sobre la realidad y no sobre la utilización de la misma. Una ética basada en hipótesis es origen de conflictos y de desesperanzas. En una sociedad plural, la moral ha de ser pluralista.

Por todo esto hemos de buscar el Bien Común en la justa distribución de los bienes (QA. 56-57), ligado a la naturaleza humana (PT. 55), ya que abarca a todo el hombre, ordena la vida de todos y es la razón de ser de la autoridad (*potestas*). Por ello debe ser tenido en cuenta en cuestiones como la socialización, salarios...

- 4.º *Estado, Bien Común y la necesaria vinculación de la ley civil con el orden moral.* No se trata de que la ley civil

tenga que coincidir siempre y exactamente con la ley moral. Su finalidad específica es la de ser «medio» al servicio del Bien Común (29). Por ello, según la Congregación para la Doctrina de la fe, «la ley civil deberá tolerar a veces, en aras del orden público, lo que no puede prohibir sin ocasionar daños más graves. Sin embargo, los derechos inalienables de la persona deben ser reconocidos y respetados por parte de la sociedad civil y de la autoridad pública». Por eso, cuando el Estado no pone su poder al servicio de los derechos de todo ciudadano y, particularmente, de quien es más débil, se quebrantan los fundamentos mismos del Estado de derecho» (30).

- 5.º *Estado y Bien Común y el valor y los límites de la democracia en su relación con la cuestión moral.* Nuevamente, los Obispos de Inglaterra y Gales insisten al respecto que «para que la democracia no se convierta en una tiranía democrática, en la que la mayoría oprime a la minoría, es necesario que se afirme en la opinión pública la idea del bien común junto a los conceptos en que se fundamenta. De lo contrario, es poco probable que esta idea impulse a los poderes públicos a tomar decisiones que no sean para provecho inmediato de la mayoría. Por otra parte, la confianza del pueblo está minada, y la democracia pervertida, cuando los miembros de la autoridad pública responsables del Bien Común no son nombrados de-

(29) Conferencia Episcopal Española, Instrucción «Moral y sociedad democrática» n.º 31 (1996), en *Ecclesia*, n.º 2778, p. 305.

(30) Congregación para la Doctrina de la fe, Instrucción «*Domum vitae*», 101-102.

mocráticamente o en base a méritos objetivos, sino con el fin de asegurar que la autoridad en cuestión tenga un color político favorable al gobierno del momento» (31).

- 6.º *Finalidad del Estado y de la organización política: el Bien Común.* Los obispos franceses insisten también en la finalidad de lograr el Bien Común: «La organización política existe gracias al Bien Común y con vistas a ésta, que es algo más que la suma de los intereses particulares, individuales o colectivos, frecuentemente contradictorios entre sí. El Bien Común “incluye el conjunto de las condiciones de la vida social que permiten a hombres, familias y grupos realizarse más y con mayor facilidad”. Por ello debe procurarse incansablemente lo que sirva al mayor número de personas, lo que permita mejorar la condición de los más débiles y desfavorecidos. Además, no hay que considerar tan solo el interés de las generaciones actuales, sino también el de las venideras, con vistas a un desarrollo sostenible» (n.º 9).

4.2. Grandes principios de la DSI aplicables en este contexto

En este horizonte ético de la relación del compromiso cristiano con las mediaciones ideológicas no pueden olvidarse los grandes principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Recordamos los más significativos.

(31) Obispos de Inglaterra y Gales, n.º 35.

4.2.1. *El primado de la persona humana*

La dignidad de la persona humana es un valor universal frente a la débil consideración de los, mal llamados, «derechos de los animales» y del cosmocentrismo de índole evolucionista, de manera que puede considerarse como la base referencial de otros valores respecto a los seres vivientes y a la misma naturaleza, teniendo en cuenta que «todo cuanto existe sobre la tierra debe ser ordenado en función del ser humano» (GS 12).

Por otra parte, esta dignidad es inalienable, ya que el ser humano es imagen de Dios desde la creación y redimido hacia la felicidad eterna desde la nueva creación. Cada ser humano es único e irrepetible y se define por su dependencia e interdependencia con otros seres, con Dios y con sus iguales.

4.2.2. *El Bien Común y la solidaridad como horizonte de la vida social*

El Bien Común es una de las aspiraciones principales de todo el ser humano. El Concilio Vaticano II lo define como «el conjunto de condiciones de la vida social que permiten que los grupos y cada uno de sus miembros puedan aspirar a su propia perfección de un modo total y fácil» (GS 26; cf. MM 65).

Este principio universal de la Doctrina Social de la Iglesia implica derechos y deberes que afectan a todo el género humano. El deber de participación en el Bien Común exige la defensa de los derechos fundamentales de la persona humana y la creación de condiciones para su desarrollo más pleno. En

esta responsabilidad de todos los ciudadanos hacia el Bien Común se fundamenta la existencia de la comunidad política.

En este sentido, también las estructuras de pecado se sitúan en el contexto de las maneras de organizar la sociedad contrarias al Bien Común. Juan Pablo II dice respecto a estas estructuras que «hay que destacar que un mundo dividido en bloques, presididos a su vez por ideologías rígidas, donde en lugar de interdependencia y la solidaridad dominan diferentes formas de imperialismo, no es más que un mundo sometido a estructuras de pecado.

La suma de factores negativos, que actúan contrariamente a una verdadera conciencia de Bien Común universal y de la exigencia de favorecerlo, parece crear, en las personas e instituciones, un obstáculo difícil de superar» (32) y la lucha comprometida para erradicar las estructuras de pecado permitirá fomentar la solidaridad en orden a conseguir el Bien Común.

4.2.3. Subsidiaridad y estructuración de la sociedad civil

El principio de subsidiaridad está intrínsecamente unido al de solidaridad y es, a la vez, fundamento de la responsabilidad justa y solidaria de todos en la sociedad, como comunidad de comunidades, que existe a todos los niveles: internacional, nacional, regional, local. La más pequeña de las comunidades es la familia, la célula básica de la sociedad humana. Una sociedad bien construida es aquella que prioriza la integridad, la estabilidad y la salud de la vida familiar:

(32) Juan Pablo II, SRS, 36. El Papa se funda e inspira en GS 25.

En la DSI hay una relación íntima entre subsidiariedad y Bien Común. La sociedad debe ser construida por varios grupos relacionados entre sí y ordenados para el Bien Común. De acuerdo con el principio de solidaridad, al que está íntimamente unido, el principio de subsidiariedad no admite el egoísmo. Más bien exige la participación de los ciudadanos, en cuanto individuos y sobre todo de forma organizada para el Bien Común, en la defensa de los más pobres y débiles de la comunidad.

Recordamos los tres criterios fundamentales que es necesario atender cuando se considera la persona humana en su relación con la sociedad: la prioridad de la persona humana; la exigencia ética de esa relación como base de realización personal; el papel de los cuerpos intermedios. «Al estado compete esencialmente, por obligación positiva e inherente, aportar todos los esfuerzos para posibilitar la participación y la responsabilidad de las personas y cuerpos intermedios, vigilando la igualdad de oportunidades y la satisfacción de las necesidades básicas, siempre en el respeto por la identidad y autonomía de aquéllas» (33).

En definitiva, el principio de subsidiariedad busca conseguir el mayor número de personas felices coincidiendo con el camino presentado por el liberalismo, hacer una opción preferencial por los pobres respondiendo al ideal cristiano, tener en cuenta de forma diacrónica a las generaciones futuras y proyectar un desarrollo sostenible siendo fiel a la dimensión integral del desarrollo.

Por ello, el Bien Común desde unas referencias éticas cristianas presenta: la primacía de la dignidad de la persona humana,

(33) Conferencia Episcopal Portuguesa, *Instrucción pastoral sobre la acción social de la Iglesia* (Lisboa, 1997) 16.

especial atención a los pobres y débiles, el poder concebido como servicio y no como dominio, el respeto al adversario, la apertura al universalismo y superación de los nacionalismos, compartir y hacer realidad el destino universal de los bienes, en resumen, intenta, regular las relaciones sociales desde el principio de la subsidiariedad, consciente de que «en una sociedad centralizada, la subsidiariedad significa, ante todo, transferir poderes hacia abajo; pero puede significar también transferir adecuados poderes hacia arriba, incluso a un organismo internacional, si de esta forma se puede servir mejor al Bien Común y proteger los derechos de las familias y de los individuos» (34). Por ello, «uno de los principios del buen gobierno debería garantizar que ninguna ley con posibles consecuencias sociales se apruebe sin considerar previamente qué efectos produciría en la vida familiar y especialmente en los niños» (35).

4.2.4. *Justicia social y Bien Común*

Dicho esto, paso a exponer algunas ideas en referencia a la Justicia Social y al Bien Común. Es preciso recordar aquel pensamiento que, en la primera lección del profesor Rousseau, en la asignatura de Economía Política, en la Universidad de Lovaina, al iniciar el curso decía a sus alumnos: hay dos concepciones de la Economía Política o de la política económica y las dos dependen de las correspondientes ideologías subyacentes: la de los que piensan que hay que hacer una política económica que se preocupe de que «la tarta» crezca, antes de pensar en distribuirla; y la de los que piensan que lo que hay que

(34) Obispos de Inglaterra y Gales, n.º 22.

(35) Obispos de Inglaterra y Gales, n.º 21.

hacer; de manera inmediata, es distribuir la tarta, para que todos se beneficien de ella. Los primeros son los liberales y, de hecho, se pasan la vida procurando que «la tarta» crezca y no ven nunca llegado el momento de distribuirla. Los segundos son los comunistas o los que profesan el socialismo real, los cuales distribuyen la tarta y, a continuación, tienen que esforzarse en fabricar de nuevo la tarta inventándose planes quinquenales, en los que todos o casi todos los ciudadanos trabajen con salarios de hambre, sacrificando así a varias o muchas generaciones, con el sueño de que llegará un día en que todos los ciudadanos vivirán felices en la abundancia, día que al final no llega nunca.

El único intento de acercar las dos concepciones proviene o de la llamada Social-Democracia (el caso de los países nórdicos, de Alemania, de Austria), o de la Doctrina Social de la Iglesia, en esta última, no como programa político o económico, sino como inspiración moral de una posible política económica que los diferentes partidos podrán concretar, de acuerdo con su ideología.

La realidad es que, hoy, seguimos encerrados (aunque con variantes significativas) en ese mismo dilema. Y todos conocemos la lucha larvada que se da en España (y en otros países de Europa y del mundo entero), entre los que defienden «la sociedad del bienestar», y los que se inclinan por un liberalismo o un neoliberalismo, con la justificación de que así se crea riqueza y trabajo para todos. Curiosamente ni los unos ni los otros quieren ver que lo que se está produciendo (y uso palabras del Papa) es que «los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres», y más numerosos, me atrevo a añadir yo, apoyado en el resultado de investigaciones sociológicas como los informes FOESSA y otros estudios sociales.

5. ÁREAS DEL BIEN COMÚN Y MEDIACIONES IDEOLÓGICAS

Como fin de esta aportación me atrevo a presentar algunas áreas que hoy pueden ser consideradas prioritarias para realizar el compromiso cristiano buscando el Bien Común desde las mediaciones ideológicas.

5.1. Bien Común y adecuada organización social

La armonía social, fruto del Bien Común, se consigue y manifiesta visiblemente con unos componentes concretos que la hacen encarnarse en las situaciones sociales. La justa distribución de estos bienes también forma parte del Bien Común, ya que es una de las fuerzas de la armonía social, así como las condiciones externas que permitan ejercer los deberes y derechos de orden personal y comunitario. Para esto se requiere el mantenimiento del orden público, el ejercicio de las libertades cívicas y la paz social.

Por otra parte, el Bien Común necesita de una adecuada organización social que alcance el ordenamiento económico, jurídico, educativo y político y puede considerarse digno y conforme con el plan de Dios si es un bien superior que condiciona la existencia, si salvaguarda los derechos de toda persona, si tiene en consideración a todos los hombres y si es una manera de practicar la caridad.

5.2. Bien Común y bienes particulares

La referencia al Bien Común en relación con sus mediaciones ideológicas requiere regular la conexión con el bien parti-

cular (es decir, la búsqueda del bien de todos y cada uno de los ciudadanos), en la construcción de la sociedad, empezando por el individuo y pasando por cada sociedad menor, hasta el Bien Común universal. Como ley suprema de la sociedad, hay que afirmar la primacía del Bien Común, sobre el bien particular o individual (el bien de todos y cada uno de los ciudadanos, sobre el bien de unos pocos privilegiados...), y como principio jerárquico, el Bien Común, proporciona el fundamento y también la limitación de la autoridad social, o la obligación de obediencia a la misma, cuando se trata del bien de todos y no sólo el de unos pocos.

Como es sabido, el Bien Común supera el bien particular por su extensión, naturaleza, fin y comunicabilidad. En la búsqueda de las relaciones entre ambos a través de las mediaciones ideológicas ha de tenerse en cuenta que el fin de la sociedad es el hombre y que el hombre ha de servir a la sociedad y ha de sacrificar sus intereses particulares en aras del Bien Común.

Como ley suprema de la sociedad, esta relación con las mediaciones exige afirmar la primacía del Bien Común sobre el bien particular y como principio jurídico proporciona el fundamento y la delimitación de la autoridad social y la obligación de obediencia a la misma. Esta supremacía sobre el bien particular es cualitativa en el mismo nivel de bienes y valores y cuantitativa en el caso de que se pusiera en peligro el todo social.

En este sentido, como hemos visto más arriba, el principio del Bien Común se completa con el principio de subsidiariedad, es decir, sin prestar atención a los subsiguientes derechos particulares de los individuos y de las sociedades menores no puede darse un Bien Común satisfactorio.

5.3. Bien Común y la creación

La preocupación por el medio ambiente es parte de la preocupación por el Bien Común. El medio ambiente, como afirman los Obispos de Inglaterra y Gales, es uno de los bienes comunes que son de responsabilidad compartida de la raza humana. «Los bienes comunes ecológicos están a nuestra disposición no sólo para nuestro uso y disfrute cuidadosos en el presente, sino también para que los custodiemos para el uso y disfrute de las generaciones futuras. Las autoridades públicas no deben tratarlos nunca como si no tuvieran valor intrínseco, ni las empresas comerciales deben tratarlos como únicamente fuentes de provecho o de pérdida... Estos últimos años, uno de los principales deberes de las autoridades públicas ha llegado a ser la preservación atenta de la dimensión ecológica del bien común» (36). La conciencia ecológica es una conquista progresivamente adquirida por la sociedad humana.

5.4. Bien Común Universal

Siguiendo el pensamiento de los obispos citados anteriormente se puede ver esta dimensión universal del Bien Común: «En una sociedad cada vez más global, la unidad de la comunidad humana a la que se aplica el término de bien común va del nivel nacional al nivel internacional. Por lo tanto, es inevitable que la solidaridad asuma una dimensión universal. La solidaridad requiere acción para proteger el Bien Común a este nivel, donde sólo puede preservarse

(36) Obispos de Inglaterra y Gales, o. c., nn. 107-108.

con la colaboración de todos... El concepto de Bien Común internacional o global exige que a ninguna nación se deje en la incapacidad de participar en la economía global porque es demasiado pobre o está demasiado endeudada» (37).

Por ello, es preciso situar bien el Bien Común Internacional y global atendiendo a su objetivo, a sus fundamentos, a su calidad de principio unificador y al criterio de valoración del mismo Bien Común. En primer lugar, el Bien Común Internacional tiene como objetivo el mantenimiento de un orden internacional y el progreso de la civilización mediante el intercambio de bienes materiales y espirituales.

En segundo lugar, para lograr este objetivo, las relaciones internacionales han de fundarse en la verdad reconociendo la igualdad de las diversas comunidades políticas; en la justicia, reconociendo sus derechos; en la solidaridad, colaborando en campos plurales y en la libertad, excluyendo la opresión de unos estados sobre otros.

El criterio de valoración del Bien Común cuando existe una sociedad capitalista está en contemplar las sociedades del conjunto internacional: una sociedad concebida dentro y en función de un Bien Común en el que cada particular trabaje desde su puesto por el mismo fin que los demás. Una sociedad donde el Bien Común se entiende como fin y como principio estructurador de la misma. Se trata de una sociedad perfecta donde el Bien Común aún es el ideal.

(37) Obispos de Inglaterra y Gales, o. c., n.º 132.

5.5. La sociedad participativa

Una democracia auténtica ha de favorecer la participación de los ciudadanos en el Bien Común de toda sociedad (38). La vida pública es una vocación y misión al servicio del Bien Común. Pero los políticos deben tener un comportamiento honesto, humilde y competente.

La educación para la democracia, en cuanto participación responsable y crítica de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, es una tarea permanente. Esto exige una información sobre los derechos y deberes de cada ciudadano, la formación de una opinión pública crítica y participativa en el Bien Común.

Podemos ver diversos niveles de esta sociedad participativa que pueden ser considerados áreas de desarrollo de las mediaciones ideológicas desde tres parámetros actuales: el trabajo digno, el mercado social y los medios de comunicación social al servicio del Bien Común (39).

- a. **Un trabajo digno.** El trabajo es una vocación inherente al ser humano, es participación en la obra creadora de Dios, es realización de la persona humana en su dignidad y solidaridad efectiva con los otros seres humanos.

Por ello, consciente de que la economía y el capital han de estar al servicio de la persona humana, la

(38) Puede consultarse el documento de la Congregación para la Doctrina de la fe, «Nota doctrinal sobre algunas cuestiones relativas al comportamiento de los católicos en la vida pública» I (2002).

(39) Podríamos considerar otras áreas de gran importancia en la actualidad. Me limito a recordarlas con el objeto de seguir la investigación en otro momento: los Accidentes de Tráfico y el Bien Común, la responsabilidad en los impuestos, la Salud y Bien Común, la educación al servicio de todos.

competitividad ha de respetar la dignidad humana y el mercado libre debe tener límites en el sentido de respetar las aspiraciones y las necesidades humanas esenciales. Como consecuencia, las condiciones de trabajo deben tener en cuenta los derechos y el bienestar de la familia.

- b. Mercado social y Bien Común.** No se puede concebir un mercado libre sin límites. Este tipo de mercado es incompatible con los principios orientadores de la ley natural, de la justicia social, de los derechos humanos y del Bien Común.

Un mercado asumido ha de tener límites en la acumulación de riqueza por un pequeño grupo cuando da origen a la opulencia y a la mala distribución. Existe hoy un crecimiento desmesurado e irresponsable de consumo y de endeudamiento, sin posibilidades de regulación y en aumento de nuevas formas de pobreza, de miseria y de exclusión social. La economía de mercado tiene potencialidades para hacer crecer las prosperidades de las comunidades, permitiendo combatir la pobreza y la miseria. Este objetivo se consigue cuando se respeta la libertad humana y el principio de subsidiariedad en unión con el principio de solidaridad. Pero el buen funcionamiento del mercado requiere un comportamiento ético y una concreción de ciertos principios éticos en el cuadro regulador y legislativo.

- c. Medios de Comunicación Social al Servicio del Bien Común.**

La gran capacidad que tienen los MCS pueden interferir en el desarrollo de Bien Común y pueden te-

ner un efecto negativo por su acentuación de la violencia y valores positivos como la promoción de valores para la comunidad. Una comunidad social auténtica sólo tiene sentido cuando está al servicio del hombre y de la sociedad, al servicio de la verdad y del bien.

Podríamos terminar diciendo que la importancia del Bien Común para el compromiso social cristiano dentro de las mediaciones ideológicas se pone de manifiesto no sólo porque constituye la razón de ser de la comunidad política, de los poderes públicos, sino también porque representa el elemento diferenciador entre los regímenes totalitarios y los democráticos y entre estos últimos evidencia los que son auténticamente democráticos de los que son solamente democracias formales. Para la ética cristiana en la tensión entre las mediaciones ideológicas de tipo liberal y las de color totalitario el Bien Común mira a la dignidad de la persona cristiana.

EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA: PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN, IMPACTOS SOCIALES Y TENDENCIAS DE DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid)

INTRODUCCIÓN

En este capítulo pretendemos ofrecer una mirada panorámica de la reforma social española y del Estado de Bienestar en España en el contexto general de la reestructuración del Estado de Bienestar en la era de la globalización, ciñéndonos a tres aspectos fundamentales de la misma.

En primer lugar, esbozaremos brevemente el contexto estructural de la reestructuración del Estado de Bienestar en el mundo occidental, después del largo período de estabilidad de los años 1950-1980 señalando los factores de cambio que han dado lugar a dicha reestructuración (caracterizada por la contención del gasto social, una privatización selectiva y un mayor protagonismo de la sociedad civil). En segundo lugar, y a modo

de síntesis, trataremos de definir la naturaleza social del Estado de Bienestar en España en cuanto modelo específico del llamado régimen latino de Estado de Bienestar; su desarrollo general reciente y la consideración de algunos de sus ámbitos de protección social, las características de la reestructuración actual de este modelo (contención, privatización selectiva, asistencialización), así como sus perspectivas de desarrollo futuro. Finalmente, y enlazando con las perspectivas de desarrollo de la reforma social española, haremos una breve consideración sobre la apuesta de futuro que significa la construcción de la política social europea, es decir, la construcción de la Europa social, el modelo social europeo, como marco de desarrollo futuro de la reforma social en la era de la mundialización.

I. LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA FASE DE LA REFORMA SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA COMO CONTEXTO DE LA REFORMA SOCIAL EN ESPAÑA

El proceso de reestructuración del Estado de Bienestar, como modelo histórico específico en que cristalizó la reforma social durante el período 1950-1980, iniciado a finales de la década de los setenta del pasado siglo, supone la coincidencia en el tiempo de tres procesos, con distinto ritmo histórico y desigual intensidad social: a) En primer lugar, la culminación histórica de un modelo de reforma social, el que caracteriza a un número importante de democracias capitalistas avanzadas que, después de la II guerra mundial, articularon el modo de desarrollo fordista (producción en masa y extensión del consumo de bienes semiduraderos a las capas trabajadoras) y el

Estado de Bienestar bajo un tipo de regulación social y económica denominado como keynesiano, como filosofía que pretendía integrar un modo de desarrollo basado en la continuidad de la producción, la garantía de una cierta redistribución de la renta entre generaciones y un complejo sistema de legitimación política basado en la democracia parlamentaria y la negociación colectiva; b) en segundo lugar, la crisis del Estado de Bienestar materializada como un largo y complejo proceso de reestructuración institucional que da paso a un mayor protagonismo del mercado y, en menor medida, de la sociedad civil; c) finalmente, el inicio inexorable de un proceso de transición hacia una nueva interrelación entre capitalismo y democracia que tiende a superar el marco del espacio nacional y a desarrollarse bajo la influencia de una descentralización creciente del Estado y de la presión de la mundialización económica y nuevas instituciones transnacionales emergentes, como la Unión Europea (UE).

La interrelación de estos tres procesos, si bien con distintos grados de intensidad a escala de cada país, es lo que ha conducido en el debate teórico a la pregunta reiterada de si el Estado de Bienestar sigue presente a pesar de su crisis o, si por el contrario, estamos ante el lento e inexorable fin de un modelo histórico de reforma social y el ascenso imparable de otro nuevo cuyas características y rasgos fundamentales son, en la actualidad, de difícil concreción, aunque sí es posible bosquejar; a tenor de las tendencias desarrolladas durante los últimos casi treinta años de retroceso relativo del Estado de Bienestar; el creciente peso del mercado y la lenta emergencia de la sociedad civil.

El permanente debate ideológico sobre el devenir del Estado de Bienestar desde hace más de dos décadas no es re-

flejo sino de la mutación social y económica acaecida en su arquitectura básica y, en consecuencia, reflejo de la pugna entre las inercias institucionales del Estado de Bienestar y las fuerzas sociales y económicas que se abren paso en la era de la mundialización (reestructuración permanente de la industria, flexibilidad de los mercados de trabajo, retroceso relativo del Estado de Bienestar nacional).

El desarrollo del Estado de Bienestar implicó la consolidación de los derechos sociales en aquellos países que construyeron sistemas de Seguridad Social y servicios universales en profunda interrelación con un modelo de producción y consumo fordista. La extensión y profundidad de los derechos sociales dependió de muy diversos factores, tanto políticos: la capacidad de presión de las capas trabajadoras y el apoyo de las clases medias urbanas funcionales, como económicos: necesidades de capital humano e inversión en equipamientos e infraestructuras, e ideológicos: la distinta orientación por parte de los partidos políticos y sindicatos respecto de la intensidad redistributiva a desarrollar por parte de las políticas sociales.

El consenso político respecto del Estado de Bienestar nunca ha sido unánime. Siempre ha sido objeto de debate ideológico y político, incluso en la fase pretendidamente dorada del mismo (1950-1973). Ello no podía ser de otro modo, ya que el Estado de Bienestar es un entramado institucional con una autonomía relativa que da respuesta a la vez a los requerimientos de las fuerzas del mercado o necesidades de la producción, a la diversidad de intereses sociales y corporativos existentes, a las demandas y reivindicaciones sociales de bienestar por parte de las capas sociales trabajadoras y a la recreación constante de un contexto de cohesión social y estabilidad política que permita el crecimiento económico. Esto expli-

ca que el Estado de Bienestar, reflejo de muy distintas fuerzas económicas y sociales, no sea sino el ámbito, relativamente autónomo, en donde pugnan el desarrollo de los derechos sociales y las necesidades de la producción, enmarcado todo ello en la tradición de cada país, ya que las tradiciones culturales, el tipo de familia, los valores políticos y religiosos modulan de manera diferenciada cada tipo nacional dentro de los grandes modelos existentes (liberal-anglosajón, corporativo-continental, socialdemócrata-nórdico, asistencial-corporativo-latino), tal como señala Esping-Andersen.

La existencia de distintos regímenes de bienestar o modelos nacionales concretos de reforma social impide hacer generalizaciones mecánicas sobre las particularidades en que se expresa la crisis del Estado de Bienestar y las tendencias específicas de reforma. Sin embargo, existe una serie de factores comunes que, con distinto grado de intensidad y variedad de marcos institucionales nacionales, nos permiten hacer una serie de reflexiones sobre la naturaleza de los fundamentos sociales que están modificando la base material e ideológica del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar no es la culminación de la reforma social, sino una fase de un desarrollo histórico de largo recorrido que se inicia con el asistencialismo de tipo liberal entre 1830 y 1870, continúa con la etapa de los seguros sociales entre 1870 y 1940 en la llamada era del conflicto social y continúa con el Estado de Bienestar como síntesis provisional entre los intereses del crecimiento capitalista y las necesidades humanas y sociales. La reforma social de los años venideros será la resultante de la pugna entre la actualmente dominante concepción de la política social que cifra su confianza en el supuesto libre mercado para la solución de la cuestión social y

las corrientes emergentes a favor de una profundización de los derechos sociales del que, hasta ahora, ha sido expresión el Estado de Bienestar; pero que, en modo alguno, se agota históricamente en esta institución que, por otra parte, no es un inevitable *statu quo*.

Hasta hoy, la reestructuración del Estado de Bienestar de los últimos casi treinta años se ha desarrollado entre el consenso (dominante hasta ahora) y el conflicto social (que ha jalonado de manera intermitente y defensiva el proceso de reestructuración). El devenir no está escrito, si bien cabe pensar que las reformas en curso en diferentes países de la UE aceleren los cambios institucionales, acompañados de conflictos sociales y concertación, en torno a muy diferentes modelos de reforma social cuyo resultado a largo plazo o síntesis implique una nueva estructura institucional de la política social, nuevos equilibrios políticos y arreglos institucionales, que articulen de manera desigual las fuerzas de la globalización mercantil y las fuerzas sociales en pro de un desarrollo de los derechos sociales.

Si hacemos un breve recorrido por las etapas recientes del proceso de reestructuración del Estado de Bienestar, pueden destacarse algunas tendencias ilustrativas de lo que puede ser el porvenir de las políticas sociales.

La primera etapa de la reestructuración del Estado de Bienestar (1973-1989) supuso la contención del crecimiento del Estado y del gasto público, pero también, y sobre todo, la realidad de su cuestionamiento ideológico, de su legitimidad, no avalada por las grandes mayorías ciudadanas para las que el Estado de Bienestar constituye una red de seguridad social y estabilidad colectiva. En este período, la crisis del Estado de

Bienestar fue, sobre todo, una crisis de legitimidad sobredimensionada que, si bien era un reflejo de sus límites económicos y políticos bajo un sistema de economía de mercado (modelo keynesiano) que iniciaba el fin del largo ciclo histórico de crecimiento iniciado a finales de la segunda guerra mundial, sin embargo, no se correspondía con la realidad del apoyo mayoritario de los ciudadanos a los sistemas de protección social, apoyo que sólo en escasa medida ha variado hasta hoy.

La segunda etapa de la reestructuración del Estado de Bienestar (1990-2004) ha profundizado la naturaleza mercantil de los sistemas de protección social mediante un crecimiento selectivo de la privatización de la gestión de servicios de bienestar (educación, sanidad, servicios sociales), la extensión de la protección asistencial y una mayor diferenciación interna en el Estado de Bienestar; sin menoscabo del principio de universalización, que no es sino reflejo de las mayores desigualdades salariales en mercados de trabajo más segmentados en los que la extensión de la precariedad laboral es un hecho prácticamente irreversible. A ello hay que añadir, como elemento diferenciador de la primera fase, la difusión y parcial consolidación de una visión ideológica que ha profundizado la incertidumbre y el pesimismo social sobre el devenir de los sistemas de protección social. Todo ello compatible con la permanencia de la acción protectora, la relativa estabilidad de una cultura política a favor de los derechos sociales, si bien más segmentada ante la resistencia fiscal de las clases medias urbanas patrimoniales, y la persistencia de tendencias exclusógenas en las sociedades ricas junto a núcleos persistentes de pobreza y marginación.

En la primavera de 2003 posiblemente se haya iniciado la tercera fase del largo proceso de reestructuración del Esta-

do de Bienestar. Las reformas sociales planteadas por los gobiernos de Alemania, Austria, Italia y Francia marcan el inicio de lo que puede ser, al menos en el espacio del régimen de bienestar continental, la culminación de una fase histórica del Estado de Bienestar que podría estar dando lugar a un giro histórico en el curso de la reforma social. En efecto, la etapa anterior (1989-2003) avanzó los síntomas de un proceso de cambio imparable cuyos rasgos pueden ser definidos como la orientación de la política social en un triple sentido: mercantilización de la producción de bienestar, facilitando una extensión de la oferta privada en áreas de rentabilidad; reforzamiento del principio de aseguramiento como respuesta a la segmentación del mercado o adecuación del ajuste social al ajuste estructural; y minimización de la intensidad protectora, asistencializando el contenido de los derechos sociales. En definitiva, más mercado y distinto Estado, una mayor categorización profesional de los sistemas de protección y un deterioro de los derechos sociales de los ciudadanos (universalismo) a favor de los derechos del usuario, desplazándose el principio de necesidad a favor del principio de capacidad de pago. Cambios todos ellos reforzados progresivamente, como venimos insistiendo, por la «naturalización» del discurso ideológico de la inviabilidad de los sistemas de protección social que no refleja sino la denegación de la acción social protectora a favor de un cierto hiperliberalismo social competitivo que se postula en el horizonte venidero como nuevo régimen de bienestar a escala mundial. Todo ello, insistimos, en un contexto de permanencia y adaptación de los Estados de Bienestar nacionales a la doble dinámica interna (procesos de descentralización) y externa (mundialización con sus correlatos de deslocalización industrial y pérdida de poder de los Estados nacionales).

El proceso histórico de reestructuración del Estado de Bienestar que culmina en 2003, iniciándose posiblemente otra fase de la reforma social, supone la articulación de un modelo de crecimiento tecnológico (nuevos procesos de trabajo, consumo y reproducción social) con un marco institucional de regulación que concilie a largo plazo (lo que no excluye conflictos) la diversidad de intereses y fuerzas existentes alrededor del mercado global en ascenso y, por otra parte, de las fuerzas a favor del desarrollo social y humano. Cambios sociales de amplia dimensión como son el envejecimiento de la población (reforma de los sistemas de pensiones), la extensión de la igualdad de género, la segmentación del mercado de trabajo y la exclusión social (ampliada con la llegada de inmigrantes económicos), constituyen el nuevo sustrato social de la reforma social emergente, cuya concreción histórica institucional será muy compleja y azarosa, ya que la reforma social futura será la consecuencia de los conflictos sociales y políticos entre las opciones neoliberales y una amplia diversidad de fuerzas sociales fragmentadas en favor de la profundización de los derechos sociales en distintos niveles de intervención (Estado nacional, ámbito local y dimensión transnacional, en nuestro caso europea).

En definitiva, el problema crucial de la política social en la actualidad no es el devenir del Estado de Bienestar; éste es sólo una parte, aunque fundamental, del problema, sino el devenir de la reforma social en su sentido más amplio y, por tanto, qué tipo de desarrollo social se abrirá paso y cómo se materializarán los derechos sociales básicos a la seguridad económica y a la satisfacción de necesidades individuales en la educación, la salud, la vivienda y el empleo. Desde nuestro punto de vista, estamos en pleno proceso de transición hacia una nueva fase de la reforma social, precedida por una intensa re-

estructuración económica y del propio Estado de Bienestar. Aunque el peso económico de este último, su inercia institucional y legitimidad política son aún poderosas, contrarrestando los efectos más lacerantes de la segmentación laboral y la desigualdad social, sin embargo, los factores estructurales de la reforma social emergente ya están dados y que, a modo de síntesis final, recordamos:

- a) En primer lugar, ha cambiado la *base económica* del sistema capitalista. El capitalismo industrial ha dado paso a un capitalismo informacional y financiero a escala mundial que genera mercados de trabajo normativamente flexibles, técnicamente difusos y socialmente más precarios.
- b) En segundo lugar, ha cambiado en parte el *marco institucional* de la reforma social, ya que el Estado de Bienestar es contestado por fuerzas económicas de amplio peso e influencia que consideran como «insostenible» su carga económica e inviable financieramente. Además, es un marco institucional que se ha segmentado, con una mayor fuerza de la protección asistencial, y remercantilizado parcialmente en cuanto a la materialización de los derechos sociales y a la producción de servicios.
- c) Finalmente, la nueva reforma social tiene lugar en una sociedad civil que, más allá del discurso sobre la sociedad de bienestar, es una sociedad que se desarrolla bajo fuerzas contrapuestas: una corriente influyente, aunque difusa, de individualización sobre la que se asienta y justifica la actual mercantilización y remercantilización de diferentes actividades de la vida social y, por otra, la reconstrucción de viejas identidades y vín-

culos sociales, a la defensiva, sobre todo, junto a nuevas formas de solidaridad y acción colectiva local que tienden a crear espacios de solidaridad y de poder en un entorno donde la acción colectiva estatal se fragmenta y desequilibra.

Estos tres ejes de cambio estructural —*estructura económica neotecnológica flexible y global en reestructuración permanente de los mercados de trabajo, un sistema de protección social contenido y cuestionado y una sociedad civil fragmentada*—, constituyen la base social sobre la que se está construyendo la reforma social emergente cuyo curso y salidas dependerán tanto de la dimensión global (en concreto el espacio social europeo) como, también, de las alternativas que cristalicen en cada Estado nacional.

Es decir, la transición hacia una nueva reforma social viene condicionada tanto por el impacto de la globalización como por la capacidad de adaptación del Estado de Bienestar ante sus propios condicionantes internos (envejecimiento, inmigración e inserción sociolaboral). El impacto de la globalización no es determinante de la reestructuración del Estado de Bienestar; pero sí es un condicionante en términos ideológico-políticos y financieros. Como señala Castells (1998), «el Estado parece estar perdiendo su poder; y aunque esto es esencial, no su influencia». Nuestra posición en este punto, ya expuesta recientemente (Rodríguez Cabrero, 2003) es que, al menos en los Estados de Bienestar europeos, la globalización no es un factor determinante que conduzca al debilitamiento progresivo y desaparición del Estado de Bienestar; sino un factor condicionante cuya incidencia e impacto son modificados a la vez por éste a través de la aplicación, en gran medida defensiva, de una reforma adaptativa permanente.

En definitiva, la globalización es un proceso económico irreversible, pero los ritmos, formas e impactos siguen dependiendo de las características diferenciales de los Estados y de las políticas sociales y económicas que éstos adoptan para modificar y adaptarse al espacio global. Ello no significa que el Estado de Bienestar no sufra alteraciones estructurales. Precisamente aquí sostenemos que el Estado de Bienestar está evolucionando hacia la asistencialización y remercantilización aunque su concreción nacional es muy variable y se trata de un proceso de cambio a largo plazo en el que las tradiciones nacionales no van a desaparecer.

Por otra parte, los impactos de la globalización sobre el Estado de Bienestar son, al mismo tiempo, reales, limitados y diferenciados. Reales en la medida en que ideológicamente se ha consolidado la visión de que un Estado de Bienestar con un decreciente gasto público y menos comprometido con las necesidades sociales es un devenir inevitable y, desde el punto de vista práctico, se ha producido una contención y privatización parcial del Estado de Bienestar. Pero los impactos han sido también limitados, ya que no han tenido lugar drásticas reducciones del gasto público ni siquiera en países que han aplicado durante tiempo políticas de tipo neoliberal (caso del Reino Unido durante la era Thatcher); además, factores internos como el envejecimiento de la población y los compromisos electorales han frenado en parte las políticas de recorte drástico del gasto social generando reformas sociales negociadas entre los diferentes grupos de interés. Finalmente, los impactos han sido diferenciados en función de las distintas tradiciones institucionales, modelos de crecimiento económico y correlación de fuerzas políticas y sociales implicadas en los procesos de reestructuración.

En definitiva, la reforma social de los años venideros se desarrollará entre tres campos de fuerzas: las inercias de las actuales instituciones del Estado de Bienestar que tienen aún una amplia legitimidad social, los constreñimientos económicos y políticos de la mundialización que limitan el papel histórico central de los Estados de Bienestar nacionales y, finalmente, el curso de los conflictos sociales y políticos en torno a las políticas sociales del futuro, en cuya definición tendrá un papel determinante la sociedad civil y sus organizaciones más representativas.

2. LA REFORMA SOCIAL ESPAÑOLA: LA TARDÍA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO DE BIENESTAR Y SU REESTRUCTURACIÓN

2.1. El Estado de Bienestar español como modelo *sui generis* de reforma social

En el análisis del modelo español de Estado de Bienestar no sólo es preciso compararlo con otros modelos, sino también destacar su singularidad. Ésta estriba en la conjunción de un proceso de modernización capitalista tardío, con períodos largos de dictadura y extensión progresiva de la Seguridad Social, para abocar finalmente a partir de la transición política en un modelo de Estado de Bienestar que no es sino una combinación específica, si cabe, de varios modelos: el nórdico (en cuanto a la universalización de servicios como el sanitario y educativo), el continental (en lo que se refiere a la centralidad de la relación entre mercado de trabajo y sistema contributivo), liberal (en cuanto a la naturaleza asistencial de un amplio elenco de prestaciones, la creciente precariedad del mercado

de trabajo y la privatización de la gestión en determinadas áreas) y latino (familismo protector, corporativismo difuso y debilidad de la sociedad civil).

A partir de los años sesenta del siglo XX España inicia la vinculación de su destino histórico con los países del centro del sistema capitalista, europeo en concreto, y su sistema de producción, consumo, regulación, estilos de vida y formas políticas (esta última desde 1978) y, por tanto, su sistema protector se asemejará progresivamente a este núcleo de países en los que se integra de manera subordinada en la década de los años sesenta. La fase última de la reforma social española, que abarca el largo período 1963 (Ley de Bases de la Seguridad Social) - 1995 (Pacto de Toledo) se inicia cuando se articulan en el franquismo tardío un sistema de regulación que integra asimétricamente un modo de producción pseudofordista en masa, una norma de consumo privado emergente y desigual y un sistema de protección social exigido objetivamente por las necesidades de la industrialización, junto a algunos servicios colectivos necesarios en una sociedad urbana creciente. Este sistema de Seguridad Social en expansión (que en ocasiones hemos denominado como Estado Autoritario del Bienestar) se consolida como Estado de Bienestar universalista, incompleto y descentralizado, entre 1975 y 1993, bajo la presión de un intenso proceso de democratización de la sociedad española durante el período 1975-83, la entrada en la Unión Europea (1986) y las crecientes demandas sociales del período 1977-1995. La consolidación de una serie básica de derechos sociales y su concreción en prestaciones y servicios de naturaleza universal, y de relativa baja intensidad protectora, será la conclusión de esta larga fase de la reforma social que se cierra en torno a los primeros años noventa, momento histórico en que

la crisis del proceso de socialdemocratización español (reflejo, en parte, de la crisis general del Estado de Bienestar) se acelera y empieza a consolidarse el neoliberalismo como paradigma dominante con pretensiones de pensamiento único. Desde 1995 en adelante hemos entrado en otra nueva etapa de la política social caracterizada por el mantenimiento de un tipo de universalismo protector declinante en el sentido de que ha tenido lugar una creciente presión privatizadora, un cierto descompromiso de las Administraciones Centrales con la financiación y coordinación del Estado de Bienestar Autonómico y en una intensidad protectora decreciente. El Estado de Bienestar español se adecua a la reestructuración de los sistemas de protección social que están teniendo lugar en los países de la UE cuya filosofía consiste en que el sector público reduzca la intensidad de su compromiso con el bienestar colectivo para que sean los individuos, la familia y la sociedad civil los que asuman una mayor responsabilidad, todo ello en un contexto social de nuevas necesidades que emergen de la extensión de la precariedad social, del incremento de la población mayor dependiente y del reto que supone el desarrollo de los derechos sociales para las nuevas poblaciones inmigrantes que llegan a Europa y quieren participar del llamado modelo social europeo (bienestar, democracia y derechos sociales).

Al coincidir este largo período con la culminación histórica y crisis del modelo de Estado de Bienestar y el tránsito hacia una nueva fase de cambio sociotécnico y de globalización económica, el Estado de Bienestar español tiene que afrontar al mismo tiempo dos procesos de cambio, siguiendo la terminología de Esping-Andersen, aplicada al caso español por Ochando Claramunt: el primero, la desmercantilización del trabajo asalariado y la extensión de la norma de consumo debido a la

universalización de servicios colectivos (sanidad y educación) y prestaciones sociales, como las pensiones y el desempleo en base a la confluencia, a veces conflictiva, de las demandas sociales y de las necesidades del propio sistema económico en inversión social; el segundo, y paralelamente, la remercantilización de los derechos sociales en base a la reducción de la intensidad protectora, endurecimiento de los requisitos de acceso (desempleo) o alargamiento de los períodos de cálculo de la pensión (en este caso justificado por la precariedad del equilibrio financiero a largo plazo del sistema público de pensiones). Esta remercantilización se traducirá en una relativa creciente asistencialización del Estado de Bienestar y en bloqueos en los itinerarios de inserción de los colectivos más débiles de la sociedad española.

El cambio histórico de reconstitución de la reforma social (que retoma, en parte, la fracasada reforma social republicana, continuadora, a su vez, de la reforma social planteada a primeros de siglo por Canalejas, Costa y el Instituto de Reformas Sociales) no se produce en 1977-78 sino en los primeros años sesenta y de manera más precisa en 1963 (Ley de Bases de la Seguridad Social) cuando se inicia de manera tardía, precaria, corporativa y con los frenos institucionales del régimen de Franco, un nuevo modelo de regulación social exigido por la integración española en el mercado mundial y por la transformación social y urbana de la sociedad española. La modernización de la reforma social era una necesidad económica de la modernización capitalista en España (producción en masa, consumo privado y protección social son tres ejes relativamente articulados y reforzados entre sí en el nuevo modelo de regulación social), pero también de las presiones sociopolíticas y conflictos que expresan las pri-

meras demandas sociales urbanas a partir de mitad de los años sesenta del siglo XX.

De este modo, el fracaso de la reforma social en la década de los años treinta se retomaba ahora «desde arriba», como necesidad objetiva, y progresivamente «desde abajo» a medida que las demandas sociales se manifesten junto a las de democracia política, para concluir como Estado de Bienestar Democrático a finales de la década de los años setenta. Si la lógica económica, la razón instrumental, fue decisiva en el inicio del fordismo tardío y del Estado Autoritario del Bienestar, aun siendo cruciales las presiones sociales a favor de una mejora del bienestar después de dos décadas de subconsumo y regresión de la protección social, posteriormente será la razón democrática la que acelere la reforma social, a partir de la segunda mitad de los años setenta, para completarla durante la década de los años ochenta como proyecto socialdemócrata, sin minusvalorar que la reforma social democrática no sólo venía a desarrollar los derechos sociales de ciudadanía, sino que también era la condición para crear un marco institucional que impulsara la liberalización de la economía española, facilitara la reestructuración industrial y bancaria (de altos costes sociales y de empleo) y culminara la integración económica de España en el centro del sistema con la incorporación de nuestro país al mercado único europeo y a las instituciones europeas.

Nuestro modelo de Estado de Bienestar es un modelo *sui generis*, ya que en él se entremezclan aspectos de diferentes modelos (lo que ocurre también en los restantes modelos de Estado de Bienestar de la UE en los que tienen lugar procesos de convergencia relativa a partir del principio de subsidiariedad). En efecto, nuestro modelo tiene rasgos del modelo con-

tinental de protección social: primero, se trata de un Estado de Bienestar en el que el acceso a la protección social se establece y justifica en base a la condición de ciudadano-trabajador o cotizante a la Seguridad Social. Ello supone, como no podía ser de otra manera, que se privilegia a los que participan activamente en el mercado de trabajo y establece sistemas protectores de segundo nivel para los parados o aquellos que no pueden trabajar por razón de incapacidad o discapacidad de origen. Segundo, este modelo se basa en la centralidad de la familia como unidad de reproducción social y estructura de cuidados informales, en los que la mujer tiene un papel central como agente social no remunerado. Tercero, la financiación de la protección social se realiza en base a cotizaciones sociales ocupando los impuestos una posición subordinada, aunque creciente, en la financiación de la protección social.

Este modelo de protección social, denominado también bismarkiano, ha sido hasta recientemente un modelo de Seguridad Social. En la actualidad se han producido extensiones del sistema bajo fórmulas de universalismo. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo (que requiere servicios sociales sustitutivos o complementarios), las elevadas tasas de desempleo (que hace imposibles la carrera de seguro o la dificulta a la hora de causar una pensión) y, en general, la extensión de los derechos de ciudadanía a colectivos excluidos, han hecho evolucionar el modelo hacia formas universalistas de protección en los ámbitos de la sanidad o las prestaciones asistenciales que son financiadas con impuestos generales y no con cotizaciones.

Esta universalización y extensión asistencial en el caso español se produce en España a partir de 1981 (LISMI) y 1983 (extensión asistencial de la protección por desempleo), conti-

nuada con la universalización de la asistencia sanitaria a partir de 1989, la extensión de prestaciones asistenciales en la primavera de 1989 y que concluye con la Ley 26/ 90 de Pensiones y prestaciones no contributivas. Con ello, España, a finales de los años ochenta, se configura como un Estado de Bienestar de tipo latino *sui generis*, a partir de la centralidad de la Seguridad Social, ya que se produce una extensión universalista de la sanidad (en la línea de los modelos nórdicos), no en servicios sociales a pesar de su crecimiento, y una extensión asistencial de prestaciones económicas (en la línea de los modelos liberales). Este modelo es, así, un entrecruce de los derechos de protección social de tipo laboral y de ciudadanía con nuevos contenidos del modelo liberal: reducción de la intensidad protectora, tendencias de asistencialización y privatización de la gestión de ciertos servicios.

Denominamos este modelo de Estado de Bienestar como «latino o mediterráneo», siguiendo en este aspecto a Ferrera, por varias razones. En primer lugar, porque forma parte, junto con los países de la Europa del Sur (Italia en particular), de un conjunto de experiencias nacionales en los que la reforma social y los procesos de modernización han tenido lugar bajo períodos de dictaduras y coaliciones de poder despóticas y patrimonialistas. Segundo, se trata de países con fuerte tradición corporativista y desequilibrios regionales y entre mercados de trabajo, en los que se han generado fuertes privilegios corporativos. Ello ha conducido a formas de corporativismo económico y dualismo protector u «ocupacionalismo» que han marcado, hasta casi recientemente, una intensa diferenciación entre regímenes económicos y entre el ámbito estatal y el privado. Tercero, el papel de la familia ha sido y es aún crucial como estructura de protección y cuidado de niños, inválidos y de-

pendientes e incluso de los jóvenes que se ven obligados a dilatar su incorporación social por razones de tipo laboral. Finalmente, son países en los que la debilidad de la sociedad civil, sobre todo en el caso español, ha sido casi endémica e importante el desarrollo de los mercados privados a la sombra protectora del sector público.

Pero del mismo modo que se ha modificado la naturaleza social del modelo continental en su desarrollo concreto durante las últimas décadas, igualmente ha tenido lugar un intenso proceso de cambio en el modelo latino histórico. La existencia de una gama amplia de mercados de trabajo precario, la corporatización de los segmentos más profesionalizados y la persistencia de la exclusión del empleo de no escasos colectivos sociales (trabajadores no cualificados, discapacitados, trabajadores con más de 55 años, mujeres solas con cargas familiares), han introducido mayor complejidad social y opacidad en la estructura social que es soporte del sistema de protección social. También hay que destacar que el propio papel protector de la familia se ve cuestionado, en su modalidad tradicional (mujer ama de casa cuidadora) por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo así como por la caída de la fecundidad. Pero, sobre todo, las formas de familia y convivencia amplían la gama de posibilidades de protección social y de riesgos. Finalmente, la reconstitución de una sociedad civil organizada y mercados privados de servicios suponen una reestructuración y adaptación del sector privado a un Estado de Bienestar hoy más descentralizado y menos comprometido con los problemas sociales con los que marca distancia en «favor» de los municipios y regiones a los que traslada los compromisos de la política social y con los que tiende a entrar en una relación de competencia subsidiaria.

En el caso de España, este modelo de protección social híbrido está sometido hoy a las tensiones propias de un sistema en fase de maduración y de emergencia de nuevos problemas sociales. Tal como hemos señalado antes, han aparecido a lo largo de los últimos años nuevos condicionantes materiales (envejecimiento, inmigración, exclusión social) e institucionales (la descentralización de las políticas sociales y el nuevo entorno del «modelo social europeo») que suponen un conjunto de retos para el devenir de la reforma social española y cuya respuesta, sin duda alguna, es modulada por los cambios de gobiernos de manera relativa.

Las reformas son inevitables, el problema estriba en saber de qué tipo de reformas hablamos: si de una reforma de orientación remercantilizadora justificada por la necesidad de sustituir el principio de universalización por el de estricta necesidad individual o si, por el contrario, la reforma consiste en un proceso de extensión y profundización de los derechos sociales, de manera que la seguridad económica de los ciudadanos y una redistribución de la renta más equitativa sean objetivos orientadores de la reforma social. Si de lo que se trata es de aceptar acriticamente la individualización de los riesgos sociales, tal como se refleja en una parte del debate ideológico y mediático, como sustitución del principio de ciudadanía social, la salida consiste en reducir el tamaño del gasto público social al nivel de un Estado Asistencial renunciando a la universalización y profundización de la reforma social; pero si, por el contrario, se trata de conciliar el principio de ciudadanía con los nuevos cambios sociales y demográficos en curso, el problema consiste en profundizar la reforma social teniendo en cuenta los condicionantes de los problemas mencionados y los nuevos entornos institucionales.

2.2. El Estado de Bienestar español: principales impactos sociales y su importancia como capital social para el desarrollo humano

La evaluación del impacto social del Estado de Bienestar, sobre todo en el ámbito redistributivo, depende obviamente de los criterios que adoptemos como medida y del conjunto de indicadores en que se concreten. Una evaluación exhaustiva del impacto nos obligaría a plantearlo en términos de satisfacción de necesidades humanas y de desarrollo social. Pero una evaluación tal requeriría implicar en el análisis no sólo al Estado de Bienestar, sino también al mercado y a la sociedad civil, al conjunto del sistema social.

El Estado de Bienestar es, sin duda, un conjunto institucional estratégico para el logro del desarrollo social no sólo por su dimensión cuantitativa (entre el 40 y el 60 % del PIB en los países de la UE), sino también por su papel regulador, financiador y redistribuidor de servicios y prestaciones monetarias. Su contribución requiere plantear algunos criterios de evaluación específicos.

Así, por ejemplo, *Aznar* (1998), siguiendo básicamente la doctrina de Beveridge, plantea una evaluación en base a tres criterios: a) cómo contribuye al mantenimiento del pleno empleo; b) la provisión de algunos servicios de naturaleza universal, como educación y sanidad; c) y el desarrollo de un sistema de asistencia social para aliviar la pobreza en base a la demostración de carencia de recursos. Para otros (*Bandrés, 1996*) la evaluación depende tanto de criterios genéricos, pero reales en su impacto, como son la contribución del Estado de Bienestar a la mejora de la productividad y estabilidad social en las economías de mercado, así como de criterios específicos de

tipo redistributivo con el concurso del sistema de prestaciones de la Seguridad Social (en el nivel contributivo ligado al empleo), el desarrollo de servicios universales como educación, sanidad y servicios sociales (que contribuyen a la formación del capital humano y a la satisfacción de necesidades básicas) y, finalmente, el desarrollo de un nivel de asistencia social destinado a evitar la caída en la pobreza de aquellos que pierden su empleo, son enfermos crónicos e incapacitados para el trabajo o han visto bloqueado el camino en su proceso de inserción social y laboral como ciudadanos debido a una acumulación de carencias.

En sentido parecido al último autor, cabe mencionar las aproximaciones de otros autores. Así, por ejemplo, *Gimeno Ullastres (2002 y 2003)*, mediante el análisis de la incidencia del gasto público en la distribución de la renta por décimas de renta demuestra cómo el gasto público, en su doble vertiente de prestaciones monetarias y servicios colectivos, es un factor estructural de redistribución de la renta, sin considerar factores como la eficacia y eficiencia de los instrumentos de redistribución o la idoneidad de los mismos. Por su parte, *Ruiz-Huerta, Martínez, 1995; Ayala y Martínez, 1999*) señalan que las preguntas relevantes en la evolución del Estado de Bienestar son dos: quiénes son los beneficiarios y quiénes son los grupos que más pierden en las fases de crecimiento económico cuya evaluación puede hacerse mediante el análisis del triple impacto de la distribución primaria de la renta, la función redistributiva del Sector Público (sistema fiscal, transferencias monetarias y servicios públicos) y las estrategias internas de los hogares en cuanto a la utilización de los ingresos y gasto en consumo. Básicamente se trata de saber en qué medida el Estado de Bienestar redistribuye la renta a través de los servicios públicos y prestacio-

nes económicas moderando las desigualdades y cómo el Estado de Bienestar reduce las tasas de pobreza.

Finalmente, y siguiendo la revisión de la literatura internacional realizada por *Ochando (1999)*, cabe resumir que las funciones claves del Estado de Bienestar; además de potenciar y favorecer el crecimiento económico y una clima de estabilidad social y política, consisten en garantizar un nivel básico de seguridad económica en la población, realizar una cierta redistribución de la renta y luchar contra la pobreza y la exclusión.

El Estado de Bienestar no tiene como objetivo el logro del pleno empleo ni la reducción radical de la desigualdad social, si bien puede contribuir a la creación de empleo (creando las condiciones adecuadas para la creación de actividades productivas mercantiles y mediante la creación propia de empleo público) y a mitigar las desigualdades más agudas, así como la pobreza severa.

Por nuestra parte, y de manera indicativa, ya que una evaluación del impacto del Estado de Bienestar es en sí misma un amplio proyecto de investigación social, nos limitaremos a evaluar el impacto del Estado de Bienestar a dos niveles: corroborar la afirmación de que nuestro Estado de Bienestar es un sistema de cobertura incompleta y baja intensidad protectora y, en segundo lugar, evaluar la acción del Estado de Bienestar en la lucha contra la pobreza. La idea fundamental de las líneas siguientes consiste en tratar de situar las políticas sociales del Estado en sus justos límites, como señalan *Adelantado, Nogueira y Rambla (2000)*, es decir, como una esfera de la política social, estratégica ciertamente, que se relaciona con otras esferas de la política social: la familiar, el mercado y la sociedad civil, en las que influye y por las que es influido; en segundo lugar, con-

siderar que el Estado de Bienestar es fuente de igualdad y de desigualdad al mismo tiempo, de ampliación de derechos sociales y de remercantilización al mismo tiempo, es decir, y como hemos insistido en las páginas anteriores, el Estado de Bienestar gestiona la desigualdad en el contexto de la permanente extensión de la desigualdad que genera el mercado y en relación con las cambiantes funciones que la familia y la sociedad civil desarrollan en términos de reproducción social.

Desde esta perspectiva, la potencialidad redistributiva e igualitaria del Estado de Bienestar está condicionada de manera permanente por la generación de desigualdad que el mercado crea y que, a su vez, modifica parcial y segmentadamente. Únicamente desde esta perspectiva cabe comprender las posibilidades y límites del Estado de Bienestar en la reducción de la desigualdad y en la lucha contra la pobreza.

De manera general podemos afirmar que El Estado de Bienestar español es un Estado de universalización incompleta, de baja intensidad protectora y limitada capacidad para la redistribución de la renta. Compartimos la afirmación de *Gimeno Ullastres (2002)*, todo parece indicar que estamos en la actualidad inmersos en una «fase ascendente de la desigualdad social» a pesar del intenso crecimiento económico de los últimos años o, precisamente, por eso, ya que la reestructuración neotecnológica corporativa en curso parece estar aumentando la fragmentación y la desigualdad social que, además, se ve reforzada por las políticas fiscales y sociales. La escasa información estadística en ámbitos como el fiscal dificulta el análisis pero, ciertamente, cabe pensar razonablemente que el recorte del gasto social en términos de PIB, junto a una menor intensidad protectora de las prestaciones sociales y un aumento de la presión fiscal general hayan provocado una mayor

desigualdad durante los últimos años después del período de moderación de la desigualdad desde la segunda mitad de los años ochenta hasta la mitad de la década de los años noventa.

Creciente remercantilización

En primer lugar, el Estado de Bienestar ha desarrollado un modelo de *universalización incompleta de servicios y prestaciones de bienestar con una creciente remercantilización* que, en parte, modifica, pero también refuerza, la estructura social fragmentada emergente en nuestra sociedad. Por una parte, se trata de un sistema con lagunas protectoras en sanidad, sobre todo en servicios sociales y en cobertura del desempleo, sin considerar aquí en detalle el declive galopante de la política social de vivienda como caso específico de mercantilización casi completa (ver en este punto a *Adelantado y Goma, 2000*). La evaluación de los servicios públicos de bienestar, fundamentalmente sanidad y educación, debe basarse en un conjunto de criterios que valoren adecuadamente su impacto en el bienestar colectivo. Recientemente, *Infante Campos (2003)* resumía una serie de indicadores de evaluación que constituyen una guía adecuada para el análisis y comprensión de la evolución reciente de los servicios públicos en España. Así, se mencionaban seis criterios: dos de tipo económico (recursos suficientes orientados a la calidad y eficiencia orientada a la sostenibilidad de los mismos); dos criterios institucionales (diferenciar la gobernabilidad de la gestión y respeto a las competencias de las Autonomías); finalmente, dos criterios cívico-políticos (servicios universales personalizados y participación social). Podemos enfatizar aquí, a modo de ilustración, en algunos de estos aspectos de manera

sintética remitiendo al lector a la abundante literatura sobre el tema (entre otros, *Adelantado, 2000; Gomá y Subirats, 1998*).

Cuatro son los rasgos que definen la evolución de los servicios públicos de bienestar durante los últimos años en España:

En primer lugar, un «universalismo contenido e incompleto» debido a la contención, y reducción en términos de participación en el gasto público social, lo cual origina lagunas protectoras en ámbitos como el desempleo, los servicios sociales y el propio sistema sanitario. La contención del gasto social no sólo afecta a la extensión de los servicios públicos, sino también a la calidad de los mismos.

En segundo lugar, destaca la «privatización selectiva creciente» de los servicios, tanto por la filosofía gerencialista que tiende a imponerse frente a criterios de gobernabilidad democrática, como la transferencia de servicios al sector privado, justificada muchas veces por la superior eficiencia aparente del sector privado y la reducción del peso del Estado. El caso de la sanidad es paradigmático en cuanto que se trata de un sistema en el que la sanidad privada ha ganado peso progresivamente, orientada a las clases medias y colectivos de alto poder adquisitivo, y el gerencialismo se ha convertido en una lógica de racionalización permanente de costes sin tener muchas veces en cuenta el objetivo del sistema: ofrecer asistencia sanitaria de calidad y personalizada.

En tercer lugar, hay que destacar los «bajos niveles de coordinación» entre servicios y prestaciones, la competencia latente entre CC. AA. en la provisión de los servicios, que conducen al incremento de las diferencias territoriales en cuanto a los recursos y calidad de los servicios que se prestan (sanidad, educa-

ción), los criterios de accesibilidad (servicios sociales) o las dificultades para consensuar políticas comunes (cuantía de pensiones no contributivas, prestaciones sanitarias y servicios sociales).

Finalmente, los niveles de «participación ciudadana» en los servicios públicos son aún bastante bajos. Las experiencias de participación y control a través del sistema de Consejos (por ejemplo, Consejo Estatal de Personas Mayores, Consejo Escolar del Estado), suponen un paso positivo en la participación ciudadana mediante organizaciones sociales y de intermediación. Sin embargo, en este campo de democratización y transparencia del Estado de Bienestar queda aún un largo camino por recorrer.

Todos estos factores, universalización contenida incompleta, privatización selectiva creciente, bajos niveles de coordinación y de participación ciudadana, reducen la capacidad de cohesión social del Estado de Bienestar y su impacto redistributivo. Un ejemplo concreto de universalización contenida es la evolución de la intensidad protectora, como veremos a continuación.

Aunque en este epígrafe solamente tratamos de ofrecer una esquemática aproximación a la evaluación del Estado de Bienestar español, son ineludibles algunas referencias tentativas a los servicios sanitario y educativo en la medida en que contribuyen, quizás en mayor medida que otras prestaciones sociales de bienestar, a la creación de capital social, al incremento del bienestar y a la mejora de oportunidades individuales.

En cuanto al *sistema sanitario*, cabe recordar que el sistema sanitario español construido a lo largo de más de cincuenta años y prácticamente convertido en una prestación universal a finales de la década de los años ochenta del siglo pasado afronta una serie de retos de cara al logro de la plena univer-

salización y a la mejora de su calidad como servicio público. Cinco son en concreto los problemas a evaluar en el actual sistema sanitario. En primer lugar, desde el punto de vista de la cobertura de la población española hay que reiterar el hecho de que estamos ante un sistema universal incompleto no sólo porque la cobertura sanitaria no es aún un derecho universal *de iure*, tal como señala Freire, sino sobre todo porque se caracteriza por ser una mezcla de sistemas (universal y profesional), con distintas vías de accesibilidad (para la gran mayoría un único sistema y para otros, como los funcionarios, con la posibilidad de elección entre el sistema público y alguno de las ofertas privadas), en el que tiene lugar la exclusión de una pequeña minoría de la población que no tiene relación con la Seguridad Social o supera el baremo de pobreza o, finalmente, porque el actual sistema fiscal tiende a discriminar a favor de los seguros privados de enfermedad.

En segundo lugar, la limitada extensión del sistema sanitario ante el reto que supone la protección social de la dependencia en sus diferentes variantes: necesidad de cuidados de las personas mayores dependientes y personas con situación de dependencia, entre otros colectivos. Aunque durante los últimos años el sistema sanitario ha empezado a contemplar la atención sociosanitaria de estos colectivos, aún hoy es claramente insuficiente, con lo que se produce un efecto desplazamiento o derivación hacia la familia (limitada en la actualidad por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, su menor tamaño y los cambios de roles) o hacia un sistema de servicios sociales limitado doblemente por su naturaleza asistencial y escasez de recursos comunitarios.

En tercer lugar, el sistema sanitario afronta también un problema de gestión y organización. Tal como señala Freire, el sis-

tema español se caracteriza por su rigidez estructural debido a la propia evolución histórica en la que se han entrecruzado diversas formas de organización con sus distintas culturas de gestión. Las nuevas formas de organización, la creación parcial de mercados internos y la limitada orientación al usuario hacen que en el sistema actual se generen contradicciones y tensiones entre la naturaleza burocrática del sistema, el gerencialismo y la limitada capacidad de gobierno participativo en un sistema que, por otra parte, ha demostrado una relativa amplia capacidad para adaptarse a las necesidades sanitarias del país.

En cuarto lugar, el sistema sanitario español, con una amplia aceptación entre los ciudadanos, arrastra históricamente el problema de la calidad del servicio que lleva a una parte de la población a la utilización compartida del sistema público y algún sistema privado. Los problemas de la personalización de la atención sanitaria en sus distintas facetas forman parte de la crítica popular al actual sistema. Un trato más personal, tiempos adecuados, hotelería de calidad, mejora de la comunicación entre profesionales y pacientes (y familia), entre otros, son algunos de los ítems que componen la crítica ciudadana al sistema que, como decimos, tiene un nivel de aceptación y valoración elevados. Éstos son los problemas que han tendido históricamente al distanciamiento relativo de la clase media urbana del sistema público, y no tanto a su capacidad asistencial.

Finalmente, el problema de la coordinación sanitaria y la equidad interterritorial ha pasado en los últimos años a tener una mayor relevancia, especialmente después de ultimarse la transferencia del sistema en enero de 2002. El retroceso de la responsabilidad fiscal del Estado Central y la carencia de un sistema de información sanitaria global son dos factores que afectarán a medio plazo a la equidad del sistema. La Ley de

Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud puede ser un factor positivo sólo y en la medida en que el Estado se responsabilice fiscalmente para hacer efectivo el principio de equidad. Las prestaciones sanitarias no pueden ser responsabilidad financiera exclusiva de las CC. AA. El Estado debe intervenir con fondos de cohesión para hacer efectiva la equidad y garantizar que las prestaciones sanitarias tengan un nivel de calidad equivalente en todas las CC. AA., apoyar el desarrollo de sistemas de información común y difundir y apoyar las innovaciones sanitarias por todo el territorio del Estado.

En lo referente al *sistema educativo* cabe señalar esquemáticamente algunos rasgos que lo definen y que afectan a la suficiencia financiera, la equidad y equilibrio territorial. En primer lugar, la expansión educativa del sector público se ha visto limitada en los últimos años debido a las políticas de contención del gasto social. Un menor crecimiento del gasto público puede suponer un deterioro de la calidad de la enseñanza del sistema público y provocar un desplazamiento de la demanda hacia el sector privado, como en parte ha sucedido en España, máxime si se refuerza la capacidad de elección de centro y se refuerza la política de conciertos con el sector privado. Tal como señala *Calero (2003)*, el gasto público en centros privados era en 2001 el 17,3 por cien del gasto público en educación no universitaria. Si bien este porcentaje no es muy elevado, lo significativo es que haya crecido en seis años 4,5 puntos, con amplia variación entre CC. AA., siendo el País Vasco (28,6 por cien) y Cataluña (25,6 por cien) las que destinan un mayor porcentaje del gasto público a conciertos. A ello hay que añadir el significativo peso del gasto privado en educación, como porcentaje del consumo final de los hogares, que en la actualidad es el más elevado de todos los países de la UE.

En segundo lugar, el nuevo sistema de regulación (LOCE o Ley de Calidad), en un contexto de estabilidad presupuestaria y logro del déficit cero, está suponiendo, al igual que en el sistema sanitario, un deterioro de la responsabilidad fiscal con las CC. AA. La función regulativa ha pasado a primer plano en detrimento de la función financiadora e indirectamente de la función provisoras. Es una tendencia observable en países con políticas favorecedoras de una privatización selectiva o simplemente de reducir el compromiso financiero del Estado con un servicio que requiere un esfuerzo constante para mantener e incrementar la calidad y la equidad. El doble compromiso del Estado con la equidad social y territorial es crucial para el desarrollo de un sistema educativo que contribuya a reducir las desigualdades sociales y a generar capital social productivo en cantidad y calidad suficientes.

La decreciente intensidad protectora

La crisis del Estado de Bienestar no se ha traducido, como hemos sostenido aquí, en un desmantelamiento de sus instituciones o en una reducción radical de prestaciones y servicios, pero sí en una división interna o segmentación que, en parte, es una adecuación a los cambios en la estructura social y, en parte, una consecuencia de las políticas de contención del peso de la intervención del Estado. A lo cual hay que añadir el impacto, no siempre directo, de la competencia internacional que presiona sobre los costes salariales, la flexibilidad en la contratación laboral y la intensidad de los derechos sociales.

La confluencia de ambos procesos sociales, económicos y políticos, internos a cada país y expresión de la globalización económica, se ha traducido en una división interna en el Esta-

do de Bienestar que puede definirse del modo siguiente: una materialización segmentada de los derechos sociales según la cual la universalización del Estado de Bienestar se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora, de forma que los grupos más frágiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad, acceden a niveles protectores de subsistencia —el de tipo asistencial— cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos fuertemente integrados en el mercado de trabajo pueden complementar su protección con seguros privados. Todo parece indicar que la reestructuración del Estado de Bienestar ha producido efectos diversos y contradictorios en base a los cuales la reforma social está remodelándose: la universalización de la protección social no se ha frenado, pero la diferenciación interna de la misma es una realidad; el volumen del gasto social ha sido a veces creciente (1977-79, 1982-1985, 1989-1994), otras de simple estancamiento (1980-82, 1986-1989) y a veces muy decreciente (1997-2000), pero su evolución ha estado marcada de manera permanente por el conflicto latente, cuando no explícito, entre las necesidades de la modernización neotecnológica y las reivindicaciones sociales a favor de la extensión de los derechos sociales; la acción estatal, el Estado de Bienestar, sigue teniendo el principal protagonismo en la gestión del bienestar social, pero compartiéndolo progresivamente cada vez más con el mercado. Este lento declinar asistencial del Estado de Bienestar, más como reestructuración interna desigual de los derechos sociales que como modificación de la estructura general protectora, es la resultante de la legitimación social del Estado de Bienestar entre los ciudadanos y del hecho real de la creciente desigualdad social y de las tendencias exclusógenas que se han producido en nuestra sociedad a lo largo de los últimos años.

Este proceso de asistencialización de las prestaciones sociales genera efectos diversos y complejos. Desde el punto de vista de la legitimación política y de la estabilidad social, la cobertura asistencial está cumpliendo obvias funciones integradoras y de paz social, de otra manera, la asistencialización de la protección social ha sido la forma en que se han universalizado los derechos sociales para los grupos más precarizados y menos favorecidos de la población española. Pero, por otra parte, estos colectivos, incluidos los que tienen complementos de mínimos en las pensiones de la Seguridad Social, se han distanciado (excepto las pensiones de viudedad) de los niveles de renta familiar *per cápita*, como puede verse en el cuadro I. Precisamente en este cuadro hemos tratado de reflejar la distancia que se ha ido produciendo entre las prestaciones monetarias del Estado de Bienestar español desde 1985 hasta la actualidad, con la excepción de las pensiones del régimen general de la Seguridad Social. De manera más concreta, podemos constatar cómo, por una parte, se ha producido un proceso imparable de distanciamiento de las prestaciones de tipo asistencial respecto de la renta familiar disponible *per cápita*, caso de las pensiones asistenciales y el subsidio de desempleo. Por otra parte, las pensiones mínimas contributivas de la Seguridad Social se han distanciado del mencionado indicador de renta disponible, aunque en menor medida las pensiones mínimas de viudedad. Incluso la pensión media contributiva de la Seguridad Social que en 1985 era el 75,1 % de la renta familiar bruta *per cápita* disponible ha reducido notablemente su porcentaje de participación en relación con dicha renta.

En algunos sistemas, como el de prestaciones por desempleo, el impacto ha sido particularmente negativo, ya que si las reformas de 1992 (DL 1/1992) y 1993, dirigidas al control del

gasto social por desempleo, endurecieron los requisitos de acceso tanto a las prestaciones de tipo contributivo como a las de tipo asistencial, posteriormente, el ajuste del gasto en desempleo ha sido mucho más riguroso de forma que la reducción del número de perceptores por desempleo ha sido superior a la propia reducción del número de parados. La reforma de la prestación por desempleo de la Ley 45/2002 ha endurecido las condiciones de «permanencia» en el derecho a la prestación introduciendo la idea de que la prestación por desempleo es un obstáculo al desarrollo de políticas activas de empleo y no un soporte necesario. Es decir, a la limitación de la accesibilidad a las prestaciones por desempleo y una decreciente intensidad protectora se añade en endurecimiento de los requisitos para mantenerse en la prestación, como reflejo de la ideología progresivamente consolidada del comportamiento fraudulento del parado.

La contribución de las prestaciones sociales y, en concreto, el sistema público de pensiones, ha reducido de manera notable la pobreza entre la población mayor en España entre 1980 y 1995, en mayor medida que en cualquier otro grupo de población, debido no sólo al impacto de los ingresos monetarios, sino a la gratuidad del sistema sanitario, todo ello compatible con dispersiones de la renta en este colectivo donde se pueden encontrar bolsas de pobreza. En el mismo sentido, pero con una intensidad protectora mucho menor, hay que destacar el papel de las rentas mínimas de las CC. AA. y el subsidio asistencial por desempleo con funciones de mantenimiento de rentas de subsistencia y de paz social. Ahora bien, lo importante es destacar la consolidación de un sistema asistencial en el seno del propio Estado de Bienestar, como sistema protector de derechos de segundo orden, que no sólo refuerza la frag-

mentación sociolaboral, sino que, además, transforma indirectamente la lógica histórica del propio sistema universalista. Lo que está por ver es con qué extensión e intensidad.

Cuadro I. PRESTACIONES SOCIALES COMO % DE LA RENTA FAMILIAR BRUTA PER CÁPITA DISPONIBLE

	1985	1990	1995	2000	85/00
A) Pensiones mínimas contributivas de la Seguridad Social					
1. Invalidez con cónyuge a cargo	76,8	74,2	67,2	62,1	-14,7
2. Invalidez total	76,8	74,2	67,2	62,1	- 14,7
3. Viudedad 65 +	55,4	58,2	57,2	52,7	- 2,7
B) Régimen General de la Seguridad Social: importe medio					
Total	75,5	68,2	83,7	80,7	+ 5,2
Jubilación	86,9	78,8	100,7	96,1	+ 9,2
Invalidez	81,8	72,5	91,2	91,4	+ 9,6
Viudedad	50,6	48,0	55,6	52,9	+ 2,3
C) Cuantía pensión media contributiva de la Seguridad Social					
	75,1	71,1	69,1	67,1	- 8,0
D) Prestaciones no contributivas					
1. Fas/Lismi	30,5	34,9	27,4	21,5	- 9,0
2. Pensiones No Contributivas	-	-	41,6	36,4	- 3,7 (desde 1992)
3. Subsidio de paro	63,3	50,8	44,8	38,2	- 25,1
4. Renta Mínima de las CC. AA.	-	-	36,7	34,2	- 4,1 (desde 1992)

FUENTE: Elaboración propia en base a INE y Anuario de Estadísticas Laborales.

Los límites del Estado de Bienestar en la lucha contra la exclusión y la pobreza

Entendemos la pobreza y la exclusión como la acumulación de desventajas sociales, económicas, relacionales y de protección social, que suelen persistir a lo largo del tiempo y que, como consecuencia, impiden materializar los derechos sociales. España ha elaborado hasta hoy dos planes nacionales de acción para la inclusión social (I Plan 2001-2003 y II Plan 2003-2005) en base a las directrices de la Comisión Europea de desarrollar políticas globales contra la exclusión social y la pobreza (*Comisión Europea, 2002*) bajo esa concepción de la pobreza mencionada al principio que ya fue acuñada por el Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha Contra la Exclusión social a principios de la década de los años noventa del pasado siglo.

La pobreza y la exclusión siempre han sido una realidad en España, a pesar del impacto positivo del Estado de Bienestar, y en concreto del sistema de Seguridad Social y el sistema sanitario, en la reducción de la pobreza severa y grave. Independientemente de los resultados analíticos sobre su cuantificación global y distribución por niveles de pobreza, cuyas diferencias estriban en las fuentes de información utilizadas y en la distinta interpretación de los resultados, existen dos acuerdos básicos entre los estudiosos del fenómeno de la pobreza y la exclusión: en primer lugar, la pobreza económica severa y grave se ha reducido en España de manera notable persistiendo aún elevados niveles de pobreza relativa, moderada y precaria que, en conjunto, afectan entre el 15 y el 20 por cien de las personas aproximadamente; en segundo lugar, las políticas públicas no sólo tienen que afrontar la erradicación de las bolsas

de marginación y pobreza (pobreza tradicional) que aún persisten, sino que deben orientarse hacia el desarrollo de políticas de lucha contra la precariedad social y laboral (denominada nueva pobreza), lo que implica una intervención del Estado y la sociedad civil de manera articulada y multidimensional.

La dimensión cuantitativa de la pobreza y la exclusión sigue siendo relevante en España y refleja los límites de nuestro Estado de Bienestar. En el cuadro 2 se reflejan los datos básicos de la pobreza y la exclusión en España, basados en el estudio sobre «Condiciones de vida de la población pobre en España» (EDIS y VV.AA., 1998).

Hechos estructurales significativos de la pobreza y la exclusión son los siguientes: el elevado porcentaje de personas pobres existente en España en 1998, es decir, de personas que están por debajo del 50 por cien de la renta media *per cápita* de nuestro país; prácticamente el 80 por cien de los pobres son de tipo moderado y precario, en concreto este último colectivo es casi la cuarta parte del total, es decir, aquellos cuya principal dificultad o problema suele ser la situación de paro, dificultad de encontrar empleo o empleo de baja calidad y bajos salarios; se observa también la importancia de la «juvenalización» de la pobreza (el 44 por cien de los pobres tiene menos de 25 años) y las bajas tasas de pobreza en la población anciana; la tasa de analfabetismo funcional es muy elevada, casi la mitad de la población pobre; es también relevante la elevada tasa de pobreza entre las personas que trabajan (el 10 por cien del total de pobres, unas 850.000 personas a las que el empleo no saca de la pobreza); las tasas de alcoholismo y drogadicción se multiplican por dos en la población con pobreza severa respecto de la media de la población pobre; la media de miembros por familia es de casi cuatro, pero las familias nu-

merasas (más de cinco y menos de siete miembros) y muy numerosas (con siete y más miembros), suman ambas el 52 por cien de todas las familias. En definitiva, la pobreza en España tiene un perfil predominante de pobreza moderada, pero a medida que la pobreza se hace más severa, se acumulan carencias y exclusiones en el empleo, la educación y las relaciones sociales.

Cabe preguntarse si durante los últimos años se habrán incrementado las tasas de pobreza y si habrá variado la estructura social interna o niveles de pobreza. Podemos pensar razonablemente que, por una parte, el crecimiento del empleo habrá mejorado la situación de una parte del colectivo, pero que, al mismo tiempo, esta mejora se habrá visto frenada tanto por la persistencia del empleo temporal y sumergido (que afecta en mayor medida al colectivo de personas pobres y excluidas), como por la reducción de la intensidad protectora, que afecta sobre todo a los perceptores de prestaciones mínimas y asistenciales (estamos hablando de un colectivo en 2000 de 1.507.157 perceptores considerando las pensiones no contributivas de todo tipo, el subsidio asistencial, el complemento por hijo a cargo no contributivo, prestaciones asistenciales a emigrantes y rentas mínimas de las CC. AA.). Al mismo tiempo, nuevos colectivos se están incorporando a las filas de la pobreza, como son los inmigrantes económicos extranjeros muy pobres. En definitiva, es dudoso que la eficacia contra la exclusión sea elevada cuando se reduce la intensidad protectora, el empleo crece moderadamente en este colectivo y es de baja calidad y, sobre todo, no existe un sistema coordinado de lucha contra la pobreza que articule una renta mínima con servicios y programas de inserción. Esta aproximación tentativa, a modo de hipótesis, queda confirmada por estudios recientes como el

realizado en base al Panel de Hogares de la Unión Europea (García Serrano, Malo y Toharia, 2001) o por el CES (2001), tanto en lo referente a la dimensión de la pobreza como, sobre todo, a la composición y estructura de la población pobre a que hacíamos mención anteriormente. En este mismo sentido Ayala y Renes (1998) enfatizan en la idea de que la cuantificación de la pobreza en sí misma es importante como indicador del problema, pero lo es más el patrón de pobreza, la estructura social de la misma, los procesos sociales y económicos que subyacen a dicha realidad y el papel de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de la aplicación de políticas sociales eficaces, la lucha contra la exclusión tiene dos pilares: la inserción laboral y la mejora de la intensidad protectora, además de un entorno social e institucional favorecedor de las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza. Respecto de esta última, objeto de este epígrafe, no sólo se trata de la subida de las prestaciones monetarias a cuantías dignas, sino también de su racionalización, lo que significa crear una renta mínima universal con adaptaciones a la diversidad de situaciones individuales y familiares del actual mapa de la pobreza y la exclusión y articulada con los itinerarios laborales y sociales, ya que el empleo sigue siendo en nuestra sociedad la ruta fundamental de construcción de la ciudadanía social. La consolidación de una intensidad protectora a la baja de las prestaciones asistenciales como la de los últimos años, aumentando su distancia de la renta familiar *per cápita* del conjunto de España, únicamente tendrá como efecto reducir la pobreza severa, pero difícilmente podrá reducir la pobreza moderada y precaria y, por tanto, continuará el enquistamiento de la población pobre precaria y moderada en los porcentajes y niveles de pobreza de los últimos diez años.

Cuadro 2. DATOS BÁSICOS SOBRE LA POBLACION POBRE EN ESPAÑA SEGÚN NIVELES DE POBREZA

NIVELES DE POBREZA	Pobreza extrema	Pobreza grave	Pobreza moderada	Precariedad social	TOTAL
Número estimado de personas pobres	528.200	1.211.600	3.569.800	3.199.300	8.509.000
%/ total población pobre	6,2	14,2	41,9	37,7	100
Datos demográficos					
Miembros por familia	6,0	5,2	4,5	2,9	3,8
Media de edad	21,5	25,0	30,2	40,5	32,8
Mayores de 65 años	1,5	2,4	6,9	21,5	11,3
- 25 años	42,1	23,7	24,8	15,7	23,7
Datos económicos					
% personas trabajando/total población	2,4	4,8	10,7	13,1	10,2
Ingresos/persona/mes (ptas)	9.582	10.065	28.103	40.512	30.190
Datos sociológicos					
Analfabetos absolutos	10,1	7,7	6,8	8,2	7,7
Total analfabetos	41,7	40,3	38,9	46,8	42,4
Subempleados y parados	93,6	86,8	73,6	61,8	72,9
Jubilados	2,3	3,1	6,5	14,8	8,9
Enfermos o muy enfermos	11,6	12,4	13,5	21,7	16,3
Cabeza familia mujer (% familias)	20,3	17,4	16,5	23,4	20,4
Familias con drogadictos	8,7	7,4	4,4	2,1	3,7
Familias con alcohólicos	7,6	6,4	4,8	2,8	4,0
Índice de malestar sobre 100	169,0	136,0	99,2	77,6	100

FUENTE: «Plan para la inclusión social. Propuestas de Cáritas» (2001). Documento de Trabajo. Madrid: Cáritas.

La lucha contra la pobreza y la exclusión exige, tal como señala la Comisión Europea, de políticas y planes nacionales de inclusión, cuya aplicación real y efectividad requiere de un liderazgo del Estado con capacidad para coordinar políticas sociales, reducir los desequilibrios territoriales, evitar la competencia entre CC. AA. por la subida de prestaciones y establecer planes de inserción laboral relacionados con las prestaciones en el caso de la población en edad de trabajar. Como punto de partida en la actual lucha contra la pobreza, las políticas prioritarias son aquellas que mejoren la intensidad protectora y coordinen las prestaciones monetarias con las actividades de inserción sociolaboral, no como contraprestación disciplinaria, sino como oportunidad real de inserción ciudadana.

Desde el punto de vista de la importancia del Estado de Bienestar como capital social al servicio del desarrollo humano, cabe afirmar, como conclusión de lo anterior, que efectivamente, ***el Estado de Bienestar español es un patrimonio histórico común, un capital social, construido tardíamente, relativamente incompleto en extensión y de relativa baja intensidad protectora para satisfacer las nuevas necesidades sociales y, finalmente, desequilibrado territorialmente.*** Pero como capital social acumulado, constituye una base social de partida importante, nada desdeñable, para afrontar los retos de la reforma social de los años venideros.

La reforma constitucional que se avecina para transformar el Estado de las Autonomías en una nueva articulación territorial e institucional será una oportunidad histórica para redefinir el sistema actual de solidaridad interterritorial. En este sentido, cabe señalar que la reforma social española avanzará más decididamente por la senda de la lucha por la igualdad social que por la senda de la hiperidentificación territorial. Esta ase-

veración no supone defender la idea jacobina del Estado nación decimonónico, cuya culminación histórica ha tenido lugar bajo el Estado de Bienestar, pero sí enfatizar en la idea fuerte de que el éxito de la España plural territorial depende particularmente de la construcción de la España de los derechos sociales iguales. La historia social de los pueblos ha avanzado siempre a partir de los logros en la construcción de los derechos sociales por encima de los contextos territoriales y nacionales.

3. EL MODELO SOCIAL EUROPEO COMO CONDICIÓN DEL DESARROLLO FUTURO DE LA REFORMA SOCIAL

La reflexión sobre el destino de la reforma social española no puede reducirse solamente al análisis de los problemas materiales e institucionales del Estado de Bienestar español. Su destino está unido al de la política social europea, al proceso de adaptación de los Estados de Bienestar de la UE al contexto de la mundialización económica y, en concreto, al proceso de construcción del mercado económico único. El imperativo de este último objetivo ha reforzado aquellas políticas sociales que amplían la flexibilidad del mercado de trabajo y el libre movimiento de recursos y, como complemento y refuerzo de éstas, las recomendaciones de las instituciones de la UE en favor de redes asistenciales nacionales que favorezcan una mínima cohesión social y paz necesaria para el propio cambio sociotécnico.

Dicho de otra manera, las políticas sociales del llamado «modelo social europeo» son, básicamente, de dos tipos (adapt-

tativas y racionalizadoras) y están sometidas a un marco institucional dual (el juego entre el imperativo institucional del libre movimiento de factores y el principio de subsidiariedad que reconoce la competencia de los Estados en la mayoría de las materias de política social).

a) Las «políticas adaptativas» son aquellas que favorecen un marco institucional global-liberal en materia económica al que tendrían que adecuarse las políticas sociales mediante la consolidación de sistemas de asistencia social. Mercado único y asistencia social serían dos caras de la misma realidad que garantizan un mercado fuerte y una asistencia social mínima. La Carta de Derechos Sociales de 1989, las Recomendaciones del Consejo Europeo de 1992 de lucha contra la exclusión y de establecimiento de rentas mínimas y el Protocolo de Ámsterdam de 1997, entre otras, caminan en la misma dirección: garantizar mediante sistemas asistenciales la flexibilidad creciente de los mercados de trabajo. De estas políticas formarían parte las iniciativas de lucha contra la exclusión y los Planes Nacionales de Inclusión Social que se ponen en marcha en 2001.

Estas políticas, imperativas unas (libre movimiento de factores) y favorecedoras otras (sistemas asistenciales), junto al constreñimiento que impone el Pacto de Estabilidad, responden a las presiones de la globalización y a un marco económico de orientación general premercantil de las políticas sociales.

b) Por otra parte, hay que destacar las «políticas racionalizadoras» directamente aplicadas por los gobiernos de los Estados de Bienestar, con el estímulo de la Comisión y el Parlamento Europeo, que van dirigidas a reducir las presiones financieras internas de los sistemas de protección social maduros,

con un elevado nivel de envejecimiento y dificultades de creación de empleo. Estas políticas sociales están orientadas a la contención del gasto social y a la diversificación de sistemas de seguro y, por tanto, favorecen la privatización parcial de los sistemas de protección social a través de la gestión y la provisión. Estas políticas se aplican de manera diferenciada en función de los distintos compromisos electorales, equilibrios políticos y conflictos sociales existentes en cada país. Se trata de políticas estrictamente nacionales, pero con elevado estímulo de la Comisión y Consejo Europeos. La reforma de los sistemas de pensiones, el estímulo de políticas de activación en el empleo, caminan en esta dirección: racionalizar el gasto social garantizando la viabilidad de los sistemas actuales de protección social, pero, al mismo tiempo, trasladando al individuo la responsabilidad de la protección social en detrimento de fórmulas de aseguramiento colectivo de riesgos sociales. Es lo que se denomina como modernización de los sistemas de protección social.

Ambas políticas, de adaptación económica al mercado global y de racionalización del gasto social, conducen a la contención del Estado de Bienestar y a una mayor asistencialización de los programas sociales, es decir, a una contención y reducción del gasto social del Estado y, sobre todo, de sus compromisos tradicionales que son desplazados hacia el individuo y la sociedad. Pero, al mismo tiempo, al tratarse de países en los que los Estados de Bienestar tienen una amplia legitimidad social, las políticas sociales nacionales se ven sometidas, en su reorientación asistencial, a fuertes restricciones institucionales que obligan a aplicar reformas progresivas, en buena medida negociadas entre los agentes, políticos, sociales y económicos y entreveradas por conflictos sociales y políticos, como hemos visto en el ca-

so español. Todo ello con diferencias importantes entre los distintos modelos o regímenes de bienestar que marcan el ritmo, contenidos y límites de las reformas adaptativas y racionalizadoras (Ferrera y Rodhes, 2000; Leibfried, 2001).

En suma, los Estados de Bienestar de la UE están adaptando los sistemas de protección social al contexto globalizador bajo constreñimientos políticos y sociales diferenciados, con una relativa convergencia en la orientación estratégica (adaptación al mercado único que exigen sistemas protectores menos comprometidos y de naturaleza más asistencial) y una amplia divergencia en cuanto a la orientación táctica (diversidad de reformas nacionales en cuanto a la racionalización del gasto social teniendo en cuenta los imperativos políticos internos de cada país). Diversidad ésta, como señala *Esping-Andersen (2000)*, que explica en gran medida que no sea probable privatizar el Estado de Bienestar ni realizar cambios radicales en sus actuales versiones nacionales y que, incluso, de hacerse reformas conducentes a políticas sociales comunes europeas tendrían que adaptarse a los modelos nacionales.

El modelo social europeo emergente tendría, de este modo, dos dimensiones: la discursivo-retórica a favor de una política social europea de derechos sociales básicos en toda la Unión, hoy por hoy simple proyecto y, por otra parte, la dimensión real de la construcción de una política social, fuertemente subordinada a las decisiones nacionales y progresivamente adaptada al marco institucional y económico del espacio económico único.

España, como país miembro de la UE, aplica políticas sociales adaptativas que tienen que ver con la construcción del marco institucional económico (flexibilidad, activación, asisten-

cia social) y desarrolla al mismo tiempo una política de racionalización del gasto social (contención y reducción del gasto social, privatización selectiva, desplazamiento hacia el individuo de la responsabilidad de los riesgos). En ambos casos las políticas sociales están mediadas y condicionadas por las inercias institucionales de nuestro Estado de Bienestar y los procesos de negociación y conflicto a que da lugar la plasmación de las diferentes políticas sociales, es decir, existe una fuerte inercia de nuestro propio modelo que se conservará durante mucho tiempo, máxime si la política social común continúa en el futuro subordinada a las políticas sociales nacionales.

En todo caso, la construcción de la Europa Social será inevitablemente el nuevo marco de desarrollo de la reforma social del futuro. Así, por ejemplo, la *Agenda Social Europea 2000* señala la necesidad de la cohesión social como condición de la economía del conocimiento y de la creación de empleo suficiente y de calidad (Estado de Bienestar activo y dinámico). La globalización, la integración del mercado único europeo, orienta la construcción de la política social hacia una política social de cohesión de mínimos en la que tiene prioridad la movilidad del factor trabajo y aspectos como la salud laboral; al mismo tiempo, la legitimidad de los Estados de Bienestar nacionales orienta las reformas que éste necesita sobre una senda que no cuestione los derechos sociales. La globalización presiona en favor de una mayor eficiencia del Estado de Bienestar en cuanto a la producción de servicios y la creación de inversión social (educación, formación ocupacional) y de una cobertura de riesgos de carácter más individual y menos colectivo; pero, al mismo tiempo, el Estado de Bienestar nacional está adaptando sus estructuras, formas de financiación y de gestión a las presiones del mercado y a la influencia de la sociedad civil. Re-

formas y negociación seguirán estando presentes en este proceso de transición; también estarán presentes los conflictos sociales y las tensiones que produce esta reestructuración del Estado de Bienestar como fase de cierre de la reforma social keynesiana y transición hacia la nueva reforma social de la era de la globalización.

España ha entrado en 2004 en una fase nueva de la política social que, por una parte, supondrá mantener ciertas continuidades con el pasado en lo que se refiere al sistema de protección social y se tendrá que seguir adaptando al entorno de las políticas sociales comunitarias. Pero, por otra parte, aparecen nuevas oportunidades de dar respuesta solidaria a los problemas sociales que plantea la integración social de la población inmigrante, la protección de las personas mayores en situación de dependencia y el reto de la integración de colectivos excluidos del bienestar o que ocupan una posición subordinada en el sistema de bienestar colectivo. La clave del progreso humano de los años venideros reside en la capacidad colectiva para hacer avanzar los derechos sociales dando respuesta a las mencionadas necesidades sociales.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAHAMSON, P. (1995). «Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?», en S. SARRASA y L. MORENO (compiladores): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC/ IESA/MAS.

ADELANTADO, J. (coor.) (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria.

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M., y LAPARRA, M. (1995). *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas, 1989-1994*. Madrid: FOESSA.
- ALONSO BENITO, L. E., y CONDE, F. (1994). *Historia del consumo en España*. Madrid: Debate.
- ALONSO SECO, J. M., y GONZALO GONZÁLEZ, B. (1997). *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: BOE.
- ALONSO TORRENS, J. (1997). «Reflexiones sobre pobreza y exclusión en España: nuevas formas y nuevas respuestas», *Sistema*, n.º 137.
- ÁLVAREZ ALEDO, C.; AYALA CAÑÓN, L.; IRIONDO MUJICA, I.; MARTÍNEZ LÓPEZ, R.; PALACIO MORENA, J. I.; RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1996). *La distribución funcional y personal de la renta en España*. Madrid: CES.
- ANISI, D. (1995). *Creadores de escasez*. Madrid: Alianza.
- APARICIO, R., y TORNOS, A. (2000). *La inmigración y la economía española*. Madrid: IMSERSO.
- ARIÑO, A. (Dir.), CASTELLO, R. y LLOPIS, R. (2001). *La ciudadanía solidaria*. Valencia: Bancaja.
- ARRIBA, A. (1999). «Rentas mínimas de inserción en España: procesos de implantación y dinámicas sociales». Tesis doctoral. UAM.
- ASHFORD, D. E. (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid: MTSS.
- ATKINSON, A. B. (1999). *The economic consequences of rolling back the welfare state*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- AYALA, L., y MARTÍNEZ, R. (1999). «La pobreza en España: evolución y factores explicativos», en GARDE, J. A., *Políticas y Estado de Bienestar en España*. Informe 1999. Madrid: Fuhem.
- AYALA, L. (2000). *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: CES.

- AYALA, L., y RENES, V. (1998). «El estudio de la pobreza en España». En *Condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- AZNAR, M. (1998). «El pretendido Estado de Bienestar en España: elementos para una evaluación». En FERNÁNDEZ, T. (coord.) *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- BANDRÉS, E. (1996). «¿A quién beneficia el Estado de Bienestar?». En *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Argenteria-Visor.
- BERZOSA, C. (1996). «Crisis económica y retrocesos del Estado de Bienestar». En R. CASILDA y J. M. TORTOSA: *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid: Tecnos.
- BERZOSA, C. (coord.) (1994). *La economía mundial de los noventa. Tendencias y desafíos*. Barcelona: Fuhem-Icaria.
- BOIX, C. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza.
- BURROWS, R., y LOADER, B. (editores) (1994). *Towards a post-fordist Welfare State?* London: Routledge.
- BUTI, M.; FRANCO, D., y PENCH, L. (eds.) (1999). *The Welfare State in Europe: challenges and reforms*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CALERO MARTÍNEZ, J., y COSTA CUBERTA, M. (2003). «Análisis y evaluación del gasto social en España». Documento de Trabajo 21/2003. Madrid: Laboratorio de Fundación Alternativas.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2001). *Plan Nacional para la inclusión social. Propuestas de Cáritas*. Documento de Trabajo. Madrid: Cáritas Española.
- CARRASCO CARPIO, C. (1999). *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Madrid: IMSERSO.

- CASADO, D. (2002). *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid: Editorial CCS.
- CASADO, D., y otros (1992). *Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona: Hacer.
- CASADO, D. (1990). *Sobre la pobreza en España: 1965-1990*. Barcelona: Hacer.
- CASILDA, R., y TORTOSA, J. M. (1996). *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid: Tecnos.
- CASTELLS, M. (1998). *La era de la información*. Vol. 3. *Fin de Milenio*. Madrid: Alianza.
- CASTLES, F. (2001). «On the political economy of recent public sector development». *Journal of European Social Policy*, n.º 3, vol. 11.
- CC. OO. (2000). *El sistema de Seguridad Social español en el año 2000*. Madrid: CC. OO.
- CES (2001). *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Madrid: CES.
- (1996). *La pobreza y la exclusión social en España*. Informe n.º 8. Madrid: CES.
- COMÍN COMÍN, F. (1996). «Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español». En VV.AA.: *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria- Visor.
- COMISIÓN EUROPEA (2002). *Joint Report on Social inclusión*. Luxemburg: Comisión Europea.
- (2000). *Building an inclusive Europe*, COM (2000). Bruselas: Comisión Europea.
- (1997). *Modernising and improving social protection in the European Union*. Bruselas: Comisión Europea.

Gregorio Rodríguez Cabrero

- (1995). *El futuro de la Protección Social: marco para un debate Europeo*. Bruselas: Comisión Europea.
- (1995). *Eurobarometer survey: the perception of poverty and social*.
- (1994). *Libro Blanco sobre la política social*. Bruselas: Comisión Europea.

Consejo Europeo (1989). «Decisión del Consejo 89/457/ CEE de 18 de julio de 1989 relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas». Bruselas: Comisión Europea.

- (1989). «Resolución del Consejo del 29 de septiembre de 1989 relativa a la lucha contra la exclusión social». Bruselas: Comisión Europea.

CORTES GENERALES (1995). «Análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse». *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 134.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL, n.º 106, (1997). «Políticas contra la exclusión social». Madrid: Cáritas Española.

DOYAL, L., y GOUGH, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.

EDIS y VV. AA. (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.

ESPING- ANDERSEN, G.; G. DUNCAN, A.; HEMERICK, y J. MILES (2002). *Why we need a new Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity (edición castellana en Alfons el Magnanim, Generalitat de Valencia, 1993).

- FERRERA, M., y RODHES, M. (eds.) (2000). *Recasting European Welfare Status*. London: Frank Cass.
- FERRERA, M. (1995). «Los Estados del Bienestar del sur en la Europa Social», en S. SARASA y L. MORENO (compiladores) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC/IESA/MAS.
- GARCÍA DELGADO (dir.) (1990). *Economía española de la transición y la democracia*. Madrid: CIS.
- GARCÍA LIZANA, A. (1998). «La política económica ante la pobreza», en EDIS/VV. AA., *Condiciones de vida de la población pobre en España*.
- GARCÍA ROCA, J. (1995). *Contra la exclusión: responsabilidad pública e iniciativa social*. Santander: Sal Terrae.
- GARCÍA SERRANO, C., y MALO OCAÑA, M. A. (1996). «El comportamiento económico de los excluidos: un modelo para la política social», en VV. AA., *Pobreza, necesidad y discriminación*. Madrid: Fundación Argentaria/Visor, Colección Igualdad, n.º 5.
- GARCÍA SERRANO MALO, M. A., y TOHARIA, L. (2001). *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE). Madrid: MTAS.
- GEORGE, V., y WILDING, P. (1984). *The impact of social policy*. London: Routledge and Kegan.
- GEORGE, V., y MILLER, S. (eds.) (1994). *Social Policy towards 2000: Squaring the Welfare Circle*. London: Routledge.
- GIMENO ULLASTRES, J. A., y GONZÁLEZ, C. (2003). «La evolución reciente del Gasto Social». En J. A. GARDE (ed.), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid: FUHEM.
- GIMENO ULLASTRES, J. (2002). «Tendencias en la desigualdad de la renta». En J. F. TEZANOS (2002). *Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes*. Madrid: Editorial Sistema.

Gregorio Rodríguez Cabrero

- GINER, S., y SARASA, S. (1997). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- GOMÁ, R., y SUBIRATS, J. (eds.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, A. (dir.) (2003). *La consolidación del Estado de Bienestar en España*. Madrid: CES.
- GOUGH, I. (2000). *Global capital, human needs and social policies*. New York: Palgrave.
- GOUGH, I. (1997). «Social aspects of the European Model and its economic consequences». En W. BECK, L. VAN DER MAESEN y A. WALKER (eds.), *The social quality of Europe*. Kluwer: Ámsterdam.
- GUILLÉN, A. (1992). «Social Policy in Spain. From dictatorship to democracy 1939-1982». En Z. FERGE y J. E. KOLBERG (eds.), *Social policy in changing Europe*. Boulder, Colorado: Campus/ Westview.
- GUTIÉRREZ JUNQUERA, P. (2000). «El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto». En MUÑOZ DEL BUSTILLO (ed.) (2000).
- HARRIS, D. (1990). «*La justificación del Estado de Bienestar*» (Estudio introductorio de J. J. FERNÁNDEZ CAÍNZOS). Madrid: IEF.
- INFANTE CAMPOS, A. (2003). «Repensando los servicios públicos». Documento de Trabajo 6/2003. Madrid: Fundación de Alternativas.
- IZQUIERDO, A. (dir.) (2003). *Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: CES.
- JOHNSON, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición*. Madrid: MTSS.
- LEIBFRIED, S. (2001). *Welfare States Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANGEN, S. P. (2001). *Spanish Society after Franco. Regime transition and the Welfare State*. New York: Palgrave.

- MARAVALL, H. (2003). «El envejecimiento en España». *Cuadernos de Información Sindical*, n.º 43. Madrid: CC. OO.
- MARBÁN GALLEGO, V. (2001). «Sociedad civil, tercer sector y entidades de acción social en España». *Revista Internacional de Sociología*, n.º 30.
- MARSHALL, T. H. (1963). *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (2000). *La economía política de la globalización*. Madrid: Ariel.
- MAYES, D. G.; BERGHMAN, J., y SALAIS, R. (eds.) (2001). *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003). *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*. Madrid: MTAS.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996). *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*. Madrid: MTSS.
- MONTSERRAT CODORNIU, J. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coords.), n.º 51/1991 de *Economistas*: «Economía del Sector no lucrativo» y n.º 83/2000: «Economía del Tercer Sector».
- MORENO, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona: Ariel.
- MUFFELS, R., y TSAKLOGLOU, P. (eds.) (2001). *Social exclusion in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (ed.) (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza.
- NAVARRO, V. (2000). *Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- OCHANDO, C. (1999). *El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona: Ariel.

- ORTÍ BENLLOCH, A. (2003). «Fundación, límites de clase y crisis de hegemonía del Estado de la restauración: agonía del orden canovista y conflicto social». En *Ateneo* (VV. AA.) *Centenario de la información de 1901 del Ateneo de Madrid sobre Oligarquía y caciquismo*.
- POLANYI, K. (1998). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- RHODES, M., and MÉNY, Y. (1998). *The future of European Welfare: a New Social Contract?* London: MacMillan.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003) (coord.). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA.
- (2002). «Los retos de la política social en la era de la globalización». En *La sociedad: teoría e investigación empírica*. Libro homenaje al profesor Jiménez Blanco. Madrid: CIS.
- (2002). «Economía política de la sociedad de consumo y el Estado de Bienestar». *Política y Sociedad*, n.º 39.
- (1998). «Política social y pobreza». En *EDIS y VV.*, o. c.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., y MONTSERRAT, J. (coord.) (1996). *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: MTAS.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (2000). *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación BBVA.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J., y MARTÍNEZ, R. (1995). «El Estado de Bienestar en Europa: situación actual y perspectivas». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 17.
- SARASA, S., y MORENO, L. (1995). «*El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*». Madrid: CSIC/MAS.
- SEN, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- TAYLOR-GOOPY, P. (2001) (ed.). «*Welfare State under pressure*». London: Sage.
- TEZANOS, J. F. (2001). *La sociedad dividida*. Madrid: Biblioteca Nueva.

LA APLICACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD EN LA POLÍTICA SOCIAL

JOSÉ MANUEL PARRILLA FERNÁNDEZ
Profesor de Sociología. Universidad de Oviedo

I. LA SUBSIDIARIEDAD COMO PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

La necesidad de organizar la solidaridad social en las sociedades cada vez más complejas y menos proclives a la solidaridad espontánea, reclama unas intervenciones de los poderes públicos dirigidas a garantizar el logro del bien común. Uno de los padres de la Sociología, Emile Durkheim, ya señaló la «solidaridad orgánica» como distintivo y condición de las sociedades modernas, caracterizadas por su creciente complejidad en la diferenciación de las funciones sociales y en la división social del trabajo. Para lograr efectivamente ese tipo de solidaridad, las sociedades precisan del ejercicio institucionalizado del poder, mediante una autoridad que coordine y encauce la convivencia, incluyendo la dosis de coacción necesaria.

Si el liberalismo propugnaba un modelo de Estado en el que la función básica del poder público era garantizar el orden constituido y, especialmente, la propiedad, los modelos totalitarios (de diverso signo) atribuyeron al Estado un control ab-

soluta sobre la sociedad, anulando toda capacidad de iniciativa fuera del aparato administrativo estatal que no estuviese controlada por él.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, buena parte de los países de la Europa occidental se estructuran conforme al modelo de Estado social y democrático de Derecho y buscan distanciarse tanto del liberalismo radical como de los totalitarismos, configurando lo que se denominó Estado del bienestar; esta fórmula de organización social se extendió a la mayor parte de los Estados democráticos, aun con notables diversidades según países y trayectorias. Sin embargo, el Estado del bienestar ha incurrido en el riesgo de atribuir al poder público un exceso de funciones y responsabilidades; este hecho, del que se derivan consecuencias como el crecimiento desmesurado del gasto público o la burocratización excesiva de los servicios que prestan las Administraciones Públicas, ha sido señalado como uno de los elementos que han puesto en riesgo la sostenibilidad del modelo mismo de bienestar social y que, por ello, exigen revisión y reorientación.

Pero aún hay otro aspecto del Estado del bienestar que suscita interrogantes: el protagonismo asumido casi en exclusiva por el aparato administrativo estatal no sólo ha originado un gran crecimiento y una verdadera sobrecarga de funciones en el mismo, sino que a la vez tiende a obstaculizar o empequeñecer la iniciativa social. Así, queda comprometido el papel que deben jugar los grupos intermedios (los que se sitúan entre el individuo y el Estado: familias, sindicatos, asociaciones, etc.), cuya participación es preciso reivindicar y recuperar; pues tales actores aportan una contribución determinante para favorecer la interdependencia funcional, la solidaridad orgánica y la integración social que toda sociedad precisa.

El principio de subsidiariedad, que ha cobrado nueva actualidad en los años más recientes por ser empleado profusamente en el debate sobre la construcción de la unidad europea, trata justamente de equilibrar la relación dinámica entre la sociedad y el Estado, situando a éste principalmente como «ayuda» («subsidio») para la sociedad, para las personas y para los grupos intermedios. Tal ayuda debe consistir en, por una parte, permitir hacer lo que los ciudadanos y grupos intermedios pueden realizar por sí mismos; por otra, ayudar a estos grupos intermedios a realizar aquello que solamente pueden realizar de manera imperfecta en orden al bien común; y por último, el poder público debe hacer por sí solo aquello que los ciudadanos y grupos intermedios no pueden realizar eficientemente en orden al bien común.

Se trata, por tanto, de situar en su justo término el papel de los poderes estatales en relación con la denominada sociedad civil (1); en virtud de la subsidiariedad, no son aceptables ni los totalitarismos estatalistas, en que el Estado ocupa el espacio que debe dejarse a la iniciativa de individuos u otros grupos sociales, ni el liberalismo radicalizado, que antepone el

(1) La sociedad civil puede ser entendida, en un sentido amplio, como «tipo ideal» que se caracteriza por un conjunto de instituciones: un gobierno limitado y responsable, que opera bajo el imperio de la ley; una economía de mercado que implica un régimen de empresa privada; un tejido asociativo plural formado por asociaciones voluntarias de toda índole; y una esfera pública o de libre debate público. En sentido restringido, la sociedad civil se reduce a las instituciones sociales, tales como mercados y asociaciones, y a la esfera pública, excluyendo las instituciones estatales. De este modo, el concepto de sociedad civil se define en oposición al Estado, comprendiendo aquellas áreas de la vida social que quedan fuera del control directo por parte de éste: cf. PÉREZ DÍAZ, V. (1997), *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Taurus, p. 17.

individualismo a toda otra consideración. Por ello, el principio de subsidiariedad exige que el poder público del Estado, en el ejercicio de su función dirigida a garantizar el logro del bien común, reconozca positivamente a la sociedad civil sin pretender imponer, absorber o anular las iniciativas que surgen de ésta. Así, la subsidiariedad debe ser considerada siempre en una doble vertiente: por una parte, está orientada a proteger a las personas y los grupos intermedios de la sociedad frente a una excesiva intromisión por parte de los poderes públicos del Estado, a cuya intervención pone límites; por otra, reclama la intervención de estos poderes como ayuda para que los grupos intermedios y las personas puedan lograr sus propios fines legítimos.

Aplicada a la estructura de gobierno, en la perspectiva del grado de centralización o descentralización del poder, la lógica del principio de subsidiariedad hace referencia al respeto a las competencias de los diferentes niveles de la organización sociopolítica. Entre el Estado y el individuo pueden existir múltiples niveles de gobierno, gestores del bien común a diferente nivel, que el poder central del Estado debe reconocer, fomentar y no anular. Éste es el aspecto de la subsidiariedad que resulta especialmente relevante en la construcción europea, a la hora de regular las relaciones entre diferentes unidades políticas como regiones, estados e instituciones de la Unión Europea, las cuales, en algunos aspectos, vienen a ser funcionalmente equivalentes a un nuevo Estado al que ceden parcialmente su soberanía los estados miembros.

En el caso de España, y en referencia a la política social, la estructura política territorialmente descentralizada plantea dilemas referidos principalmente al diferente desarrollo de la misma en distintos territorios, con el evidente riesgo de que

los derechos sociales no se hagan igualmente efectivos para los ciudadanos de todo el Estado español, así como al papel que debe corresponder a las diferentes administraciones, central, autonómica y local (municipios), en la definición, financiación y aplicación de tales políticas.

2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL ÁMBITO JURÍDICO-POLÍTICO

En el ámbito de las ciencias políticas y jurídicas, el principio de subsidiariedad conoce diferentes interpretaciones (2). Desde la óptica jurídica, se trata de un principio de carácter constitucional, que apunta a la división de competencias y a la coordinación de las funciones que corresponden al Estado y a las comunidades políticas inferiores. Se basa en una concepción pluralista de la organización social y en una concepción gradual (escalonada) de la estructura política.

Una interpretación de este principio vinculada al liberalismo radical supondría que cada organización política que existe dentro del Estado tiene una total capacidad de autorregulación (autarquía), de modo tal que éste solamente debe intervenir con carácter supletorio y cuando su ayuda sea pedida. La interpretación más simplificada entiende el principio de subsidiariedad como un principio de limitación de competencias, y es contraria tanto a la autarquía ilimitada como al intervencionismo excesivo del Estado.

(2) Cf. RODRÍGUEZ MOLINERO, M. (2001), «El principio de subsidiariedad y la Unión Política Europea», en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 17, pp. 281-290.

Sin embargo, una interpretación que puede resultar más adecuada a las exigencias del momento actual propone la subsidiariedad con un sentido y un contenido más en positivo, es decir, que no pone el acento tanto en el aspecto limitativo de la subsidiariedad, lo que puede ser identificado con un Estado mínimo, cuanto en la necesidad de esa intervención justamente para hacer posible el logro del bien común. Por tanto, no se trataría tanto de limitar a la mera suplencia o de reducir todo lo posible la intervención del Estado (de la unidad política mayor respecto de las que existen en su interior) hasta hacerla casi residual, sino más bien de definir la actividad que éste debe desempeñar:

De este modo, siguiendo a Rodríguez Molinero (3), el principio de subsidiariedad no contradice la acción positiva del Estado (y, en su caso, de la Unión Europea respecto de los Estados miembros), sino que la reclama, no ya como invitación, sino como obligación de actuar por sí mismo y prestar ayuda a los entes intermedios. Tal obligación de intervenir por parte del poder superior viene exigida por los principios de bien común y de solidaridad, ya que todos ellos se orientan a realizar un mismo objetivo, a saber, el bienestar social.

A la vez, esta obligación de intervenir se complementa con el reconocimiento efectivo de la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, que desde la perspectiva de la integración europea suponen algún tipo de «cesión de soberanía» al ámbito de la Unión Europea, a la vez que, en el caso español, se produce la fuerte descentralización hacia las comu-

(3) Cf. *ib.*, 285.

nidades autónomas en que se estructura la organización territorial del Estado (4).

3. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

El doble aspecto de la subsidiariedad y su relación con el bien común queda recogido en la definición de este principio de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) que recoge el Catecismo de la Iglesia Católica: «Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común» (5).

Evidentemente, el Catecismo presenta en este párrafo la síntesis esencial de la enseñanza social de la Iglesia acerca de la subsidiariedad. Pero una revisión algo más detallada del desarrollo que este principio ha tenido en la DSI nos puede dar un pa-

(4) En este caso de las CC. AA. no hay cesión de soberanía en sentido propio, si bien se reconoce que España es uno de los países más descentralizados políticamente; autores cualificados estiman que nada falta para considerar el Estado español como un modelo muy próximo al auténtico federalismo: «¿Qué queda (...) de la organización centralista y opresora de las reivindicaciones periféricas? Obviamente, nada. ¿Qué falta para llegar a un modelo federal? Prácticamente nada, salvo que nos obcequemos con cuestiones metafísicas acerca de si la Constitución reconoce a las naciones o regiones que la integran o si son éstas, libremente, las que constituyen España»; Tolivar Alas, L. (2004), «Asturias y el mito de la asimetría», en *Diario La Nueva España*, 11 de julio de 2004.

(5) *Catecismo de la Iglesia Católica*, n.º 1883.

norama más amplio y una visión más dinámica de la doctrina eclesial acerca de la subsidiariedad. Además, conviene no perder de vista que, en cuanto principio ético-social, la subsidiariedad no puede ser vista como un elemento aislado y absoluto, sino que tiene su correcta interpretación cuando se pone en relación con otros principios básicos de la enseñanza social de la Iglesia, especialmente el principio de solidaridad y el principio de la primacía del bien común sobre los bienes particulares.

En la encíclica *Rerum Novarum* (año 1891), verdadero documento fundacional de la DSI, ya León XIII señaló tanto la necesidad de intervención activa del Estado en la vida social y económica para promover el bien común (frente al abstencionismo del Estado liberal) como el derecho natural de formar asociaciones, es decir, de reconocer la legitimidad y dar cauce legal a la iniciativa de los diferentes grupos sociales en la promoción de sus intereses y fines legítimos.

Fue Pío XI, en la encíclica *Quadragesimo Anno*, del año 1931, quien explicitó el principio de subsidiariedad, sobre todo en su aspecto negativo, es decir, limitador de la intervención estatal: no sólo como reconocimiento de los cuerpos intermedios de la sociedad, sino también como respuesta al intervencionismo estatista que constituía una grave amenaza totalitaria para las sociedades europeas del primer tercio del siglo XX. Como señala una autoridad en materia de DSI, el P. Bartolomeo Sorge, la preocupación de condenar a los regímenes totalitarios (comunismo soviético, fascismo e incipiente nazismo) explica por qué QA formula la subsidiariedad en términos predominantemente negativos (6): «(...) como no se puede qui-

(6) SORGE, B. (1999), *La propuesta social de la Iglesia*, BAC, Madrid, p. 116.

tar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos» (QA 79).

La encíclica reclama a continuación la autolimitación de la autoridad estatal, de modo que se respeten las competencias propias de las asociaciones intermedias (o inferiores al Estado): «Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija» (QA 80).

Es digno de señalar que el propio Pío XI ya advirtió que el principio de subsidiariedad debe tener en cuenta y aplicarse en relación dinámica con las condiciones cambiantes de la realidad social: «por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones» (QA 79).

En un contexto histórico bien diferente, Juan XXIII amplió este principio, reclamando ya en positivo la intervención del Estado en la vida económica: indica la encíclica *Mater et Magis*

tra (del año 1961) que «esta acción del Estado, que fomenta, estimula, ordena, suple y completa, está fundamentada en el principio de la función subsidiaria» (MM 53). Y a continuación toma nota de la posibilidad que la intervención estatal ofrece como mecanismo de reducción de las desigualdades económico-sociales, por lo que pide a los gobernantes «que ejerzan en el campo económico una acción multiforme mucho más amplia y más ordenada que antes y ajusten de modo adecuado a este propósito las instituciones, los cargos públicos, los medios y los métodos de actuación» (MM 54).

No obstante, Juan XXIII recuerda que «la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa, salvaguardando, sin embargo, incólumes los derechos esenciales de la persona humana» (MM 55). Tras esta advertencia, aún refuerza la importancia de la acción pública estatal con el argumento de que «cuando en la economía falta totalmente, o es defectuosa, la debida intervención del Estado, los pueblos caen inmediatamente en desórdenes irreparables y surgen al punto los abusos del débil por parte del fuerte moralmente despreocupado» (MM 56) (7).

El Concilio Vaticano II, en la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, recogerá la doctrina de la subsidiariedad y la aplicará al funcionamiento del Estado social. Por una parte, reconoce que «a consecuencia de la complejidad de nuestra época, los

(7) Además de lo indicado, el mismo Juan XXIII señaló en la encíclica *Pacem in Terris* que también el principio de subsidiariedad tiene aplicación en la construcción de las relaciones internacionales justas y pacíficas: cf. encíclica *Pacem in Terris* (1963), n.º 141.

poderes públicos se ven obligados a intervenir con más frecuencia en materia social, económica y cultural para crear condiciones más favorables, que ayuden con mayor eficacia a los ciudadanos y a los grupos en la búsqueda libre del bien completo del hombre» (GS 75). Pero advierte del riesgo de que la sociedad se inhiba y delegue excesivamente su responsabilidad en los poderes públicos, un riesgo que ya era incipiente en las sociedades europeas más aventajadas en la construcción del Estado del Bienestar y que en las décadas posteriores se revelaría como uno de los más graves problemas de este tipo de sociedades. Por ello, pide a los gobernantes que cuiden de «no entorpecer las asociaciones familiares, sociales o culturales, los cuerpos o las instituciones intermedias, y de no privarlos de su legítima y constructiva acción, que más bien deben promover con libertad y de manera ordenada» (GS 75).

Asimismo pide a los ciudadanos que «por su parte, individual o colectivamente, eviten atribuir a la autoridad política todo poder excesivo y no pidan al Estado de manera inoportuna ventajas o favores excesivos, con riesgo de disminuir la responsabilidad de las personas, de las familias y de las agrupaciones sociales» (GS 75).

En el contexto histórico más reciente, marcado por la decadencia y extinción de los sistemas colectivistas y por la crisis y redefinición del modelo social de bienestar capitalista, las enseñanzas sociales de Juan Pablo II, especialmente en la encíclica *Centesimus Annus* (de 1991), son críticas con un modo de entender el Estado del Bienestar convertido en «Estado-providencia», si bien ello no comporta la eliminación del papel del Estado en la sociedad, sino la necesidad de adecuar su dimensión de forma que se respete la iniciativa de la propia sociedad: «(...) no han faltado excesos y abusos que, especial-

mente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese Estado del Bienestar, calificado como «Estado asistencial». Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior; privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común» (CA 48).

La encíclica de Juan Pablo II propone corregir las deficiencias del Estado del Bienestar mediante la recuperación del protagonismo de la sociedad civil, para lograr un modelo de Estado democrático que estimule los valores sociales y la responsabilidad de la propia sociedad: «Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado» (CA 48).

La recuperación del papel de la sociedad, como complementaria y no como contraria a la acción pública estatal, comienza por recuperar y promover el papel de la familia, así como restaurar el tejido social participativo, pues ambos constituyen una gran riqueza social que el Estado no debe anular ni menospreciar a la hora de procurar el bienestar de los ciudadanos: «Es urgente entonces promover iniciativas políticas

no sólo en favor de la familia, sino también políticas sociales que tengan como objetivo principal a la familia misma, ayudándola mediante la asignación de recursos adecuados e instrumentos eficaces de ayuda, bien sea para la educación de los hijos, bien sea para la atención de los ancianos, evitando su alejamiento del núcleo familiar y consolidando las relaciones generacionales» (CA 49).

Sin embargo, la encíclica no se limita a destacar el papel de la familia, sino que propone favorecer las demás sociedades o grupos intermedios, al considerar que éstos «desarrollan también funciones primarias y ponen en marcha estructuras específicas de solidaridad (...) que maduran como verdaderas comunidades de personas y refuerzan el tejido social, impidiendo que caiga en el anonimato y en una masificación impersonal» (CA 49). Más allá de la consideración de las personas como productoras y consumidoras o como mero objeto de la intervención estatal, Juan Pablo II afirma que «en medio de esa múltiple interacción de las relaciones vive la persona y crece la «subjetividad de la sociedad» (...) que posee en sí misma un valor singular a cuyo servicio deben estar el mercado y el Estado.» (CA 49). También se reconoce en este sentido la importancia del fenómeno del voluntariado, que ha dado lugar a la existencia del llamado «Tercer Sector», ni estatal ni mercantil.

A la vista de las enseñanzas citadas, podemos resumir (8) el diseño que la DSI hace de la intervención del Estado, basada en la comprensión cristiana de la persona, del bien común y de la solidaridad, que se caracteriza como:

(8) Seguimos aquí a Toso, M. (1995) «Soluciones a la crisis del Estado del Bienestar a la luz de la Doctrina Social de la Iglesia», en CORINTIOS XIII, n.ºs 73/74, pp. 171-172.

- Una acción que no reduce la solidaridad a su expresión pública o estatal, sino que entiende el Estado como «parte» de un «todo» social solidario, donde (...) el Estado ejerce una forma de solidaridad que debe relacionarse con las otras formas de solidaridad según el principio de subsidiariedad, o sea, para estar a su servicio integrándolas, supliéndolas en casos excepcionales, pero jamás sustituyéndolas definitivamente o coartándolas.
- Un Estado orientado a una solidaridad más descentralizada y participada, es decir, un Estado que mientras reconoce y ayuda a los grupos intermedios no los asistencializa ni los margina, sino que los alienta a ser sujetos de solidaridad autónoma, sujetos responsables en la producción de nueva solidaridad, en la gestión y en la distribución de los diversos servicios sociales.
- Un Estado en el que el bien común es entendido como conjunto de relaciones sociales solidarias y como conjunto de sociedades intercomunicadas, puestas al servicio de las personas concretas.
- Un Estado de nueva solidaridad, que sabe conjugar solidaridad y eficiencia, porque la solidaridad rectamente entendida implica a esta última.

4. LA SUBSIDIARIEDAD EN POLÍTICA SOCIAL

Una de las principales características institucionales que orientan actualmente la política social es el reforzamiento del principio de subsidiariedad; a ello se suman otras líneas de fuerza como la búsqueda de la cohesión social (en un contexto que debilita los derechos sociales y genera exclusión social), la reconstrucción de los pactos entre los agentes sociales

y el fortalecimiento de la lógica corporativa (9). Este nuevo protagonismo del principio de subsidiariedad necesita ser sometido a discernimiento valorativo, pues las diferentes interpretaciones y sus correspondientes prácticas pueden tener consecuencias muy diferentes entre sí.

En principio, la tendencia a reforzar la subsidiariedad debe ser saludada como vía de superación del estatalismo intervencionista, cuyo principal efecto negativo consiste en obstaculizar la iniciativa de la sociedad civil y menoscabar la responsabilidad de los diferentes entes políticos subestatales (regiones y municipios principalmente). De este modo, la subsidiariedad favorece una revitalización de la naturaleza mixta del bienestar social, entendida como la combinación de descentralización estatal, creciente presencia del mercado y cooperación activa del tercer sector (10), lo que supone «nuevas combinaciones entre derechos sociales, elección individual y solidaridad comunitaria cuya cristalización concreta depende de factores históricos, culturales y políticos» (11).

(9) Cf. RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002), «Tendencias de cambio en política social», en SOTELSEK SALEM, D., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (eds.), *Apuntes sobre Bienestar Social*, Universidad de Alcalá (Servicio de Publicaciones) pp. 17-37, cita en pág. 32.

(10) El denominado «tercer sector» está integrado por numerosas organizaciones ajenas a la búsqueda de poder o del beneficio económico, que constituyen una red de actores sociales capaces de presentar ante los diversos poderes (públicos y privados) una serie de demandas, que van desde las de carácter expresivo (necesidades y estados de opinión en cuestiones como la defensa de minorías) hasta las que se postulan como gestoras de fondos públicos para la atención directa y la prestación de determinados servicios de carácter social: cf. ALONSO, L. E. (1998), «Redes de ciudadanía ¿para qué?», en *Temas para el Debate*, n.º 39, pp. 24-29.

(11) RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002), «Tendencias de cambio en política social», o. c., p. 29.

Sin embargo, el énfasis en la subsidiariedad plantea la cuestión de hacer compatible la des-estatalización del bienestar, que se logra promoviendo y favoreciendo la iniciativa social, con la efectiva garantía de que se cumplan los derechos sociales iguales para todos los ciudadanos. Este carácter universal de los derechos sociales debe ser contemplado, a su vez, tanto en el ámbito de la estructura social como de la estructura política; esto significa, por una parte, que los derechos sociales deben cumplirse por igual para los ciudadanos de todos los grupos o estratos sociales, sin que a ello se opongan las diferencias económicas, étnicas, de estatus ocupacional o social, etc.; pero también significa que lo mismo debe cumplirse para los ciudadanos de todos los territorios de un Estado o incluso de una unidad política supraestatal (éste sería el caso deseable de la Unión Europea).

En tal sentido, es preciso evitar que el principio de subsidiariedad sirva como argumento justificador de procesos que tiendan a privatizar elementos esenciales de la política social, entendiendo como tales aquellos que atañen a derechos sociales, o que pretendan desvincular a las administraciones públicas de la responsabilidad de garantizar tales derechos de forma desmercantilizada. Tal situación resultaría contraria a la esencia misma del Estado del Bienestar y se identificaría con la idea neoliberal del «Estado mínimo».

Más bien, la subsidiariedad debe ser entendida y aplicada como un reconocimiento de las nuevas formas de intervención de la sociedad civil, sin que ello se interprete como opuesto a la acción de las administraciones públicas, pues estas últimas asumen directamente la responsabilidad de garantizar el bienestar social para el conjunto de los ciudadanos,

aunque las formas de provisión de dicho bienestar puedan y deban ser plurales (12).

5. SUBSIDIARIEDAD Y POLÍTICA SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

El principio de subsidiariedad fue incorporado en Maastricht como uno de los cinco principios jurídico-políticos fundamentales que rigen la estructura política de la Unión Europea (13), según estipuló el artículo 3b del *Tratado de la Unión Europea*. Ello supone que las instituciones de la Unión intervendrán de acuerdo con este principio y, por tanto, lo harán en la medida en que los objetivos de su actuación no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, puedan lograrse mejor con la intervención de las autoridades comunitarias.

Asimismo, el reciente *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (14) incorpora el principio de subsi-

(12) Más adelante nos detendremos en lo que hace referencia al elemento territorial, y las diferencias que puedan existir en virtud de la descentralización política.

(13) Los restantes principios que recoge el Tratado son el de unidad institucional, identidad e integridad territorial, provisión y suficiencia de medios económicos, respeto idéntico y vigencia uniforme de todos los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Comunidad para todas las personas que tengan la ciudadanía europea: cf. RODRÍGUEZ MOLINERO (2001), «El principio de subsidiariedad y la Unión Política Europea», o. c., p. 281.

(14) Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (2004), *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (firmado en Roma el 29 de octubre de 2004); este tratado está pendiente de ratificación, y será sometido a referéndum nacional en España el próximo 20 de febrero de 2005; el texto se puede consultar en <http://www.constituicioneuropea.es>.

diariedad en el Título III («De las competencias de la Unión»), para señalar que «en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (art. 11).

Pero a la hora de construir una política social común europea, al estilo de la convergencia en la política económica común y con la importancia que ésta ha tenido, la dificultad estriba en que, por una parte, las diferentes políticas sociales de los Estados miembros tienen una legitimidad y capacidad de financiación que no han logrado las políticas comunitarias (15); por otra parte, tales políticas han permanecido bajo el control de los Estados, con modelos diferenciados de Estado de Bienestar que responden a diversas formas de articular la intervención de los poderes públicos con el papel de las familias, de la sociedad civil y del mercado (16).

En consecuencia, han sido las necesidades internas de cada país las que han guiado, casi exclusivamente, el acceso a los re-

(15) Esta afirmación vale para los países de la Europa de los quince; la incorporación de los nuevos miembros desde el pasado 1 de mayo de 2004 supone nuevos retos, por tratarse, en general, de trayectorias y situaciones de sus políticas sociales muy diversas entre sí y con respecto a las de los quince.

(16) Cf. RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002), «El desarrollo de la Política social en la Unión Europea. Una visión general», en SOTELSEK SALEM, D., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (eds.) (2002), *Apuntes sobre Bienestar Social*, o. c., pp. 103-114, cita en p. 112.

cursos del Fondo Social Europeo, dando lugar a un desarrollo desigual y errático de las políticas sociales en los países de la Unión Europea. En este escenario, el papel de la Comisión Europea se ha limitado a las recomendaciones y comunicaciones, pero sin capacidad efectiva de integrar una política social comunitaria; como máximo, ha tratado de coordinar parcialmente las políticas sociales de los estados miembros (17), buscando la convergencia de las mismas, pero sin una regulación común.

En consecuencia, actualmente y con miras a un futuro de mayor integración, la armonización de la política social europea es claramente insuficiente. El balance hasta ahora da como resultado una política social europea que se asemeja a la de los modelos liberales de tipo residual, caracterizada por una subsidiariedad negativa, en la que el Estado interviene de forma muy limitada y condicionada. Esta situación favorece a su vez que se lleven a cabo ajustes a la baja de las políticas sociales de los Estados, condicionados como están por el «déficit cero» presupuestario. Ello va en detrimento de la creación decidida de la convergencia en una protección social más amplia (18).

Los últimos años de la década pasada y los primeros del siglo XXI, sin embargo, han supuesto un avance en la conciencia comunitaria respecto a la necesidad de políticas sociales más ambiciosas y con más protagonismo en la propia Unión. Ello se ha expresado en las cumbres recientes (desde Lisboa

(17) De esta situación se salvan las políticas de libre movilidad, salud laboral e igualdad de género, que sí han sido reguladas con éxito en el ámbito comunitario.

(18) Cf. RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002b), «El desarrollo de la Política social en la Unión Europea. Una visión general», o. c., p. 113.

en el año 2000), y con la aprobación en Niza de la Agenda Social Europea (2001-2005) y la creación del Comité de Protección Social como órgano de asesoramiento a la cooperación entre los Estados miembros en la definición de las políticas de protección social.

También la nueva Constitución de la Unión Europea mira hacia la definición de un espacio social que, basado en los principios de la Carta Social Europea y en la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, busca lograr la equiparación de tales derechos y la protección social adecuada, mantener un nivel de empleo elevado y duradero y luchar contra las exclusiones (19).

Por tanto, en el momento actual, la construcción de la nueva política social europea debe superar una interpretación negativa de la subsidiariedad, entendida como limitadora a ultranza de la acción de las instituciones supraestatales; de modo que el protagonismo ya no recaiga tanto en la trayectoria de cada Estado cuanto en órganos participativos que permitan no solamente lograr la armonización de políticas nacionales, sino la homologación de las políticas sociales a nivel comunitario.

En tal sentido, siguiendo a Barreiro (20), los retos y objetivos principales de la política social europea son la homologación de las normas laborales, de las políticas que condicionan

(19) Cf. BARREIRO, J. L. (2004), «Entre el realismo y la utopía: la construcción de la Europa social después de la cumbre de Salónica», en FLECHA, J. R. y GARCÍA, C. (coords.), *La nueva Unión Europea: retos y desafíos de la ampliación*, Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca-Instituto de Estudios Europeos y derechos Humanos, pp. 157-177; cita en p. 173.

(20) *Ib.*, pp. 174-175.

la protección social (educación, sanidad, empleo, vivienda), de los sistemas de pensiones, de la política común contra la exclusión social y de la política común de inmigración. A ello debe contribuir la asignación cuidadosa de fondos estructurales, máxime ante la presencia de nuevos estados miembros con políticas sociales menos desarrolladas. Pero en el escenario ya presente de una Europa ampliada a veinticinco estados miembros, donde la desigualdad entre países comunitarios es muy amplia (100:35 entre renta media europea y algunos de los nuevos países miembros) la nueva política social no surgirá por un mero proceso de aproximación de las diferentes políticas de los Estados, sino que exigirá un papel más protagonista y una acción más decidida (al menos como «tutoría») de la Comisión Europea a favor de la cohesión social.

Como señala Esping-Andersen, el necesario traspaso hacia la Unión Europea de la capacidad de los Estados de establecer políticas debe asentarse sobre un consenso político acerca del modelo de referencia aceptado por todos, lo cual exigirá una definición común para todo el ámbito europeo de las garantías de oportunidades de vida básicas de los ciudadanos (21).

(21) «Podría intentarse «europeizar» los sistemas de protección social nacionales en tres niveles de ambición. El más ambicioso sería transferir directamente las políticas sociales a toda la Unión Europea. (...) De un modo menos ambicioso, existe la opción de armonizar los programas sociales nacionales, ya sea desde el punto de vista financiero, como desde el punto de vista de los subsidios, de una práctica reguladora o mediante una combinación de todos ellos. Como es bien sabido, ya ha tenido lugar una cierta armonización reguladora, principalmente en el campo de la seguridad laboral, en el de los derechos de las mujeres trabajadoras y en el del empleo a tiempo parcial. Un objetivo teóricamente muy deseado, aunque muy difícil de conseguir; es el de armonizar la carga relativa de los costes

Pero aún hay otro aspecto de la subsidiariedad muy relevante en este punto: más allá de la acción coordinada de los Estados y del papel que deben asumir las instituciones comunitarias (Comisión Europea, Comité de Protección Social) el modelo social europeo, siendo un objetivo de gran relieve y a largo plazo, no puede quedar solamente en manos de los gobiernos nacionales, ni siquiera en manos de la propia Comisión Europea. Dependerá principalmente de la sociedad civil europea y de las organizaciones sociales, sindicales, etc., en que ésta se articula la tarea de promover el desarrollo de un conjunto de derechos sociales para todas las personas que no sólo garanticen una renta mínima, sino la sanidad, la vivienda, la educación y el empleo. Ello será condición para superar una protección social asistencial y avanzar hacia la extensión y profundización de los derechos sociales para los ciudadanos europeos (22).

Sin embargo, apelar a la implicación activa de la sociedad civil no significa disminuir la responsabilidad de los poderes públicos (estatales y comunitarios), sino que, como ha señalado Esping-Andersen, en Europa, «paradójicamente, se necesitan medi-

laborales fijos. Una tercera vía aún menos ambiciosa sería promover una mayor coordinación de la política social por parte de los estados miembros y, quizás en especial, de sus actuales esfuerzos por reformarla. Conseguir un consenso político global ya sea para el traspaso directo de las responsabilidades políticas o para una buena armonización parece, en la actualidad, algo muy lejano. Por otra parte, es más probable que los países miembros vean con buenos ojos una solución coordinada»: ESPING-ANDERSEN, G. (2001) «Un estado de bienestar europeo para el siglo XXI. Ponencia presentada en la Cumbre Europea de Jefes de Estado (Lisboa, marzo de 2000)», en *La Factoría*, n.º 13 (edición digital).

(22) Cf. RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002), «El desarrollo de la Política social en la Unión Europea. Una visión general», o. c., p. 113.

das de Estado de Bienestar para minimizar la necesidad de medidas de bienestar» (23). Precisamente en esta convergencia entre la acción de los poderes públicos y la acción de la sociedad civil insiste Cáritas Europa, en su reciente Segundo Informe sobre la Pobreza en Europa; en él se urge a la Unión Europea a dar mayor impulso a la «Estrategia de Lisboa» frente a la exclusión y sus causas, como compromiso de las instituciones europeas y de los gobiernos de los Estados miembros, pero recordando también la necesidad de hacer partícipes a los ciudadanos del conocimiento y realización de dicha estrategia (24).

6. SUBSIDIARIEDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

La configuración del Estado Español en la constitución de 1978 conlleva de hecho, al menos según algunos autores, una «federalización de su organización política territorial» (25), por lo que se ha producido un progresivo movimiento des-

(23) ESPING-ANDERSEN, G. (2001), «Un estado de bienestar europeo para el siglo XXI», o. c.; destaca este autor que tal intervención debe incluir no sólo políticas «activas», cuyo valor se tiende a exaltar actualmente, sino también políticas «pasivas», pues aunque se busque favorecer las medidas que suponen inversión en capacidades o recursos que doten de autonomía a las personas, serán necesarias también medidas que claramente sirven para mantener ingresos pasivos; de lo contrario, existe el riesgo de abandonar a los grupos de población que presentan menor expectativa de inclusión o reinserción social.

(24) Cáritas Europa (2004), *Los rostros de la pobreza en Europa. La necesidad de políticas orientadas hacia la familia. 2º Informe sobre la pobreza en Europa*, Bruselas. Vid. Resumen ejecutivo: recomendaciones a la Unión Europea.

(25) MORENO, L. (2001) «La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo», en *Papers* 63/64, pp. 67-82; cita en p. 79.

centralizador que ha modificado sustancialmente la participación de los diferentes niveles gubernamentales, especialmente el regional y el estatal, en el gasto público social y en la gestión de las políticas sociales, si bien el papel de los poderes locales (municipios) no ha sido desarrollado suficientemente.

Pero las competencias de los gobiernos autonómicos no se limitan a la gestión de los servicios de bienestar y del gasto público descentralizados, sino que tiene también un componente decisonal y en ocasiones esos gobiernos han puesto en marcha *ex novo* determinados programas que, si bien ayudan a ir completando el edificio de las políticas de bienestar y provocan efectos de imitación de unas comunidades a otras que renuevan la política social, tienen el riesgo de incurrir en el agravio comparativo entre comunidades (26).

Por otra parte, el proceso de descentralización no ha sido lineal ni simétrico, sino complejo y diversificado, dados los diferentes niveles competenciales transferidos desde la Administración central del Estado a las Comunidades Autónomas (CC. AA.). Ello conlleva problemas de equidad en los diferentes servicios de bienestar que pueden disfrutar los ciudadanos en función de la región en que residan (27). Estas dificultades exigen

(26) *Ib.*

(27) El Informe del Centro de Estudios del Cambio Social (2002) estudia a fondo este aspecto en las diferentes piezas de las políticas de bienestar. En el caso de las RMI, por ejemplo, la ausencia de coordinación ha dado lugar a experiencias muy desiguales, con una cobertura de la población vulnerable muy distinta en cada territorio; en los servicios sociales, se detectan notables desigualdades y solapamientos cuya solución requiere acuerdos financieros e institucionales; parecidas situaciones de desigualdad interterritorial se detectan en otros ámbitos como pensiones, sanidad o ayudas a la educación. Vid. Centro de Estudios del Cambio Social, *Informe España 2002. Una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, Madrid, pp. 369-326.

que sea necesario revisar las repercusiones que el diseño descentralizado tiene, tanto en términos de eficiencia como de equidad (28); asimismo, parece evidente la necesidad de una acción coordinadora y moderadora del Estado para garantizar a la vez la descentralización, la cohesión social y la equidad.

El caso de los servicios sociales resulta paradigmático: la fuerte iniciativa de los poderes locales y la transferencia de competencias a las CC. AA. puso de manifiesto notables diferencias y una escasa homogeneidad del sistema de servicios sociales. La acción del poder central del Estado (especialmente el Plan Concertado de 1988) se orientó a coordinar dicho sistema. Sin embargo, sus logros en cuanto a cohesión y compensación de desigualdades fueron escasos, pues se mantiene una gran dispersión de actuaciones y las CC. AA. mantienen entre sí fuertes diferencias en prestaciones. Ello significa que «se mantienen desigualdades suficientemente grandes como para afirmar que el objetivo de solidaridad y equidad interterritorial está lejos de ser una realidad constatable en el sistema español de servicios sociales (...) paralelamente, la desigual cobertura por municipios invita a considerar que las diferencias dentro de cada comunidad son también amplias» (29).

Esta situación pide que la aplicación de la subsidiariedad se realice desde el acuerdo institucional entre los diferentes niveles de gobierno y con la más amplia participación social, buscando una mayor integración del sistema de servicios sociales que, evitando solapamientos y desigualdades, garantice la solidaridad y la equidad entre los ciudadanos de los diferentes territorios del Estado.

(28) Cf. *ib.*, pp. 399-400.

(29) *ib.*, p. 424.

7. SUBSIDIARIEDAD, FAMILIA Y POLÍTICA SOCIAL

La subsidiariedad en su acepción negativa, justificadora de la escasa intervención del Estado, ha sido descrita como un rasgo de los modelos de bienestar familiaristas (30), caracterizados principalmente porque destacan el carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y responsable del bienestar de sus miembros, a la vez que ofrecen una protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia; este rasgo suele asociarse a los modelos de bienestar social de la Europa meridional.

Pero aun en países no mediterráneos, el Estado del Bienestar se construyó en una situación social de predominio del modelo patriarcal, en la que se asumía como normal que el trabajo asalariado, mayoritariamente masculino, se apoya en el trabajo doméstico-familiar, exclusivamente femenino. Por ello, en la arquitectura básica del Estado del Bienestar se inscribe una familiarización sesgada en clave de género que asigna a las mujeres todas las funciones relacionadas no sólo con el trabajo doméstico, sino también con la atención a las personas dependientes en el marco de la familia (31).

En el caso del Estado del Bienestar español, el importante papel desempeñado por las familias como provisoras de servicios de bienestar se corresponde bien con el modelo EB de

(30) ESPING-ANDERSEN, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel, pp. 113.

(31) Cf. GALLEGO, R., y otros (2003), «Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada», en GALLEGO, R.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (eds.), *Estado de bienestar y comunidades autónomas*, Madrid: Tecnos, pp. 46-77, cita en p. 59.

los países del sur de Europa. Sin embargo, se da la paradoja de que la política social orientada hacia la familia, en su vertiente de oferta pública de transferencias y servicios, ha tenido un desarrollo escaso en España.

Ello ha supuesto como consecuencias principales: la creciente privatización de los costes derivados de la tenencia de hijos, al desmontar o no actualizar las políticas predemocráticas existentes al respecto, y la asistencialización de la protección social a la familia, característica destacada en las políticas más recientes al respecto (32). Y es que en la España democrática, los Gobiernos parecen haber evitado emplear la etiqueta «política familiar», quizás por prejuicio frente a las políticas familiares predemocráticas (33) y se ha asistido a la desinstitucionalización de la política familiar, llegando casi hasta su extinción; así, la protección a la familia se ha identificado con la protección a sus miembros más débiles, por lo que esta pieza de la política de bienestar social dirigida a una institución tan básica en la sociedad se subsume dentro de la política de redistribución de rentas y de tratamiento puntual de situaciones problemáticas en las familias (34).

Es, por tanto, en esta pieza de las políticas públicas de bienestar donde las insuficiencias del EB español son más notorias, máxime si se compara con los demás países europeos. En el caso español, estos servicios de ayuda a la familia son

(32) Cf. IGLESIAS DE USSEL, J., y MEIL LANDWERLIN, G. (2001), *La política familiar en España*, Barcelona: Ariel, p. 106.

(33) Cf. EGUREN, N. (2001), «Familia y Estado: el reparto del Bienestar», en *Abaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, n.º 29/30, pp. 101-111, cita en pp. 106-107.

(34) Cf. IGLESIAS DE USSEL, J., y MEIL LANDWERLIN, G. (2001), *La política familiar en España*, o. c., pp. 109-110.

municipales y destinados a personas con escasos recursos económicos; por tanto, se trata de servicios asistenciales y no universales, por lo que no se proveen a todas las familias como un derecho de ciudadanía.

En conjunto, las políticas familiares españolas se caracterizan por ser políticas destinadas a paliar situaciones límite en la vida familiar que por ser políticas positivas orientadas a favorecer la compatibilidad de la vida familiar y laboral; sin embargo, pese a ese carácter paliativo, las políticas familiares en España no han logrado generalmente sacar de la pobreza a las familias con hijos, como sí ocurre en otros países europeos (35). Hoy por hoy, la familia sigue siendo clave en la provisión de bienestar para sus miembros y el apoyo mutuo en la familia sigue siendo un elemento muy presente en nuestra sociedad: cuidado de niños, mayores y enfermos, apoyo residencial (jóvenes viviendo con sus padres) y financiero (jóvenes en paro o en precario), etc.

La inhibición del Estado en estos aspectos puede ser, en parte, causa y, en parte, consecuencia de nuestro modelo de bienestar familista. Pero este modelo se vuelve insostenible con las transformaciones actuales que sufre la familia, con sus diferentes formas, y las transformaciones del entorno socio-laboral. Las mujeres jóvenes, incorporadas cada vez más al mercado laboral, difícilmente podrán asumir por mucho tiempo tareas de cuidado de los mayores; la multitud de mayores (especialmente mujeres) que apoyan a sus hijos e hijas casadas y trabajadoras, mediante el cuidado de sus nietos, también está

(35) Cf. Centro de Estudios del Cambio Social, *Informe España 1999. Una interpretación de su realidad social*, Madrid: Fundación Encuentro, p. 408.

llamada a desaparecer, pues estas personas mayores llegarán pronto a ser dependientes ellas mismas, y resulta dudoso que pueda existir reciprocidad en los cuidados por parte de sus hijos e hijas (36). El cuidado de los enfermos, especialmente crónicos o muy discapacitados, no puede por más tiempo contemplarse como responsabilidad única de las familias (salvo situaciones límite). Todo ello está generando una nueva demanda social de respuestas públicas a necesidades que eran consideradas hasta ahora como privadas (37).

En definitiva, los cambios demográficos y sociolaborales que se están produciendo desbordan esa visión familista de la provisión del bienestar y exigen de los poderes públicos medidas que permitan a las familias aligerar la sobrecarga que han asumido hasta ahora, y ello sin tener que depender del mercado, como en gran parte sucede en la actualidad. Esto hace más necesaria la acción del Estado, no sólo como garante de derechos sociales, sino como impulsor de políticas que permitan conciliar la vida familiar, la tenencia de hijos y su cuidado, las responsabilidades laborales y la igualdad de oportunidades, también de modo particular para las mujeres. De ello depende evitar en buena parte los procesos de exclusión social que son más frecuentes actualmente en ciertos

(36) La última generación de amas de casa ha duplicado su papel de madres, primero cuidando a sus propios hijos y después a sus nietos. La primera generación de madres trabajadoras no parece que pueda reproducir el mismo rol. El ciclo, por tanto, parece cerrarse y lo que antes era un «asunto de mujeres» en el ámbito privado familiar pasa a ser un problema social que concierne al conjunto de la sociedad: cf. MORENO, L., «'Supermujeres' y bienestar en las sociedades mediterráneas», en *Claves de Razón Práctica*, 111, 2001, pp. 49-53.

(37) EGUREN, N. (2001), «Familia y Estado: el reparto del Bienestar», o. c., p. 110.

tipos de familias más desprotegidas, especialmente las monoparentales encabezadas por mujeres (38).

8. SOCIEDAD Y ESTADO: SUBSIDIARIEDAD Y SOLIDARIDAD

A modo de conclusión (39), cabe decir que el logro del bienestar social entendido como función casi exclusiva del Estado atraviesa un período de redefinición: los cambios demográficos, unidos a la disminución de las formas de solidaridad tradicionales y a los problemas relacionados con el desempleo y la exclusión social exigen un nuevo impulso renovador que debe provenir de una mayor implicación por parte de la sociedad civil, sin que ello suponga relegar la importancia el Estado.

Uno de los grandes signos de nuestro tiempo se encuentra en el fenómeno del voluntariado, en el que se pone de relieve que, a la hora de dar respuestas a las necesidades sociales, la iniciativa de los ciudadanos no es algo contraproducente ni un vestigio de épocas donde la beneficencia era la única forma de resolver tales necesidades. No obstante, este auge del voluntariado puede ser utilizado como una forma asistencialista de re-

(38) El Informe ya citado de Cáritas Europa (2004), *Los rostros de la pobreza en Europa. La necesidad de políticas orientadas hacia la familia*. 2.º Informe sobre la pobreza en Europa, insiste en políticas fiscales, de vivienda, de menores, de empleo, educación y salud como mecanismos para prevenir la pobreza y la exclusión.

(39) Esta conclusión recoge brevemente algunas ideas que pueden verse más ampliamente desarrolladas en un trabajo reciente del autor, publicado en esta misma revista: PARRILLA, J. M. (2004), «Bienestar social y caridad política», en CORINTIOS XIII. *Revista de Teología y Pastoral de la Caridad*, n.º 110, pp. 273-300.

solver necesidades que deberían ser atendidas por las administraciones; así se puede degradar la protección social hasta llegar a un modelo de Estado de Bienestar residual. Sin embargo, el voluntariado o «tercer sector» no puede servir de coartada para acabar con la obligación de todos los ciudadanos de sostener la solidaridad en el bienestar público; las ONGs no pueden ni deben pretender sustituir a las administraciones públicas en las funciones que son conjuntas, generales y universales de todos los ciudadanos. Por tanto, frente a una concepción asistencialista y neoconservadora del voluntariado, apoyada en una versión exclusivamente negativa de la subsidiariedad (limitadora a ultranza de la iniciativa de las administraciones), será preciso optar por unas organizaciones de voluntariado que promuevan la implicación convergente de éstas con la sociedad para hacer posible una nueva solidaridad capaz de transformar el sistema social que sigue generando exclusión.

Se trata, por tanto, de aplicar la subsidiariedad en positivo, para superar las deficiencias del Estado de Bienestar salvando sus logros, centrados en la desmercantilización de los derechos sociales, y encontrando un nuevo equilibrio entre Estado y sociedad, que no anule la subjetividad de la sociedad. Pero a la vez es necesario afirmar que el Estado deberá seguir jugando un papel relevante, no ya como agente único que pretende absorber a la sociedad, sino como un estratega que, a la vez que ejerce de moderador entre los diferentes actores sociales implicados en la definición y ejecución de las políticas de bienestar, se mantiene como garante para todos de los derechos sociales de ciudadanía. La acción así entendida de las diferentes administraciones aparece como condición de posibilidad para lograr el objetivo social de proteger del riesgo a todos los ciudadanos sin caer en el error de uniformizar a la sociedad ni mermar su capacidad de iniciativa.

ESTADO DE BIENESTAR Y BIEN COMÚN: DIFICULTADES Y AMENAZAS

ANTONIO GARCÍA LIZANA

Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica)
de la Universidad de Málaga

EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES ENTRE BIEN COMÚN Y ESTADO DE BIENESTAR

Proponer un debate sobre el bien común ante la crisis del Estado del Bienestar como tema para un Curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia resulta (para mí, al menos) sorprendente. ¿Una actitud oportunista, para arrimar el ascua a la propia sardina, ante las dificultades de la «otra» parte? ¿Una actitud de servicio, intentando sacar del arca las viejas recetas, por si tuvieran alguna utilidad para mantener un sistema político que ha permitido resolver no pocos problemas sociales? ¿Mera actitud profética, intentando poner luz en el camino? ¿O una simple especulación intelectual, en un momento muy peculiar de la historia, tratando de mirar simultáneamente en varios espejos?

Y resulta sorprendente porque, a primera vista, da la impresión de que bien común y Estado de Bienestar son conceptos que pertenecen a sistemas distintos, aun cuando puedan compartir algún aspecto. Como si se tratara de dos apuestas cívicas alternativas, bajo perspectivas filosóficas e históricas dispares. La primera, el bien común, puesta a punto por la Escolástica y la

DSI, se apoya en los conceptos de justicia, desarrollo integral de la persona humana y el ejercicio solidario de la libertad bajo la mirada armonizadora y subsidiaria del Estado; la segunda, en cambio, hunde sus raíces en la filosofía utilitarista, adaptada y adoptada por políticos pragmáticos de diversas ideologías y economistas sensibilizados ante la problemática social. La felicidad humana, los condicionantes materiales que rodean la vida de las personas y la intervención coactiva estatal serían sus notas definitorias, en contraste con las indicadas más arriba a propósito del bien común. E incluso, para mayor abundamiento en el contraste, se podría decir que la segunda desplazó a la primera a lo largo del siglo XX, para iniciar una singladura en el tiempo, con absoluto control de la situación, en el sentido de arrinconar en el baúl de los recuerdos (en el arca) cualquier referencia socialmente compartida sobre el otro concepto; y no digamos sobre su eventual consideración en términos de praxis política. Pues resulta extraño oír hablar de «bien común» cuando se estudia, analiza, define o debate la teoría y la práctica del Estado de bienestar. Y, por el contrario, ¿cuántas veces hemos escuchado a autores más o menos piadosos contraponer los contenidos del bien común a los del bienestar? O, para ser más precisos, y jugando con las palabras, los contenidos del *bien ser* a los del *bien estar*: La apuesta por el bienestar se ha antojado a muchos como algo limitado, y, por tanto, superficial, pura preocupación por las cuestiones de índole material, sin entrar en lo profundo de la realidad social y, por supuesto, de la persona.

Aunque también es posible que no estén tan separados. Que sólo nos encontremos ante un problema de encuentros y desencuentros.

Resulta obvio que el «Estado de Bienestar», en cuanto construcción política, orienta su actividad hacia la consecución del

bienestar social o colectivo. Es decir, hacia la consecución de unas condiciones satisfactorias de vida para el conjunto de la sociedad. Tradicionalmente, alimentada por sus ancestrales raíces escolásticas, la Doctrina Social Católica había apostado por el bien común, como fin propio de la sociedad humana. En cuanto bien, podemos decir que abarcaba la idea de bienestar; pero también otros aspectos, si se quiere vinculados con el «bien ser». Tal bien común implicaba contenidos materiales, en términos de condiciones adecuadas para la vida; pero igualmente aspectos éticos y espirituales, que desbordaban el pan, la sal y el vestido. Y, además, el adjetivo que acompaña a cada nombre también introduce matices diferenciadores, aunque no absolutamente extraños: «social» frente a «común»; lo que evoca dos ideas distintas; pero también próximas: las de repartir y compartir.

En el pulso con la sociedad laica que se abría paso a lo largo del siglo XIX, y que aprovechaba las convulsiones del emergente siglo XX para asentarse, el proyecto social católico cedía ante un modelo concreto, coherente, menos comprometido, menos exigente; pero con un apoyo técnico cada vez más sólido para su aplicación política; y, por lo tanto, de momento, al menos, más útil para resolver los problemas de los pobres de la tierra. Aunque sólo fuese por su condición de potenciales protagonistas de revueltas y conflictos o de votantes efectivos. Pero, también, como ciudadanos necesitados que interpelaban la compasión y, sobre todo, la construcción igualitaria de unas sociedades democráticas que pretendían defender su propia razón de ser; frente a los lastres de la historia pasada, los desafíos del modelo socialista, o, simplemente, el fantasma del paro, nada reconfortante para una vida en paz y prosperidad.

Mirando hacia atrás, la tensión Estado del Bienestar / Sociedad del bien común podría rastrearse como una herencia

de las dos tradiciones que han ido configurando el pensamiento económico, finalmente definido en torno al triunfo de una de ellas: me refiero a la tradición mediterránea y a la atlántica o anglosajona. La mediterránea, más antigua, arranca con los griegos, se robustece en el mundo árabe medieval y se consolida con la Escolástica, culminando con la Escuela de Salamanca, donde terminan de dibujarse las bases del pensamiento económico moderno. Pero la tradición mediterránea, definida, precisamente, en torno al concepto de bien común, la idea de orden y justicia, etc., cedió terreno ante la emergente tradición anglosajona, cuya aproximación económica, en la medida en que ésta se iba desprendiendo del útero de la Filosofía Moral, nacía alimentada y conformada por el utilitarismo y la ideología liberal. Hablar de bien común en estas circunstancias carece de sentido. La Ciencia Económica nació cargada de individualismo y de preocupación por satisfacer los intereses particulares de cada sujeto. Que de ahí se desprendieran ventajas para el colectivo (las acciones individuales, orientadas egoístamente, en función de las leyes económicas terminaban favoreciendo al conjunto de la sociedad, *como si una mano invisible* estuviera ordenando las cosas) es un corolario reconfortante, que justifica éticamente la libertad a las manos *visibles* para luchar por el máximo interés personal. Pero es evidente que no hablamos ya de un proyecto común, sino de la inevitable circunstancia de la convivencia social, en cuyo seno tienen lugar las decisiones individuales que al interactuar con otras producen efectos colectivos.

Aunque es posible que tal dicotomía de tradiciones, aun contando con la aquiescencia de algunos autores como Baek (1995), pueda ser arriesgada. Marjorie Grice Hutchinson no veía claro que la ciencia económica hubiera terminado siendo

muy distinta de lo que es, de haber tenido mayor fortuna la tradición mediterránea (ver Ramírez Benítez, 1999, 170). Al fin y al cabo, ambas corrientes coinciden en su vinculación original con la filosofía de la ley natural, aun cuando los economistas hayan ido fraguando ciertas soluciones de compromiso (ver Myrdal, 1973, 72). Pero, sobre todo, como el propio Schumpeter ha apuntado, en los Padres de Salamanca están las raíces inmediatas de la ciencia económica tal como la conocemos. Fueron ellos, a ambas orillas del Atlántico (ver Popescu, 1992), quienes establecieron los primeros rudimentos para entender el funcionamiento del mercado y la lógica del comportamiento económico individual. Ciertamente, podemos pensar que la lógica del confesionario, ante los escrúpulos de los mercaderes, pesó más que la del preceptor real, y sólo podía desembocar en la preparación de un camino donde la clave individual fuera la dominante. En definitiva, la preocupación por la salvación individual eterna de algún modo estuvo alimentando una interpretación individualista del funcionamiento económico de este mundo. La ética protestante se encargó de hacer el resto. Un paso más, y el utilitarismo está servido. Sólo las aberraciones de la edad de hierro del capitalismo, el desafío marxista y la sensibilidad moral de hombres como Marshall y Pigou permitieron deducir a partir de la búsqueda por parte del individuo de su particular utilidad, y, por tanto, de su bienestar concreto, el concepto de bienestar social o colectivo, que permitiera recomponer el caos a donde la filosofía utilitarista y su traducción económica y política habían llevado a las sociedades occidentales. Pero los resultados son los que son: ya no preocupa el bien, en abstracto y en general, sino el bien estar concreto de los individuos y de sus familias; no es lo común lo que define ese bien, sino lo colectivo; es decir, lo que tiene una dimensión social, que afecta a

muchos, individualmente considerados; pero no necesaria y simultáneamente a cada uno en concreto y a todos juntos de forma compartida. Está ahí, cuestiona, interpela. Hay que resolverlo. Pero cada uno es cada uno, y tal es la regla. La lógica de la división, del reparto, frente a la lógica de la comunicación. La lógica de la gestión externa, o incluso la coacción (el Estado), frente a la opción libre de la persona que se acerca al encuentro amoroso con otras personas, para sentirse, desde el fondo de su corazón, parte de un todo común, que se construye entre todos.

Posiblemente, los teólogos cristianos, y con ellos la sociedad, hayan realizado un largo camino desde las palabras de Cristo. Poner voluntariamente en común, como la mejor clave para cumplir toda justicia → situarse en el filo moral de la navaja interpretando racionalmente lo que es justo o injusto según las leyes de la economía → distribuir imperativamente el producto y la renta para corregir los cortes no tan accidentales de dicha navaja.

Tal vez haya algo profundo que podría estar separando, radicalmente, la idea de bien común de la de bienestar colectivo. Aun cuando las interpretaciones al uso no van por estos caminos, a mí me viene hasta aquí el eco de Lc 12, 13-21. También podría ser la cuestión del tributo al César, o algunas otras. Pero ésta resulta, en el contexto en que nos movemos, particularmente expresiva. Recordemos la escena. Lc 11 concluye señalando que los escribas y fariseos comenzaron a acosarle y a proponerle muchas cuestiones, «para sorprenderle en algo que saliera de su boca». El capítulo 12 comienza diciendo que «Entre tanto se fue juntando la muchedumbre por millares, hasta el punto de pisarse unos a otros, y comenzó Él a decir a sus discípulos: Ante todo guardaos del fermento de los fari-

seos, que es la hipocresía...» Continúa su discurso, apelando a la confianza, a la providencia divina, a la fuerza del Espíritu. Y es entonces cuando llegamos al punto que me interesa destacar: «Díjole uno de la muchedumbre: “Maestro, di a mi hermano que parta conmigo la herencia”. Él le respondió: “Pero, hombre, ¿quién me ha constituido juez o repartidor entre vosotros?” Les dijo: “Mirad de guardaros de toda avaricia, porque, aunque se tenga mucho, no está la vida en la hacienda”». Y a continuación, les dijo la parábola del hombre rico que tuvo una gran cosecha, que quiso almacenar. «Pero Dios le dijo: “Insensato, esta misma noche te pedirán el alma, y todo lo que has acumulado, ¿para quién será? Así será el que atesora para sí y no es rico ante Dios”». Las opciones parecen claras. Nos movemos en un terreno diferente del reparto de bienes materiales, para llegar hasta el fondo del corazón. El bien común implica, en última instancia, tal planteamiento. Pero no es el caso de la idea de bienestar: ¿Cabe, por tanto, hablar de una Economía del Bien Común, del mismo modo que se habla de una Economía del Bienestar? ¿Tiene sentido hablar de algo así como una Economía del corazón?

La idea de bienestar es claramente individualista. Se trata de mi bienestar, concepto subjetivo donde los haya; de cómo me siento con las cosas que tengo... En la práctica, el propio Estado de Bienestar ha sido tal por el hecho de ocuparse del bienestar personal y familiar de aquellos que habían quedado al margen del reparto económico espontáneo. De atender sus problemas de renta, salud, vivienda, seguridad... El concepto de bienestar es muy cercano a la idea de propiedad: se tratan de referentes personales obvios, que interactúan entre sí. Mis bienes permiten acrecentar mi bienestar; contribuyen al mismo. La satisfacción del hombre rico de la parábola resul-

ta muy clarificadora («Alma, tienes muchos bienes almacenados...; descansa, come, bebe, regálate»). La verdad es que el sentido individual de propiedad nos llega desde la infancia. Nunca olvidaré la «avaricia» competitiva con la que unos escolares, en la Rumania comunista de Ceausescu, se lanzaban sobre las baratijas que los asistentes a un Seminario Internacional de Educación les regalaban, cuando se suponía que se estaba educando para formar a un hombre nuevo ajeno a tales pretensiones «capitalistas». La competencia entre ellos resultaba salvaje, como si de animalitos pugnando por el grano se tratara. Sin llegar a tanto, cuando venía hacia el Curso en el TALGO 200 desde Málaga, pensando en estos puntos, un niño pequeño de unos cinco años repetía parecida anécdota. Le preguntaban por su nombre, sus hermanos... Y de repente, sin venir a cuento, soltó: «Pero la bicicleta es mía. Me la regalaron los Reyes Magos». ¿Qué oscuras rivalidades con sus hermanos le pudieron llevar a realizar aquella afirmación que nadie le había pedido, sobre un tema totalmente ajeno a la conversación? Y ya, casi con el pie en el estribo, cuando se despedía, a la señora mayor que le interpelaba, le cerró, directamente, las puertas de su casa: «No puedes estar conmigo, porque es mi casita. No puedes caber tú, porque es muy chiquita... La del abuelo es más grande. Nos vemos esta semana, y me recoges...».

¿Cuál es la apuesta que se esconde detrás de la idea de bien común, tal como parece desprenderse de su elaboración social cristiana? ¿Es factible, dadas nuestras características, al parecer, como especie? ¿Es más realista la idea de bienestar y, por tanto, huelga sin más la celebración de este Curso?

Continuemos leyendo el texto de Lucas. «No os preocupéis por vuestra vida, por lo que habéis de comer... porque

la vida es más que el alimento... Mirad los cuervos... Mirad los lirios...; ni trabajan, ni hilan... vuestro Padre sabe que tenéis necesidad de esas cosas...»

Si el concepto de bien común, interpretado desde una opción ética cristiana, va por ahí, se acumulan los argumentos en contra de una hipotética Economía del Bien Común; más aún, en contra de la presencia de un profesor de Economía en un debate como el aquí propuesto. Claro que si Cristo dijo «no está la vida en la hacienda», también, en otro momento, nos propuso: «con la riqueza injusta, procuraos amigos...» (Lc 16,9), lo que tiene un cariz muy diferente: tendremos que manejar de la manera más adecuada posible las riquezas para hacer amigos; y eso sí que es un tema claramente económico.

Pero avancemos un poco más en el texto que nos ocupa. Casi como una conclusión del anterior discurso, prescribe: «Vended vuestros bienes y dadlos en limosna...» Obviamente, no parece estar la convergencia entre Estado de Bienestar y bien común en los primeros argumentos señalados; pero sí puede encontrarse ahora. ¿Estará en los pobres el lugar de encuentro, donde se reconcilien la idea de bien común y Estado de Bienestar? Porque si todos los bienes de la tierra han sido creados para todos los hombres, el bien común rechina, se resiente, con la presencia de excluidos... Parece claro que el Estado de Bienestar se ocupa de los excluidos: sabe que tienen «necesidad de esas cosas», y ha sido diseñado para dárselas... ¿Gratis, como en el caso de los lirios? ¿Preferentemente a los excluidos? ¿Está diseñado para evitar la exclusión? ¿O genera exclusión, en la medida en que genera dependencia? «Haceos bolsas que no se gastan...; porque donde está vuestro tesoro, allí estará vuestro corazón».

Jawaharlal Nehru, en 1956, hablando a propósito de la idea de planificación (pero podríamos generalizarlo a la idea de política, en general) apuntaba: «Pero la planificación, por sí misma, significa poco y no tiene por qué llevar a buenos resultados. Todo depende de los objetivos del plan y de la autoridad que controla su aplicación, así como, claro está, del gobierno que está detrás de todo ello. El plan, ¿tiene realmente como objetivo el bienestar y el progreso del pueblo como un todo, la apertura de oportunidades para todos y la extensión de la libertad y de los métodos cooperativos de organización y acción?». Es decir, «un plan cuyo objetivo sea el de mejorar el bienestar de la comunidad, como un todo» (ver Myrdal, 1973, 76). ¿Pero acaso el tesoro de la comunidad debe estar en el bienestar, sin más? ¿Ese es el objetivo final? «No andéis buscando qué comeréis... no andéis ansiosos. Vosotros buscad su reino, todo eso se os dará por añadidura» (Lc 12, 29-31). ¿Qué quiere decir todo esto en clave económica?

LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS

Tal es el problema. En las páginas que siguen, se pretenden tres cosas: a) avanzar en el conocimiento de las relaciones entre bien común y Estado de Bienestar con algo de detalle; b) conocer las amenazas y dificultades con que se encuentra en la actualidad el logro del bien común en el marco de un «sistema estatal de bienestar» en situación crítica; c) descubrir algunas pistas de acción al respecto.

Para ello, conviene advertir desde el principio los enfoques desde los que se va a intentar responder a tales retos, para mejor aquilatar los pasos que han de darse y las conclusiones que se obtengan: a) Desde el punto de vista axiológico, pare-

ce obvia la referencia a adoptar; encontrándonos en un curso de DSI; pero entendiendo que lo religioso, tan importante en sí, no debe ser manipulado al servicio de ninguna otra causa; que el pluralismo ha sido y es una riqueza histórica de la Iglesia, lo que supone un marco generoso de interpretaciones y opciones, asumibles desde la caridad; y que vengo del sur, con todo lo que la palabra «sur» sugiere en términos económicos, lo que condiciona, obviamente, mi percepción de la realidad, incluida la realidad religiosa; b) Desde un punto de vista teórico, dada la pluralidad de interpretaciones existentes en el ámbito económico, como estamos viendo en el Curso, he de manifestar el interés de una posición ecléctica y crítica a un tiempo, que permita utilizar lo más valioso de cada Escuela de pensamiento; aun cuando no deje de anotar mis preferencias por una concepción de corte humanista (que centre en lo humano el centro de la interpretación económica) e institucionalista (lo que implica, en última instancia, una lectura de lo económico inserto en la totalidad social); c) Desde una perspectiva metodológica, si bien se atenderá a la observación y comprensión de la realidad, vivenciada de muchos modos, predominará el análisis racional, de carácter cualitativo, sin pretender resolver de una vez por todas los problemas enunciados, sino, simplemente, aportar pistas que ayuden en tal tarea, proponiendo líneas futuras de investigación.

En cuanto al contenido, se atenderán de manera sucesiva cuatro puntos: establecer el marco operativo desde el que comprender las relaciones entre bien común y Estado de bienestar; analizar los factores que afectan a la consecución del bien común; llevar a cabo un análisis (aun cuando sea incompleto) de las dificultades y amenazas que cabe observar en las condiciones actuales en que se mueve el logro del bien

común, atendiendo también a ciertos elementos positivos implicados, que permitan una visión más completa; y, finalmente, exponer las conclusiones obtenidas.

MARCO OPERATIVO

Dado que nos encontramos en un terreno fuertemente influido por consideraciones axiológicas, que pueden dificultar la percepción e interpretación objetiva del asunto, conviene proponer un marco operativo que nos ayude a formalizar la presentación, nos someta a una disciplina de trabajo y permita explicitar las reglas de juego de acuerdo con las cuales procederemos en la identificación, descripción y análisis de los temas planteados.

Si tenemos en cuenta que tanto el Estado de Bienestar como el bien común pertenecen al ámbito de lo político (1),

(1) Interpretando «lo político» como todo aquello relativo a la organización de la sociedad (*polis*) y al gobierno de los pueblos. En el caso del Estado de Bienestar estamos claramente ante una opción política concreta, que requiere toda una articulación de elementos apropiados para su realización. En cuanto al bien común, el mismo puede interpretarse como una propuesta ética, entre otras, para estructurar la vida social, y, por tanto, también como una opción política determinada; pero, igualmente, ha sido interpretado como un mecanismo que ha precipitado la constitución de las sociedades humanas, las cuales, si existen, es porque los seres humanos que las forman comparten una serie de intereses que les mantienen unidos, en beneficio del conjunto. En cualquiera de las dos interpretaciones, el bien común aparece como referente teleológico supremo, de carácter voluntario, en el primer caso, y de carácter necesario, en el segundo; pero, en cualquiera de los dos supuestos, con un contenido claramente político, en la medida en que define un determinado modelo de sociedad, o, simplemente, la existencia de la propia sociedad en cuanto tal.

parece claro que disponer de un esquema interpretativo común para dotar de unidad e interpretar todo lo relativo al gobierno de los pueblos debe ayudarnos en el trabajo que aquí se pretende.

En este sentido, desde un punto de vista analítico, resulta pertinente diferenciar entre estática y dinámica. En cuanto a la primera, estamos haciendo referencia a las situaciones concretas existentes en un momento dado, las cuales pueden ser interpretadas como un activo a disposición del grupo social específico. Tales situaciones son susceptibles de valoración por los miembros del grupo e implican consecuencias muy diversas sobre el propio grupo y sobre cada uno de sus componentes. En la medida en que la valoración resulte negativa, sea en términos absolutos o relativos, exigirá un proceso que transforme la realidad existente. En tal sentido, la dinámica hace referencia a todo ese proceso de valoración y a la secuencia de acciones y reacciones que se establece y desarrolla a lo largo del tiempo entre dos situaciones dadas, tal como son percibidas por los sujetos. El gobierno de los pueblos supone, en consecuencia, partir de una situación determinada, caracterizada de alguna manera, para alcanzar otra diferente, mediante una trayectoria dinámica que lleve de la primera a la segunda. Dicha trayectoria se concreta en el concepto de proceso político, en cuanto tensión que se establece entre una situación real percibida como perfecta y una situación deseada percibida como alcanzable.

Obsérvese que los dos conceptos resulta próximos a la distinción tradicional dentro de la DSI con respecto al bien común, diferenciando un contenido extrínseco y otro intrínseco. El primero hace referencia a la dimensión estática aludida; es decir, a una situación social concreta caracterizada por una serie de valores determinados para el conjunto de la sociedad.

El contenido intrínseco, en cambio, se identifica con el proceso que lleva hacia tal situación o bien que permite consolidarla y perfeccionarla. Del mismo modo, el Estado de Bienestar puede percibirse desde ambas dimensiones, en cuanto situación social determinada, caracterizada por un grado de satisfacción concreta de las necesidades colectivas y un modo de satisfacerlas, y en cuanto proceso que permite que tal modelo social pueda existir. ¿Nos encontramos, pues, con dos modelos de vida social alternativos? ¿Tal vez complementarios? ¿O estamos refiriéndonos a dos maneras distintas de denominar una misma praxis social?

Desde un punto de vista formal, el proceso supone «una secuencia temporal de acciones y reacciones que permite explicar el desarrollo de la actuación de los entes dotados de poder en orden a alcanzar sus objetivos propios, dentro del contexto delimitado por el sistema económico de referencia, y en interacción con ese contexto» (ver García Lizana y Martín Reyes 1990, 163-167). En tal sentido, responde a unas categorías similares (reconocimiento y análisis de la realidad, juicio crítico de la misma, toma de decisiones, etc.) en cualquiera de los casos a considerar. Ciertamente, el modo mediante el que operan tales categorías no es indiferente con respecto a los conceptos de Estado de Bienestar y bien común; pero ello está muy relacionado con el contenido material del proceso, es decir, con el conjunto de elementos (o «materiales») a disposición de los citados entes dotados de poder, con el propósito de alcanzar, consolidar y perfeccionar la situación social deseada. La selección y aplicación de tales materiales constituye la piedra de toque que nos ayudará a discernir las relaciones existentes entre Estado de Bienestar y bien común, desde la óptica planteada en el curso.

Partiendo de Seraphim (1961), Tinbergen (1952) y The-dieck (1963), Jané Solá (1974) ha propuesto un modo de interpretar de manera unitaria y sistemática ese conjunto de materiales a que estamos haciendo referencia. En realidad, su modelo se refiere a una rama de la política, la política económica. Pero sus conclusiones podrían ser generalizadas y adaptadas al conjunto de la actividad política. En todo caso, hablar de Estado de Bienestar nos sitúa en el terreno de lo económico, de forma inmediata; y en cuanto al bien común, si bien la riqueza de matices que tal concepto encierra desborda claramente la dimensión indicada, una parte importante de su contenido es económica y, desde luego, en la medida en que lo estamos vinculando con el Estado de Bienestar, tal dimensión adquiere una relevancia predominante.

El modelo presentado por Jané (1974), al que él denomina *estructura polacotómica de la política económica aplicada*, consiste en «una estructuración múltiple, no rígida, flexible y elástica», «que pretende ser útil para aproximarse... lo más racionalmente posible al problema de toda la política económica», agrupando ordenadamente de forma escalonada el conjunto de políticas concretas, ramas o «trozos» en que se traduce o manifiesta en la práctica (toda) la política económica como fenómeno social. De forma sintética, de lo que se trata es de establecer una escala teleológica, clasificando las diversas políticas que podemos percibir de acuerdo con la misma. Para ello, establece Jané Solá «una inicial triple gran división: políticas de ordenación (de organización o sistema: *Ordnungspolitik*), políticas finalistas (política de desarrollo económico, por ejemplo) y políticas específicas (sectoriales por un lado —política industrial, política agraria, política de vivienda, política de transportes, etc.—, e instrumentales, por otro —política

monetaria y crediticia, etc.—)» (Jané 1984, 31). Las primeras ocupan el nivel superior del esquema y están orientadas a la consecución de fines generales (caracterizados por su fuerte carga axiológica, como la defensa de la libertad, la instauración de la justicia o la consolidación de la democracia). En la práctica, la ampulosa definición y vaguedad de perfiles operativos de tales fines requiere que los mismos sean traducidos por categorías más concretas, susceptibles, a ser posible, de cuantificación que facilite su medición y, por tanto, ayude a identificar relaciones entre variables sobre las que actuar, de manera que se controle el logro político de los mismos. Nos referimos a los objetivos finales (como la estabilidad de precios, el empleo, la distribución de la renta o la satisfacción de las necesidades colectivas), los cuales constituyen el objeto propio de las políticas finalistas, estando informados y justificados por los fines generales correspondientes y encaminados a su alcance.

Ahora bien, tales políticas finalistas requieren de las políticas específicas para poder ser aplicadas, al tiempo que dotan a éstas de orientación y sentido. En efecto, la consecución del empleo o del desarrollo económico y social no puede realizarse de manera inmediata y directa, sino que requiere de un largo recorrido que pasa por alcanzar determinadas cotas de manera sucesiva, los denominados objetivos intermedios, interpretables, por ejemplo, en términos de determinados niveles en las rentas agrícolas, en la producción industrial o en los intercambios comerciales. Dichos objetivos intermedios constituyen el referente inmediato de las políticas sectoriales más arriba indicadas. Pero éstas, a su vez, se definen a partir de las políticas instrumentales aplicadas de la manera conveniente, las cuales están constituidas por las diversas herramientas

(como política fiscal, reformas, etc.) que los agentes políticos pueden utilizar de forma inmediata por ellos mismos, para actuar sobre la vida económica y social y conseguir que la misma se oriente hacia la consecución e los objetivos intermedios. En la medida en que éstos se alcancen (como respuesta a la aplicación de los instrumentos) se estará avanzando hacia la consecución de los objetivos finales, de cuyo logro efectivo irá dependiendo la realización de los fines generales.

Gámir (1980, 29) se ha referido a la necesidad de tener en cuenta, además, al «contexto espacial», como una dimensión diferenciada. Y en verdad que la definición y aplicación de políticas de tal naturaleza constituye un referente ineludible en la práctica habitual. El tratamiento del territorio, en cuanto tal, ocupa una buena parte de las agendas políticas, teniendo cada vez mayor importancia. Pero lo mismo ocurre con la problemática específica de la población, al margen de su ubicación territorial o productiva. Los grupos humanos, en sí mismos, ofrecen numerosos aspectos que son objeto de atención política y que requieren tratamientos especializados, mediante la combinación, eso sí, de las diversas políticas instrumentales disponibles. Todo esto nos lleva a la necesidad de ampliar la nómina de políticas vinculadas al logro de objetivos intermedios, completando las políticas sectoriales propuestas por Jané con la introducción de las políticas territoriales y sociales; pues todas ellas son necesarias para poder definir de forma adecuada las políticas finalistas.

Pero no está todo. Buena parte de las intervenciones políticas tienen que ver no con grupos de población específicos, con ramas productivas determinadas o con territorios concretos; sino que poseen una dimensión global indiferenciada, macroeconómica, para ser precisos. Es decir, nos estamos refiriendo

do a magnitudes agregadas definidas para todo el ámbito político de actuación, como la demanda nacional, la población activa de un país o el volumen total de importaciones. De cómo se comporten, dependerá que se alcancen los objetivos establecidos de empleo o crecimiento, pongamos por caso.

De ahí que, finalmente, convenga ampliar el modelo de Jané con los tres nuevos grupos de políticas intermedias indicadas, ampliando de este modo su nómina de políticas específicas. En cuanto a las instrumentales, podemos agruparlas en cinco clases o familias, atendiendo a su naturaleza y a su objeto de atención: así, política fiscal (ingresos y gastos del Estado); política monetaria (regulación del dinero en circulación); política de tipo de cambio (relación existente entre monedas de diferentes áreas económicas); política institucional (relativa a la definición de reglas de juego); y, finalmente, políticas directas (caracterizadas por la intervención expresa de los agentes políticos en los procesos económicos y sociales, intentando modificar o, al menos, orientar explícita e inmediatamente los comportamientos espontáneos de los mismos).

Para la adecuada lectura de tal esquema político, conviene, no obstante, tener en cuenta las siguientes observaciones: a) el carácter pluridimensional del modelo, el cual puede pasar inadvertido en la presentación realizada; es decir, no sólo existen interacciones en sentido secuencial, entre las diversas categorías señaladas (políticas instrumentales → políticas intermedias → políticas finalistas → políticas de ordenación), sino igualmente dentro de cada categoría, entre las diversas políticas que pueden distinguirse, de manera que, por ejemplo, una actuación sobre la agricultura puede afectar a la industria, repercutir sobre determinados grupos sociales, proyectarse de una manera determinada sobre el territorio y provocar inevi-

tables impactos de carácter macro; b) aun cuando sólo se han aludido a influencias de carácter ascendentes (objetivos intermedios → objetivos finales → fines generales), también pueden presentarse en sentido descendente, inverso al señalado; c) la definición realizada del esquema desde las perspectivas de la política económica no debe hacer perder de vista la profunda interdependencia de todos los planos de la vida social; así, una política agraria, por ejemplo, requiere políticas tecnológicas, educativas, de extensión, agronómicas, etc., que desbordan lo estrictamente económico; del mismo modo, las políticas de defensa nacional, de consolidación de la democracia..., aun desbordando lo económico, requieren de medidas de naturaleza económica, a veces imprescindibles. En tal sentido, una pertinente generalización interpretativa del esquema, consistente con lo señalado, hace a este apto para aproximarnos a cualquier manifestación de la actividad política.

Pues bien, con tal esquema como elemento conductor, podemos retomar ya el hilo de nuestro discurso. En este sentido, obsérvese que el proceso político, en cuanto tal, lo que supone es definir y aplicar una determinada secuencia operativa en la que interaccionan las diversas políticas particulares representadas, de tal modo que partiendo de una situación dada alcancemos otra, definida como deseable, o nos acerquemos a la misma. Si tal es la interpretación, la idea de Estado de Bienestar está haciendo referencia al proceso; es decir, a un modo concreto de concebir el comportamiento político, mediante una determinada selección y combinación de los elementos políticos considerados. Lo que se corresponde con la dimensión intrínseca del bien común aludida.

Es decir: el Estado de Bienestar se concreta en la utilización, fundamentalmente, de instrumentos tomados de la polí-

tica fiscal (imposición progresiva, subvenciones y subsidios, etc.), la política institucional (creación de órganos especializados en atención social, reformas educativas, establecimiento de criterios sobre barreras de acceso o medio ambiente, etc.) y la política directa (establecimiento de mínimos salariales, controles de alquileres, prestación de diversos servicios por parte del sector público, etc.); con el propósito de mejorar, fundamentalmente, la situación de determinados grupos de población (de acuerdo con un conjunto de objetivos intermedios específicamente definidos en el ámbito de las políticas sociales); en orden a alcanzar objetivos finales como la distribución de la renta, el empleo y la satisfacción de necesidades colectivas (políticas finalistas); al servicio de fines generales como el avance de la equidad o la justicia (políticas de ordenación).

Ahora bien, en la medida en que estamos postulando determinados objetivos, los mismos nos están orientando hacia la dimensión estática o extrínseca del problema. Hay un punto de partida que se pretende superar y un punto de llegada como referencia. Usualmente, la idea de bienestar social se introduce aquí como referente concreto del Estado de Bienestar. Con respecto a dicha idea, se pueden manejar dos concepciones básicas: a) considerar al bienestar social (o colectivo) como fin general; b) plantearlo como objetivo final. Obviamente, no estamos ante una discusión nominalista, sino que adoptar uno u otro criterio tiene una trascendencia indudable. En el primer caso, el bienestar social intervendría como elemento de referencia, de carácter supremo, para orientar todo el proceso en una dirección determinada. Tal como el concepto de bienestar social ha nacido y ha evolucionado, supone subordinar el proceso político a una filosofía de carácter utilitarista, con todas las consecuencias intelectuales y éticas.

cas anexas. Por otra parte, además, puede resultar muy complicado establecer con claridad qué debe entenderse por bienestar colectivo, y definir en qué medida el mismo se está alcanzando o no; máxime dadas las connotaciones individualistas que presenta. En el segundo caso, el bienestar social ha sido planteado como un objetivo final complejo, compuesto de varios objetivos simples (e, incluso, incorporando determinadas preferencias en la selección y aplicación de instrumentos, y en la definición de objetivos intermedios), lo que da un carácter más pragmático al propio concepto, y lo libera —al menos hasta cierto punto— de las servidumbres éticas señaladas (2).

Así las cosas, podrían definirse tres dimensiones fundamentales para concretar el contenido del bienestar social, como objetivo complejo que debe ser alcanzado por el Estado de Bienestar: a) una dimensión macroeconómica (Keynes), que pone el acento en el pleno empleo, la generación de recursos suficientes para la población (crecimiento económico) y precios estables; b) una dimensión microeconómica (Bismarck, Beveridge...), identificada con la atención específica a individuos, familias y grupos particularmente vulnerables, así como la satisfacción de un conjunto de necesidades colectivas consideradas básicas y de interés general; c) por último, una dimensión transversal (Mishan, Sen, etc.), de carácter híbrido, relacionada con la distribución de la renta y las condiciones de vida de los ciudadanos, tanto en términos de supervivencia como de calidad, corrigiendo, en este sentido, los costes del

(2) Tal concreción del contenido permite, incluso, definir funciones de bienestar; identificables estadísticamente y susceptibles de tratamiento matemático, las cuales pueden identificar lo mismo programas políticos concretos que preferencias ciudadanas o de partido.

crecimiento económico indiscriminado (en términos de externalidades y sostenibilidad del proceso, entre otros).

Sin embargo, la práctica política habitual mantiene ambas concepciones de bienestar de manera simultánea, con mayor o menor conciencia de ello, matizándose la importancia de una u otra según los autores o programas políticos concretos.

La cuestión, ante este panorama, en función del tema aquí considerado, sería la de reflexionar acerca del papel que compete al bien común, en un momento en el que se cuestiona la intervención pública indiscriminada y existen ciertas dificultades financieras para mantener el ritmo de intervención tradicional.

Desde un punto de vista axiológico, y con independencia de lo señalado en el segundo apartado, resulta claro que el concepto de bienestar posee un carácter reduccionista al orientar las preferencias sociales en una dirección determinada, en la que se valoran, fundamentalmente, las satisfacciones individuales en términos de necesidades materiales, y la comparación de satisfacciones entre individuos, estableciendo las reglas de juego en el terreno del «reparto de la herencia», a tenor de los derechos individuales, y según los criterios establecidos en cada caso por los mercados económico y político, incluida la relación de fuerzas (intereses, ideologías, personas, grupos, partidos...) determinada por el último. En tal sentido, el concepto de bien común resulta mucho más rico y comprensivo que el de bienestar colectivo, sin excluirlo necesariamente, sino incorporándolo como parte de un todo más amplio de satisfacciones personales y compartidas, valores asumidos, categorías y símbolos de referencia... Todo lo cual desborda el plano de lo individual, y lo subsume en los referentes

comunes que definen la propia existencia y el equilibrio de la sociedad como un todo, no sólo desde el punto de vista estático, sino igualmente dinámico, en términos de funcionamiento y de evolución.

Ahora bien, ¿resulta viable la asunción de tal fin general, tan vinculado con la DSI, por una sociedad que pretende ser laica y hace de ello, al menos por parte de sectores representativos, una opción confesional? (ver Sebastián, 2004). Visto desde la óptica de la DSI podría interpretarse como un servicio a la sociedad, en la medida en que ofrece un marco de análisis más amplio y flexible; pero la cuestión está en la aceptación por el resto del colectivo social, como un elemento conceptual integrante, precisamente, del propio «bien común» fenomenológico, existencial, asumido vivencialmente por la comunidad. Presumiblemente, la presentación clara y en términos operativos del concepto de bien común debería facilitar su aceptación. En la medida en que hablamos, en última instancia, del bien de todos, ¿quién podría oponerse? (3).

Desde el punto de vista teórico, en la medida en que las sociedades humanas han nacido y se mantienen como consecuencia de que existe un acuerdo básico sobre beneficios compartidos por los diferentes miembros, como resultado de su pertenencia al grupo, optar por alcanzar, consolidar y perfeccionar el bien común (es decir, los elementos efectivamen-

(3) Obviamente, hablamos del bien en cuanto compartido; pero también del bien, concretado en valores explícitos, claros, determinados, sobre los que tal vez no sea tan fácil el acuerdo. A menos que nos movamos en el terreno de las categorías abstractas, arbitrariamente generalistas e imprecisas para facilitar el consenso, de manera inmediata; aun cuando pueda suponer un mero aplazamiento de problemas (posiblemente como el modelo territorial diseñado en la Constitución española de 1978).

te compartidos) debe contribuir a consolidar y perfeccionar el propio grupo, de manera que mejore la cohesión, el entusiasmo social, y la sinergia derivada del esfuerzo de todos y cada uno. En este sentido, nos encontramos con un concepto más dinámico que el de bienestar, que se agota en la distribución presumiblemente equitativa de determinados dividendos sociales. Pero, además, se está poniendo el acento no sólo en el propio resultado final del proceso, sino en las raíces que alimentan al mismo, y en la propia savia que activa la vida social: implica asumir la existencia de sujetos activos como parte del modelo social, que aportan sus esfuerzos al proyecto común, porque se sienten parte del mismo y reciben, comunitaria y personalmente, frutos de distinta índole de él. Por tanto, el tipo de instituciones necesarias para articular el proceso político en torno al bien común ha de responder a unas características muy concretas; como, por ejemplo, que tales instituciones estén enraizadas en la propia historia compartida y alimenten un proceso de cooperación y pro-actividad, capaz de generar no sólo recursos materiales, sino igualmente activos de naturaleza intangible, tan importantes para el progreso colectivo y la dinámica social. Con todo lo cual, en la medida en que los referentes comunitarios se consolidan y diversifican, se convierten en experiencia gratificante, se estará elaborando un poderoso antídoto contra el deterioro y/o empeoramiento futuro de la situación; aun cuando no garantice en términos absolutos que ello pueda en algún momento producirse.

Desde el punto de vista empírico, la apuesta política explícita por el bien común puede ofrecer una salida que permita superar las críticas al intervencionismo estatal, al propiciar nuevos moldes que concilien las iniciativas sociales emergentes con la preocupación pública y los mercados económi-

cos y políticos, facilitar la ampliación y diversificación de recursos financieros para atender los retos planteados, y descubrir, presumiblemente, la articulación de soluciones de menor coste.

Obviamente, sólo se están apuntando aquí algunas consideraciones básicas, sobre las que volveremos más adelante, aun cuando su total desarrollo escapa a la extensión de este trabajo.

Ahora bien, para alcanzar el bien común, como referente supremo, necesitamos plantearnos un amplio abanico de objetivos finales, que pretendan cubrir los diferentes elementos implicados en el concepto: a) en primer lugar, los objetivos de bienestar social señalados anteriormente, posiblemente modificando el sentido individualista prevaleciente, asumiendo como propios de la colectividad los contenidos señalados, por razones de solidaridad, etc.; b) en segundo lugar, objetivos de solidaridad, propiamente dichos, planteados específica y explícitamente, en términos sociales, territoriales e intergeneracionales, tanto dentro del propio grupo como bajo una óptica planetaria; c) objetivos de convivencia, relacionados con conceptos tales como participación política efectiva, derechos civiles, control de la corrupción, enriquecimiento cultural, derecho a la propia historia y a la historia común, etc.; d) objetivos de perfeccionamiento humano, en términos de respeto a la propia vocación, formación continua, enriquecimiento cultural y espiritual, creatividad...

A la vista de lo señalado, es obvio que el concepto de bien común desborda y va más allá del concepto de Estado de Bienestar, ofreciendo un contenido más amplio, tanto en relación con los objetivos que deben ser alcanzados, como en

el papel que cabe desempeñar por los diversos colectivos sociales.

Hacia el logro del bien común se puede avanzar, por otra parte, desde otros caminos diferentes del ofrecido por el Estado de Bienestar; aun cuando éste sea un camino adecuado, el cual, por otra parte, se vería enriquecido al postular la consolidación y perfeccionamiento del bien común como fin general, y no solamente el bienestar.

Lo que sí quedaría claro, en todo caso, es que el Estado de Bienestar perdería definitivamente el carácter de fin por sí mismo, que a veces algunos le asignan, como si no estuviera al servicio de las necesidades ciudadanas, sino de la razón de Estado, reforzándose su consideración como simple medio al servicio de la sociedad.

Y, finalmente, convendría reflexionar sobre las posibilidades abiertas por el concepto de bien común en un proceso de internacionalización progresiva, donde lo «común» se amplía continuamente. Cuáles son los bienes compartidos, desde una perspectiva dinámica, se convierte en un criterio fundamental cuando observamos una realidad social en expansión, como ocurre en el caso de la UE, enfrentada por ello mismo con retos difíciles de solucionar, pero que tienen indudablemente el sello de lo comunitario. La preocupación de la UE por los temas de pobreza y exclusión social, las políticas relativas a los fondos estructurales o la propia Constitución europea serían difíciles de entender sin la consideración de lo que Schuman, De Gasperi o Adenauer compartieron acerca del concepto de bien común, e inyectaron en la propia génesis de las Comunidades Europeas: como el hecho de considerar, por ejemplo, que convertir en un bien común el car-

bón y el acero evitaría futuros conflictos alimentados por la lógica del reparto.

DE QUÉ DEPENDE LA CONSECUCCIÓN DEL BIEN COMÚN

Postulada, pues, la pertinencia del bien común como un elemento capaz de enriquecer la propia concepción del Estado de Bienestar y su proyección práctica, conviene avanzar sobre las condiciones que permiten la consecución efectiva del bien común.

En realidad, ante tal cuestión pueden adoptarse diversas posiciones. Desde el escepticismo al voluntarismo, pasando por el providencialismo, el pragmatismo, racionalismo, realismo crítico, etc. Aun cuando cualquiera de las posiciones está influida por prejuicios ideológicos que condicionan nuestra percepción de la realidad, algunas de ellas respiran en mayor grado el dominio de lo axiológico. Así ocurre con el voluntarismo o el providencialismo. El voluntarismo nos lleva a pensar que basta con querer alcanzar un fin, para ponernos en marcha y, apostando con fuerza por el mismo, alcanzarlo. Nuestra voluntad y nuestra capacidad de acción serán suficientes. El providencialismo (4), aun cuando parece distinto, no deja de ser una variante, porque se asume igualmente de una forma acrítica la consecución del bien común: queremos conseguirlo, y confiamos en que ello es posible, sin más, porque nosotros lo

(4) Adviértase que hablar de providencialismo no nos limita al terreno religioso. Las expresiones «Dios querrá» o «el Estado lo hará» manifiestan, en el fondo, una actitud similar: No en balde se ha aludido al Estado de Bienestar como «Estado providencia».

haremos; o porque hay alguien que lo hace para nosotros. Aun cuando, obviamente, implican consecuencias distintas: en el primer caso desembocamos en el activismo y en el segundo en la pasividad.

Anteriormente hemos aludido al papel de la Escuela de Salamanca en la historia del pensamiento económico. De algún modo puede decirse que su actitud responde al conocido refrán de «a Dios rogando y con el mazo dando». Mas no de cualquier manera: el bien común debe ser buscado por los miembros de la sociedad. ¿Pero es posible? ¿De qué depende su logro? ¿Cuáles son las condiciones que lo determinan?

A título de ejemplo, pensemos en el concepto de precio justo (ver, a título de ejemplo, García [1583] 1993), un componente, sin duda, del bien común. Los mercaderes deben cobrar un precio justo. Es lo razonable. ¿Pero en qué consiste éste? ¿De qué depende su fijación? ¿Cuál es la responsabilidad del mercader al respecto? No basta con juzgar, sin más, y emitir un veredicto acerca de la bondad o maldad de determinada conducta. Es preciso conocer la realidad auténtica de las cosas. El análisis de las condiciones de funcionamiento de la vida social, con el propósito de aquilatar la responsabilidad moral de los mercaderes que plantean sus problemas de conciencia en una sociedad en plena efervescencia económica y religiosa a un tiempo, llevó a los Padres de Salamanca a estudiar el funcionamiento del mercado, los mecanismos que determinan el establecimiento de los precios, de qué depende el valor de las cosas, las características del dinero... De este modo es como descubren las leyes que subyacen en los mecanismos económicos que condicionan las posibles decisiones que puedan tomarse. Es decir, no caben opciones voluntaristas

sin más. Existen unas condiciones objetivas que es necesario tener en cuenta, a la hora de decidir y actuar:

Se podría contra argumentar, desde una óptica providencialista, que los lirios del campo ni hilan ni tejen... Que, por tanto, podría y debería prescindirse de tales reglas de juego, confiando en la benevolencia divina. Pero no es ese el planteamiento de Jesús, exactamente. No propone la pasividad, ni siquiera la ataraxia. Lo que plantea es un cambio de opciones: no andéis preocupados por lo material (la hacienda, ni siquiera la comida); no es esa la cuestión. El Padre podría haber resuelto vuestros problemas, como lo hace con los lirios del campo. Pero la vida *no está* en la hacienda; y es *más* que el alimento o el vestido. Adviértase el matiz. La acumulación por la acumulación es rechazada de plano. La avaricia, en realidad, es condenada de forma similar a hipocresía: «Ante todo guardaos del fermento de los fariseos, que es la hipocresía / Mirad de guardaros de toda avaricia». Pero la simple acumulación, aun cuando no sea por avaricia, no poner en circulación los bienes, acaparar por puro temor, es también rechazado («hacedos amigos con la riqueza», «vended...», «dad...»); incluso la propia parábola de los talentos con independencia de su lectura en clave espiritual (5)). «Buscad el Reino de Dios y su justicia y lo demás (el alimento, el vestido...) se os dará por añadidura».

(5) Conviene advertir que el conocido *efecto Mateo* en el ámbito de la acción social, y que debe su nombre precisamente al texto del evangelista donde, a continuación de la parábola de los talentos, se dice: «al que poco tiene, aun lo poco que tiene le será quitado», debería ser reinterpretado a la luz de la parábola en su conjunto, como aquí se hace. El problema no estaría tanto en que los pobres por el hecho de serlo aprovecharán de manera más deficiente que los menos pobres las ventajas del Estado de bienestar (en eso consiste, básicamente, lo que se conoce como *efecto Mateo*). Lo que una lectura completa del texto sugiere, a la luz de

didura». La justicia del Reino está en muchas otras cosas; pero también en la idea de compartir; de arriesgar lo propio en función de los demás; es decir, en función de lo común. Desde un punto de vista económico, encerrarse en sí mismo no sirve de mucho. En la medida en que se favorece la circulación de los recursos (materiales o inmateriales (6)) se estará contribuyendo a la prosperidad general, lo que de una u otra manera terminará afectando al propio sujeto (7).

todo lo que se viene apuntando, es que la pobreza material, en sí misma, no es ninguna garantía; como tampoco lo es la hacienda: el problema se encuentra en la pasividad; en no afrontar el riesgo; en el afán por guardar lo poco o mucho poseído; en no comunicarlo, de algún modo. «No está la vida en la hacienda». Ni en la mucha, ni en la poca. En la medida en que el Estado de Bienestar genera dependencia de las pocas o muchas prestaciones que concede, e inhibe la capacidad de compartir por parte del beneficiario, de contribuir con su esfuerzo e iniciativa al progreso común... se estará produciendo el verdadero *efecto Mateo*. Lo poco que tiene le será quitado, porque no se han creado las condiciones adecuadas para movilizar su capacidad personal, su implicación activa en la vida económica y social. Continuará, por tanto, en situación de marginación y dependencia, con menor capacidad que otros, precisamente, para aprovechar plenamente las ventajas del propio Estado de Bienestar.

(6) Por ejemplo, no sólo las riquezas materiales no deben guardarse, sino que tampoco se enciende una lámpara para esconderla bajo el celermín. Los activos inmateriales (conocimientos, ideas, la imagen...) son fundamentales para el progreso colectivo.

(7) No pretendo hacer una simple lectura de los textos evangélicos en clave económica; sólo llamar la atención sobre ciertos hechos a la luz de los propios textos, recordando, además, que los hijos de la luz deben ser tan sagaces como los hijos de las tinieblas y saber manejar las claves que explican el comportamiento humano, ciertamente al servicio de los valores propios del Reino. Pero son tales valores los que, en última instancia, deben permitir que el comportamiento humano produzca los mejores resultados. También en clave económica. Pero, sobre todo, humana. Plena-mente humana. Lo cual, obviamente, es más que economía.

Ahora bien, uno puede interpretar el texto de un modo extrínseco: si haces esto, obtendrás tales resultados. Porque Dios te lo concede; a modo de premio, reconociendo tu labor. O si haces aquello otro, los resultados serán muy distintos, porque te haces acreedor del castigo divino. Pero también cabe hacer una lectura de carácter intrínseco: ¿cuál es el proceso que lleva de lo uno a lo otro? ¿Es algo automático, o Dios actúa a través de las leyes que emanan de la propia naturaleza que imprimió en las cosas creadas? Si buscas el Reino, la secuencia de acciones y efectos que se derivan de las mismas permitirá no sólo la construcción del Reino, sino que además permitirá resolver tus necesidades; si te afanas, en cambio, por tus necesidades, no sólo no tendrás la garantía de conseguirlo, sino que perderás el Reino, en función de la cadena de efectos sucesivos que se siguen de tu actuación, a tenor de la naturaleza de las cosas, conforme a las leyes establecidas por el Creador.

Los profetas de Israel, cuando amonestan a los reyes y magnates de su pueblo o de los pueblos circundantes, son muy explícitos al anunciar como de la solidaridad y el temor de Dios se sigue una secuencia de prosperidad colectiva; y como el afán por la riqueza y la propia satisfacción favorece la corrupción de costumbres, la pérdida de fe, la insolidaridad, la explotación de los débiles por parte de los poderosos, etc., lo que determinará finalmente la ruina, la pobreza y la división (el cisma del reino de Israel a la muerte de Salomón o el «fares» escrito por unos dedos, *como de mano de hombre*, durante la cena de Baltasar; rey de los caldeos, según el relato del capítulo 5 del libro de Daniel). La lectura inmediata es percibir que todo esto ocurre como un premio o un castigo de Dios aplicado en cada caso concreto. Pero también cabría deducir ta-

les acontecimientos en virtud del *tnai* o condición impresa por Dios en la naturaleza de las cosas, desde el comienzo de la creación (ver, p. ej., Itzjak, 2004).

Así procede un autor hispano-tunecino (ver Grice-Hutchinson, 1993, 55) del s. XIV, Ibn Jaldún (ver García Lizana, 2004), el cual establece un modelo teórico explicativo del comportamiento de las sociedades humanas, partiendo de las características propias de la naturaleza del hombre y procediendo de modo deductivo, estableciendo, al mismo tiempo, frecuentes contrastes con la experiencia concreta de diversos pueblos de la antigüedad y coetáneos suyos. Las conclusiones a las que llega son similares a los oráculos de los profetas de Israel; también reconoce la autoridad divina sobre la historia; pero interpreta tal autoría a través de las reglas que determinan el funcionamiento social, y que se desprenden de las propias leyes impresas en la creación. Si el hombre, en el ejercicio de su libertad, elige una determinada opción, la misma conducirá a una secuencia determinada de acciones y reacciones. Los principios éticos y religiosos son propuestos por Dios, precisamente, para orientar la conducta en la dirección adecuada. Pero, lamentablemente, los seres humanos son contradictorios y no eligen siempre el camino correcto. Para Ibn Jaldún resulta muy claro que la fe compartida, la solidaridad y el espíritu de unión, la apuesta por un proyecto social común, explican el progreso y la prosperidad de un pueblo, al reforzar la cohesión, estimular el trabajo colectivo, favorecer los intercambios en términos equitativos, generar recursos que pueden ser aplicados a la realización de obras públicas que contribuyen al interés general, al tiempo que estimulan la demanda, haciendo que toda la secuencia se afiance. Pero el afán por la riqueza y el disfrute de los

placeres socavan la fe, percibida ahora como un impedimento, abonan el afán por acaparar, a costa de los débiles, reducen los incentivos por el trabajo productivo, destruyen el sentido de la solidaridad, favorecen los enfrentamientos y la falta de ética, y terminan por relajar la cohesión, debilitando el cuerpo social y favoreciendo la disolución de la propia sociedad.

Al proceder de este modo, Ibn Jaldún pone a punto numerosos hallazgos que lo han situado como antecedente de diversas escuelas de pensamiento sociológicas y económicas. Entre estas últimas, la marxista (por su interpretación del proceso histórico sujeto a leyes de comportamiento social, entre otras cuestiones), la keynesiana (por su análisis del comportamiento de la demanda y del papel del sector público), o la economía del lado de la oferta (por su análisis de las relaciones entre presión fiscal y actividad económica). Las acciones y reacciones que se siguen no son arbitrarias o casuales, sino que responden a unos procesos determinados, los cuales pueden deducirse intelectualmente y ser observados en la realidad.

Conseguir el bien común no es, sencillamente, bajo esta perspectiva, ni una opción automáticamente alcanzable una vez realizada la apuesta, ni algo que nos venga dado sin más. Exige adoptar las decisiones apropiadas, a tenor de las reglas de juego que vinculan los diversos fenómenos económicos y sociales. Si Dios endurece el corazón el Faraón es porque el Faraón ha tomado un conjunto de decisiones previas que conducen irremediabilmente, según la propia naturaleza humana, a que su corazón se endurezca. Modificar el curso de los acontecimientos que a partir de ahí se sigan requiere elegir el camino apropiado, lo cual no va a resultar fácil.

A lo largo de la historia del pensamiento económico, los grandes economistas han procedido de modo similar. Existen unas *leyes económicas* que nacen de la propia naturaleza humana. De la presencia de necesidades que deben ser satisfechas y de las motivaciones e inclinaciones psicológicas, de acuerdo con las cuales los seres humanos tienden, en general, a comportarse. La interacción entre el conjunto de miembros que componen una sociedad, de acuerdo con tales características iniciales, determina el curso de los acontecimientos. Querer ignorarlo es verse condenados a errar. El considerado padre de la Ciencia Económica, Adam Smith, procedió de este modo, cuando se propuso indagar acerca de las causas de la riqueza de las naciones y de la situación tan desigual que existía al respecto entre unas y otras. No dependía ello del azar o de circunstancias incontrolables. Las decisiones tomadas acerca de la organización social resultan claves para que el conjunto de la población pueda verse mejor o peor satisfecha. Dado que los seres humanos tienden a actuar en defensa de sus intereses personales y familiares, un sistema que respete la libertad de elección de los individuos permitirá que esos tiendan a especializarse en aquello para lo que están mejor capacitados, por lo que aumentará el rendimiento de cada uno y, por tanto, el rendimiento conjunto de toda la sociedad. Al mismo tiempo, pensando en sus intereses, procurarán producir aquello que saben es más solicitado por el resto de la población, con lo cual ésta tendrá más oportunidades de ver satisfechos sus deseos. El bien común, al menos hasta donde es compatible con una percepción individualista de la sociedad y en lo que depende de la satisfacción de las necesidades materiales, en sentido amplio, se verá así asegurado con la definición y garantía de un marco de libertad. Ignorarlo es introducir obstáculos en el camino.

Sin embargo, actuando cada ser humano de manera autónoma y en defensa de sus propios intereses, es evidente, apelando a la experiencia histórica, que el bien común no se ve satisfecho. Desempleo, pobreza, necesidades sin cubrir de una parte importante de la población... son testigos impertinentes de tal evidencia. Adam Smith y sus seguidores intelectuales suponían que todo los recursos generados en el proceso productivo se incorporaban a la circulación general, de manera que permitían una demanda creciente, capaz de absorber todos los aumentos de producción. Lo cual debía traducirse en más empleo, más producción, más renta, más consumo, mayor bienestar; en definitiva, que alcanzaría a todos, en la medida en que decidieran participar activamente en el proceso.

Lo que un siglo y cuarto después Keynes viene a mostrar es que tales supuestos no son correctos, apelando a un análisis más detallado de la naturaleza humana. Precisamente porque piensan en su interés personal, los seres humanos sustraen al proceso general una parte creciente de recursos, que terminan por limitar las posibilidades de éste para garantizar el progreso general. Como el rico necio de Lc 12, 16-21 o el pobre siervo inútil de Mt 25, 14-30. Pero si tales conductas fueran atípicas o excepcionales, sus consecuencias sobre la dinámica económica general serían irrelevantes. Como es conocido, Keynes deduce sus propuestas macroeconómicas a partir de las inclinaciones y modos de conducta a que tienden los individuos por término medio y de una manera general. Así, hace depender de las «leyes psicológicas» que regulan la conducta humana los cursos posibles del proceso económico general, de tal modo que lo privativo repercute finalmente en lo común, favoreciendo o perturbando los logros de la sociedad en su conjunto. En concreto, el consumo de los individuos lo

vincula fundamentalmente con dos leyes psicológicas. A la primera la califica de fundamental, y afirma que podemos apoyarnos en ella con gran confianza, tanto por nuestro conocimiento *a priori* de la naturaleza humana como de los hechos particulares de la experiencia. Según ésta, «los seres humanos están dispuestos, como regla y por término medio, a incrementar su consumo a medida que sus ingresos aumentan, pero no tanto como éstos lo hacen» (Keynes, [1936] 1983, 96). Con lo cual, una parte de la producción sale, en principio, del proceso económico general. Más adelante introduce la segunda ley, indicando que con independencia de los cambios a corto plazo en el nivel de renta, «es también obvio que un nivel absoluto más alto de renta tenderá, como una regla, a ensanchar la diferencia entre renta y consumo», ya que a medida que se van cubriendo necesidades las familias se encuentran en condiciones de dedicar al ahorro, por diversos motivos, cantidades cada vez mayores de recursos (Keynes, [1936] 1983, 97). Por todo lo cual, a medida que la producción aumenta, la brecha entre lo producido y lo consumido tenderá a incrementarse, dificultándose la continuidad del proceso en análogas condiciones.

No obstante, el problema no se plantearía si regresara al sistema la cantidad ahorrada, en forma de inversión. Pero esto resulta cada vez más complicado, a medida que la renta es mayor, ya que la cantidad no consumida es más elevada, mientras que las oportunidades para invertir no lo son necesariamente. Sin olvidar que las expectativas de venta se contraen (en términos relativos) por el propio hecho en sí, al mismo tiempo que existen diversos motivos que empujan al atesoramiento, como la precaución ante el riesgo que la inversión supone (el caso del siervo inútil de Mt 25). Aunque también po-

dría añadirse la irresponsabilidad y la comodidad, como en el rico necio de Lc 12.

Ante tal panorama, resulta obligado pensar en la intervención del Estado, como un centro de decisión independiente, no condicionado por los intereses particulares inmediatos, y con poder y capacidad suficiente para redistribuir la renta (de modo que se transfiera dinero de aquellos que más ahorran a los que más gastan; es decir, los que poseen ingresos más reducidos), estimular la inversión (mediante los correspondientes ajustes monetarios y actuando sobre las expectativas) y para realizar por propia iniciativa un volumen de gasto suficiente que permita cubrir el bache entre producción y demanda generada para un nivel deseable de empleo (8). De este modo estaremos alimentando oportunidades suficientes para que las empresas contraten más trabajadores, se mantengan e incrementen los niveles productivos, y el proceso de generación de riqueza continúe, beneficiando al conjunto de la sociedad. Ahora bien, adviértase que si postular un nivel deseable de empleo, redistribuir de renta o conjugar libre ini-

(8) Pero obsérvese que ese nivel deseable de empleo no es algo que pueda resolverse de forma automática, apelando a la buena voluntad de empresarios y trabajadores, o de manera coactiva; sino que está condicionado por las características del proceso económico analizadas por Keynes, y debe ser buscado de acuerdo con el tipo de soluciones que se desprenden del análisis, a tenor de las reglas que explican el funcionamiento económico y social, según han sido descubiertas por el autor: En consecuencia, si no se tienen en cuenta tales reglas y se pretende actuar arbitrariamente, las posibilidades de éxito no sólo serán remotas, sino que se pueden producir problemas adicionales, por ignorar las relaciones de causa y efecto existentes. Obviamente, en la medida en que el análisis teórico ofrezca lagunas o insuficiencias, será preciso continuar buscando respuestas más precisas, que nos ayuden en nuestra capacidad de control de los procesos sociales, del mismo modo que ocurre con los naturales.

ciativa e intervencionismo estatal suponen dar entrada a elementos éticos, ello no debe desvirtuar el hecho de que los mismos vienen condicionados por el propio análisis económico, de manera que su aplicación produce determinadas consecuencias sociales de carácter positivo, del mismo modo que su ausencia da lugar a otras muy diferentes. Pero no por un premio, en un caso, o un castigo explícito y puntual, en el otro, impuesto por alguna autoridad a causa de la avaricia o la falta de solidaridad; sino por el hecho de que avaricia y falta de solidaridad repercuten de forma negativa sobre la salud del cuerpo social, en su conjunto, como consecuencia de las relaciones existentes entre los diversos elementos implicados en el proceso económico, considerado como un todo y, en tal sentido, como expresión de la propia naturaleza humana desplegada en el espacio y el tiempo.

AMENAZAS, DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES

Sin embargo, aun cuando podamos reconocer innegables avances sociales gracias al Estado de Bienestar (9), constituido en buena parte sobre las ideas de Keynes, es evidente que no ha garantizado tampoco la plena realización del bien común. Desempleo (particularmente elevado en determinados momentos, territorios o grupos de población), pobreza, necesida-

(9) «Cuando comenzó a existir el estado socialmente orientado, el desempleo o la enfermedad, por ejemplo, eran temas literalmente de vida o muerte. Decir que este ya no es el caso hoy en las naciones industrializadas desarrolladas no es menospreciar los problemas.

Hoy, incluso los hogares que más reciben beneficios del bienestar son propietarios de bienes que sólo hace 30 años eran símbolos de riqueza (como coches, aparatos de televisión, teléfonos y frigoríficos)» (Tietmeyer, 2004).

des insatisfechas, discriminación, exclusión, problemas medioambientales, desigualdades entre el Norte y el Sur; inmigración masiva clandestina y desesperada... son testigos impertinentes de tal evidencia. Todo ello, junto con las dificultades financieras de los Estados para hacer frente a los crecientes gastos sociales, la incapacidad de los agentes públicos para responder con suficiente rapidez a los problemas económicos y sociales de los años setenta y ochenta (10), la fragmentación del poder estatal en muchos centros de decisión interiores y exteriores, el avance de la globalización estableciendo un escenario que desborda claramente el ámbito estatal de decisiones, etc., han ido socavando el prestigio del Estado de Bienestar y planteando la crisis del mismo, constituyendo, al mismo tiempo, serias amenazas para la realización del bien común.

Conviene advertir que la imagen del sector público manejada por Keynes, como un ente neutral, situado por encima de los intereses y debilidades humanas, dotado de voluntad única, con un conocimiento nítido de la situación, capaz de manejar sin interferencias no importa qué suma de fondos, susceptibles de generar de manera inmediata producción y empleo, en beneficio de toda la colectividad... no se ajusta a los hechos. En primer lugar, no es un ente neutral, sino que se encuentra condicionado por numerosas interferencias, intereses de clase, etc., lo que dificulta adoptar una perspectiva realmente comunitaria. Pero, en cual-

(10) Claus Offe (1990) considera que la crisis del Estado de Bienestar se debe a un deterioro del proyecto político, originado por la incapacidad de los gobiernos para aplicar programas preventivos en política económica, en lugar de políticas compensatorias posteriores a la aparición de los problemas. Giddens (1996), por su parte, ha apuntado a la incapacidad para dar respuesta a los grandes cambios actuales, en relación con el género, la globalización, las nuevas situaciones de clase, nuevos riesgos, etc.

quier caso, realiza su actividad empleando sujetos individuales en nada diferentes de los que participan en el sector privado. No hay, por tanto, ninguna razón que haga pensar en una perspectiva muy diferente de la de aquéllos, en lo que se refiere a moverse por intereses distintos de los propios. Ocurre, por supuesto, con los empleados públicos; pero igualmente con los políticos que ocupan (o aspiran a ocupar) cargos públicos. Y no sólo por el hecho de que el comportamiento de unos y otros con respecto a sus rentas sea el mismo que el de los ciudadanos en general, con las consecuencias conocidas, sino porque es inevitable la subordinación de las decisiones públicas a los ciclos electorales, los intereses laborales o de partido, las presiones de grupos influyentes o las expectativas de voto, puesto que en definitiva, y en última instancia, los diversos sujetos buscan maximizar la satisfacción personal. Todo ello coloca en una situación de gran vulnerabilidad los intereses del bien común, con las inevitables consecuencias que comporta (11).

En segundo lugar, al no existir una voluntad única, sino encontrarse fragmentada en diversas instancias, con intereses no necesariamente coincidentes, se multiplican los problemas señalados y se dificulta la definición de la política más adecuada, existiendo la posibilidad de decisiones contradictorias o la introducción de retrasos temporales en la toma de decisiones y en la ejecución de medidas, con todos los riesgos que ello supone, etc.

Sin olvidar la posibilidad de cometer errores en la identificación de problemas, en la asignación de recursos o en preve-

(11) Así, por ejemplo, Habermas (1991) se ha referido a la quiebra de la «racionalidad colectiva» del Estado a causa de la subordinación a intereses de grupo, con lo que no se da respuesta a las expectativas de los ciudadanos en su conjunto, produciéndose un problema de pérdida de legitimidad, lealtad y apoyo.

nir la posible reacción de los miembros del cuerpo social ante las decisiones políticas; o las interferencias internacionales no fáciles de controlar; a menudo condicionadas por las simpatías y las ambiciones políticas de los gobernantes, etc.

Por otra parte, la capacidad de gasto por parte del Estado no es arbitraria e ilimitada, estando condicionada por la situación económica general, la multiplicidad de objetivos y necesidades que atender; los ciclos electorales, los compromisos internacionales, el nivel de la deuda contraída, los mercados financieros nacionales e internacionales, la confianza y apoyo ciudadanos...

En otro orden de cosas, no pueden perderse de vista los efectos no deseados de las intervenciones públicas, en términos de desviación o expulsión de la iniciativa privada, fomento de la pasividad y la dependencia, etc., que pueden compensar, aunque sea hasta un punto limitado, los efectos de la actividad pública. Pero también las eventuales limitaciones en términos de costes, eficiencia, burocratización o despilfarro en el manejo de los recursos. Por no aludir a los problemas, aun cuando puedan ser excepcionales, de la corrupción o la simple desviación del gasto fuera del sistema productivo general. En tal sentido, no todo el gasto público se traduce en aumento efectivo de la demanda; ni todo intento por aumentar la demanda se traduce en aumento de la producción y del empleo.

Pero, además, aun cuando tales aumentos de la producción y del empleo se produzcan, no necesariamente lo son en beneficio de todos los ciudadanos, de una manera equitativa o al menos equivalente; pues algunos pueden verse más beneficiados en términos relativos, y otros encontrarse excluidos, en función del efecto Mateo, o por su situación en el margen del sistema, clientelismo político, etc.

De todos modos, y con independencia de las consideraciones anteriores acerca de los sujetos responsables de la actuación política, es oportuno advertir también algunas cuestiones referentes al objeto de la misma. Así, lejos de suponer, como Keynes hacía, la neutralidad de la intervención pública con respecto a la función de producción, «Conviene tener presente... que cualquier medida de política económica aunque esté dirigida en principio hacia un solo lado [sea el de la demanda o el de la oferta], puede tener repercusiones en el otro, hasta el punto de que se malogren los resultados perseguidos, como consecuencia de los efectos no previstos» (ver García Lizana y Martín Reyes 1981, 119-121). Más aún, convendría investigar hasta qué punto los costes y condiciones de la intervención sobre la demanda a que más arriba se ha hecho referencia afectan negativamente a la función colectiva de producción, dificultando el logro de los objetivos previstos. No es de extrañar, pues, que, en ocasiones, algunas intervenciones públicas hayan podido ser causantes de la aparición de determinados problemas o hayan agravado la situación. O, simplemente, hayan fracasado en dar la respuesta precisa (12).

(12) Obviamente, hay otras razones que señalar detrás de la situación analizada, a las que por falta de espacio no es posible ni siquiera aludir. Así, por ejemplo, las relaciones entre dos variables muy vinculadas con la aplicación práctica del concepto de bien común, como son el nivel de crecimiento económico (en la medida en que amplía el horizonte de posibilidades de una población) y la tasa de pobreza (que nos mide hasta qué punto los frutos del crecimiento llegan a todos), deben condicionar las posibilidades políticas: avanzar en términos de crecimiento sin reducir la pobreza no parece totalmente factible; pero tampoco basta reducir la pobreza para que el crecimiento tenga lugar (ver Martín Reyes, García Lizana y Fernández Morales, 1995; García Lizana y Pérez Moreno, 2003).

En tal contexto, la necesidad de incorporar mecanismos de corrección e inyectar fórmulas que permitan mejorar la identificación de problemas y la asignación de recursos, así como la atención a los problemas ciudadanos relevantes, desde una óptica de bien común, más allá de los intereses de partido por la ocupación del poder, ha venido estimulando numerosas iniciativas de participación ciudadana, reclamando un lugar en el proceso de gestión y producción de bienestar colectivo, lo que nos acerca a la definición de una verdadera sociedad de bienestar, que reconceptualiza y supera la idea y la práctica de Estado de bienestar, en el camino hacia la consecución de un modelo de bien común de contenido más amplio. No sólo en cuanto a la naturaleza de las necesidades que deben ser satisfechas; sino, igualmente, en razón de la cobertura social efectiva y, sobre todo, de los agentes implicados en el proceso.

Obviamente, hay una crisis del Estado de Bienestar; pero no por un avance del neoliberalismo (que más bien cabalga sobre la crisis, que a la contra), sino debido a cambios más profundos, alimentados por el desarrollo del propio Estado de Bienestar, en sí mismo, a partir de sus propias limitaciones y contradicciones originales. Mientras que durante buena parte del siglo xx se confió al Estado la producción del bienestar colectivo, poco a poco el bienestar se está convirtiendo en una tarea de la sociedad global, a través de un sistema de relaciones que conecta las diversas dimensiones del bienestar en el interior de las esferas civiles, lucrativas y no lucrativas, y entre éstas y el sistema político-administrativo, poniéndose en práctica estrategias y fórmulas muy diversas (como las fórmulas mixtas de bienestar —*welfare mix*— y sus dos variantes, el modelo liberal/laborista y el societario o relacional; la acción comunitaria, el tercer sector o el trabajo en redes) (ver Herrera y Castón, 2003).

De algún modo se está conformando lo que podríamos denominar una política difusa, con la intervención de múltiples agentes, que va más allá de los conceptos político-económico y político-social tradicionales. El carácter político no se deriva ahora del sistema Estado-nación surgido con la Edad Moderna, y reformulado en los comienzos del siglo XX, que dirige, ordena, controla, estimula, modera, interviene...; que se integra en unidades superiores de carácter inter-estatal o se descentraliza y fragmenta en unidades inferiores. No se corresponde, en definitiva, con la actividad específica del sistema político-administrativo. Debe ser entendido como producción (y no sólo disfrute) de bien común, desde cualquier unidad operativa, como parte de una sociedad civil, cargada de sentido político, precisamente por su sentido asociativo y relacional. Múltiples agentes que interactúan, en muchos lugares, ampliando así la imagen tradicional del estado, tanto dentro de la nación como por encima de las fronteras nacionales.

Estamos asistiendo al despliegue de unas líneas de avance que tienden a dar respuesta a las diferentes dificultades más arriba señaladas; a) contrarrestar la subordinación fáctica de lo público a intereses particulares (aun cuando sean legítimos) de los sujetos convencionales de la acción pública; b) contribuir a la mejor identificación de los problemas y a perfeccionar la asignación y gestión de los recursos, reducción de costes, etc.; c) mejorar la sintonía y capacidad de respuesta de los agentes sociales a las intervenciones públicas; d) estimular fuentes complementarias de gasto, movilizandoo recursos ociosos de la población; e) estimular la iniciativa y la intervención ciudadana, induciendo una proliferación de fórmulas alternativas, que contribuyen a la actividad general; d) endogenizar la producción de bienestar, acercándola a los ciudadanos más necesitados, de una

manera inmediata; e) modular, ampliar y armonizar la dimensión económica en términos de oferta y demanda, incorporando el concepto de lo gratuito y voluntario (es decir, aumento de producción sin gasto; donación de recursos sin contraprestación productiva), como parte del proceso, lo que cabe esperar contribuya al mejor funcionamiento general, de acuerdo con el análisis que ha sido efectuado.

Aun cuando es evidente que se precisa profundizar más en el estudio de tales posibilidades, y aquilatar su verdadero alcance, lo que parece claro es que nos encontramos ante una realidad, que debe ser tenida en cuenta, no sólo como hecho, sino también como reconocimiento de un derecho a la participación, y como una vía que puede contribuir a mejorar las condiciones de vida y existencia de todos y cada uno de los ciudadanos. La existencia de círculos virtuosos entre variables significativas desde la óptica del bien común (educación, empleo, solidaridad, autoconfianza, gratuidad...) y la propia riqueza de opciones que abre este concepto, constituyen, sin duda, fortalezas con las que contar para un adecuado replanteamiento de las estrategias políticas, económicas y sociales, en general, a seguir en el futuro inmediato.

A MODO DE CONCLUSIÓN

A la vista de cuanto se ha expuesto, puede considerarse que si bien Estado de Bienestar y bien común constituyen, en principio, dos categorías que presentan perfiles diferentes, poseen igualmente suficientes puntos de contacto para una consideración integrada de los mismos. En este sentido, una fórmula posible de integración sería sustituir la idea de bienestar colectivo (como fin general hacia el que se dirige el Estado de Bienestar) por la de bien común, lo que permitiría un tratamiento más com-

pleto de la problemática social, ampliaría el contenido de los objetivos a alcanzar; y favorecería una perspectiva más rica en términos políticos, al implicar, como un elemento propio del bien común, la incorporación activa de los miembros de la sociedad en la definición y realización de las actuaciones pertinentes.

En cualquier caso, se adopte o no tal propuesta, en la actividad política no pueden ignorarse las reglas que subyacen en el comportamiento económico y social y que condicionan la dinámica de los hechos, lo que supone descartar planteamientos voluntaristas. Pero igualmente *providencialistas*, en el sentido de adoptar posiciones puramente pasivas, esperando que el bien común, o el simple bienestar, nos sean dados, sin más. Desde una perspectiva evangélica parece claro. Pero también en el plano positivo, con respecto al Estado providencia. La consecución, en última instancia, del bienestar colectivo y del bien común se encuentra condicionada por los mecanismos que regulan el juego de acciones y reacciones que tiene lugar en la sociedad, como parte del proceso político y económico general. Tales mecanismos (o, más bien, la ignorancia de los mismos, al no adoptar las decisiones pertinentes) son los que están influyendo en las dificultades que atraviesa el propio Estado de Bienestar; y constituyen una amenaza para el logro del bien común, si no se plantean los remedios adecuados (13).

(13) Aunque también puede constituir una amenaza para el bien común el éxito del Estado de Bienestar, cuando se limitan las aspiraciones a alcanzar al simple logro del bienestar colectivo. El bien común desborda el concepto de bienestar colectivo (o social), tanto por el sustantivo (bien/bienestar) como por el adjetivo (común/colectivo), y requiere de la implicación responsable y solidaria de los ciudadanos. Bajo tales perspectivas, el Estado de Bienestar debe ser considerado un simple medio operativo particularmente adecuado para la consecución del bien común, aunque no exclusivo ni suficiente.

Entre dichas dificultades se encuentran las limitaciones e incapacidades del sector público convencional para abordar con plena eficacia y garantía de éxito los objetivos que tiene planteados. Del mismo modo que la fórmula del libre mercado demostró su incapacidad para resolver los problemas colectivos, lo que fue plenamente reconocido a partir del primer tercio del siglo xx, a comienzos del siglo xxi la fórmula mercado + sector público se muestra igualmente insuficiente para resolver los problemas sociales. Las limitaciones presupuestarias, los intereses parciales propios del mercado político, las dificultades en la asignación efectiva de recursos, o las incidencias bipolares de la acción pública en términos de oferta y demanda, no siempre tenidas en cuenta, constituyen algunas de las circunstancias que limitan e, incluso, distorsionan los efectos de las políticas públicas tradicionales. De ahí que apelar a fórmulas amplias y plurales de participación social estaría justificado como un modo de mejorar los procesos políticos.

De hecho, en la sociedad actual, estamos asistiendo a la implantación de un modelo en el que, junto a la acción del mercado y del sector público convencional, se manifiesta cada vez con mayor fuerza la presencia de diferentes intervenciones de carácter comunitario, no lucrativo y solidario, que están contribuyendo a dibujar un modelo difuso de intervención política en el ámbito de la producción y distribución del bienestar; ampliando el marco de responsabilidad ciudadana y los contenidos teleológicos a alcanzar; todo lo cual resulta particularmente valioso, tanto en sentido estático (extrínseco) como dinámico (intrínseco), en relación con el logro del bien común.

BIBLIOGRAFÍA

- BAECK, L. (1994). *The Mediterranean Tradition in Economic Thought*. Routledge, Londres y Nueva York.
- GARCÍA, F. [1583] (1983). *Tratado utilísimo y muy general de todos los contractos*. Valencia. Traducción inglesa en GRICEHUTCHINSON, M. (1983), pp. 158-161.
- GARCÍA LIZANA, A. (2004). «No hay Mahdi sino Issa. Algunas reflexiones sobre religión, progreso y economía en el Islam medieval». Comunicación presentada en las V Jornadas de Historia en la Abadía: Iglesias y fronteras. Alcalá la Real (Jaén) (en prensa).
- GARCÍA LIZANA, A., y MARTÍN REYES, G. (1981). «Los nuevos planteamientos de la ciencia económica ante la crisis». *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 8, 93-121.
- GARCÍA LIZANA, A., y MARTÍN REYES, G. (1990). *Ensayos de Política Económica I*. Málaga: Edinford.
- GARCÍA LIZANA, A., y PÉREZ MORENO, S. (2003). «Una relación específica entre distribución de la renta y crecimiento económico: 'la Hipótesis L'». *Estadística. Journal of the Interamerican Statistical Institute*, n.º 164-165, pp. 153-180.
- GÁMIR, L. (coord.) (1980). *Política económica de España*. Madrid: Alianza Universidad.
- GIDDENS, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- GÓMEZ BAHILLO, C. (2001). «Globalización y crisis del estado de bienestar». En <http://www.5campus.com/leccion/globalcrisis>.
- GRICE-HUTCHINSON, M. (1993). *Economic Thought in Spain*. Edward Elgar, Aldershot (R. U.) y Brookfield (EE. UU.).
- HABERNAS, J. (1986). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.

- HERRERA GÓMEZ, M., y CASTÓN BOYER, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- IBN JALDÚN, A. I. M. [1377] (1977). *Introducción a la Historia Universal. Al-Muqqadimah*. México: F. C. E.
- ITZJAK BOTBOL, M. (2004). «Parashat Beshalaj, 'Retornó al mar al amanecer a su vigor' (Éxodo 14:27)». En http://www.aish.com/espanol/shabat_shalom/perlas_de_la_parasha/576316_beshalaj.asp.
- JANÉ SOLÁ, J. (1974). «Por una estructura operativa de la política económica». En *Revista Española de Economía*, enero-abril (1), 9-44.
- (1984). «En búsqueda de una teoría general de la política económica». *Cuadernos Económicos de ICE*, 26, 29-44.
- KEYNES, J. M. [1936] (1983). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan y Cambridge University Press, Cambridge, U. K.
- MARTÍN REYES, G., GARCÍA LIZANA, A., y FERNÁNDEZ MORALES, A. (1995). «Poverty and Development: An Econometric Approach». En *Research on Economic Inequality*, JAI Press Inc., vol. VI, 365-377.
- MYRDAL, G. (1973). *Reto a la pobreza*. Esplugues de Llobregat: Ariel.
- OFFE, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- POPESCU, O. (1992). «El Pensamiento Económico en la Escolástica Hispanoamericana». *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 22, 11-35.
- RAMÍREZ BENÉYTEZ, L. (1999). «The School of Salamanca 50 años después». En *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 37, 169-189.
- SEBASTIÁN AGUILAR, F. (2004). «El laicismo que viene» (I) y (II). En <http://www.conferenciaepiscopal.es/obispos/SebastianAguilar.htm>.

Antonio García Lizana

- SERAPHIM, H. J. (1961). *Política Económica General*. Buenos Aires: Ateneo.
- THEDIECK, R. (1963). «Vers une politique industrielle?». *L'Observateur de l'O. C. D. E.*, 5. Versión española: *¿Hacia una política industrial?* Departamento de Política Económica, UMA, Málaga, 1969-70. (Policopiado).
- TIETMEYER, H. (2004). «Solidaridad Intergeneracional y Crisis del Estado de Bienestar: Las Pensiones y la Sanidad». En ZENIT.org (15-5-2004): «El presidente del Bundesbank analiza la crisis del Estado de bienestar», <http://es.catholic.net/elmundohoy/mundo-articulo.phtml?consecutivo=53682>.
- TINBERGEN, J. (1968). *Política económica. Principios y formulación*. México: F. C. E.
- VARIOS (1981). *Sagrada Biblia*. (Versión de E. NACAR y A. COLUNGA). Madrid: B. A. C.

EL BIEN COMÚN.

UNA NUEVA CONCIENCIA

SOCIAL PARA LOS CRISTIANOS

ILDEFONSO CAMACHO LARAÑA

Rector de la Facultad de Teología de Granada

El bien común es un tema clásico de la teología moral católica. Está entre los principios esenciales de cualquier manual de moral y, más concretamente, de moral política o social. Por esa misma razón su desarrollo ha estado muy estrechamente ligado al de otros conceptos éticos o estrictamente políticos. En particular, lo que se entiende por bien común y su contenido está en estrecha conexión con dos temas centrales de la teoría social o política: los conceptos de sociedad y de Estado.

Más aún, el concepto de bien común no se ha mantenido estático e inmutable a lo largo de la historia, sino que ha ido precisando cada vez más sus contenidos. Pues bien, esta evolución está también muy ligada a la misma evolución de los conceptos de sociedad y de Estado.

Dicha evolución —como ocurre siempre con la evolución de los conceptos— ha venido determinada por cambios importantes en la vida real: concretamente, en la política y en la economía de los siglos XIX y XX. Y estos cambios, a su vez, tienen una estrecha relación con las ideologías dominantes en la época moderna. Toda esta panorámica es útil desplegarla al iniciar esta reflexión sobre el bien común y su significado para el cristiano. Es el marco adecuado para entender lo que sigue.

Todavía podemos dar un paso más y hacer una primera identificación de los cambios más señalados que marcan la época moderna en lo que respecta a nuestro tema. Podemos enumerar tres:

- Paso de sociedades homogéneas a sociedades pluralistas: es un fenómeno de carácter sociológico, que tiene que ver con el avance de la modernidad y el giro antropológico que conlleva.
- Paso de sociedades sin participación ciudadana a sociedades democráticas: es un fenómeno de carácter político, consecuencia de una mayor madurez del sujeto que deja de sentirse súbdito para vivirse a sí mismo como ciudadano.
- Paso del Estado liberal al Estado social: éste es el cambio más reciente, que tiene que ver con fenómenos económicos, los cuales repercuten de modo determinante sobre la organización política en general y sobre las competencias que se asignan al Estado.

Volver la mirada a la historia y recordar, aunque sea con brevedad, cómo fue cambiando la sociedad y su organización política y cómo fueron evolucionando las ideas sobre ambas realidades no puede considerarse una tarea inútil. En primer lugar, nos ayudará a entender mejor el concepto de bien común tal como se entiende hoy. Pero también nos servirá para definir el papel que podría corresponder a la Iglesia en todo este campo. Es más —y no conviene minusvalorar este aspecto— podremos explicarnos mejor ciertas resistencias que todavía hoy subsisten en la Iglesia para aceptar nuevos planteamientos que afectan a su función en la sociedad actual.

Todo lo que sigue tiene como objetivo responder a tres preguntas, que sintetizan la problemática relativa al bien común en este marco que hemos apuntado:

- ¿Se puede hablar verdaderamente de bien común o estamos ante un concepto vacío de contenido? (debate con las corrientes liberales).
- ¿Cuál podría ser el contenido concreto del bien común? (hacia el Estado social y democrático).
- ¿Qué papel corresponde a la Iglesia en la definición del bien común? (en una sociedad pluralista).

Pero, antes de abordar directamente estas tres preguntas (cuestión que quedará para la segunda parte de nuestra exposición), es preciso analizar directamente cómo se ha elaborado en la época moderna el concepto de bien común en el marco de los temas más estrechamente conectados con él (que será lo que haremos en la primera parte).

I. EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN Y OTROS TEMAS CONEXOS

Para hacer el análisis aludido hemos considerado oportuno, más que un estudio exhaustivo de todos los textos relativos al bien común, centrar la atención en tres momentos de la historia del pensamiento social cristiano contemporáneo: León XIII, Juan XXIII y el Vaticano II. Ellos marcan encrucijadas esenciales en nuestro tema: León XIII es un buen exponente del pensamiento tradicional en los momentos en que se comienza a hacer una reflexión abierta a los problemas de la modernidad; Juan XXIII aborda ya con una mentalidad muy

moderna el análisis de la sociedad política; el Vaticano II constituye el giro fundamental para las relaciones de la Iglesia con el mundo moderno. La evolución que veremos reflejada en los textos de estos tres momentos ha dado frutos muy beneficiosos para toda la Iglesia, pero también ofrece claves para entender ciertas resistencias que todavía hoy se manifiestan en el seno de las comunidades eclesiales.

I. La concepción tradicional de sociedad y Estado y el bien común (León XIII)

Para entender el pensamiento de León XIII y a la Iglesia de su época no debe perderse de vista que la sociedad occidental está consolidándose como una sociedad pluralista. Es éste un proceso que avanza irresistible en Europa. Y, sin embargo, la imagen de una *sociedad homogénea*, que responde a un pasado que se va alejando, sigue ejerciendo una influencia decisiva en muchos ambientes, incluidos los de la Iglesia.

Esta homogeneidad se manifiesta esencialmente en las ideas y en el sistema ético compartido por la mayoría. No hay duda de que asistimos a una fractura social entre los grupos más ilustrados, muchos de los cuales participan ya de las nuevas corrientes del pensamiento (liberalismo y socialismo), y el resto de la sociedad. La Iglesia en esta época encuentra especiales dificultades para el entendimiento con estas nuevas corrientes ideológicas y se aferra al modelo de sociedad que dominó durante siglos en Europa y en todo Occidente. Tal modelo es el que está expresado con toda precisión en la encíclica *Immortale Dei* de León XIII, publicada en 1885, cuyo tema es *La constitución cristiana del Estado*. En ella hace una contra-

posición muy ilustrativa entre lo que el mismo documento llama «El derecho constitucional católico» y «El derecho constitucional nuevo».

Seguiremos el contenido de este documento, como buen reflejo del pensamiento oficial de la Iglesia en la época, y veremos cómo se sitúa el concepto de bien común en este conjunto. Para que la síntesis sea más comprensible, la haremos recogiendo pasajes de la misma encíclica con algunos comentarios añadidos.

1º. Dimensión social y política del ser humano

El hombre está ordenado por la Naturaleza a vivir en comunidad política. El hombre no puede procurarse en la soledad todo aquello que la necesidad y la utilidad de la vida corporal exigen, como tampoco lo conducente a la perfección de su espíritu. Por esto la providencia de Dios ha dispuesto que el hombre nazca inclinado a la unión y asociación con sus semejantes, tanto doméstica como civil, la cual es la única que puede proporcionarle la perfecta suficiencia para la vida (n. 2).

El ser humano es, por naturaleza, ser social. Está llamado a vivir en comunidad. Y esta comunidad automáticamente se identifica con la sociedad política.

2º. La autoridad: su necesidad; su origen en Dios

Ahora bien: ninguna sociedad puede conservarse sin un jefe supremo que mueva a todos y cada uno con un mismo impulso eficaz, encaminado al bien común. Por consiguiente, es necesaria en toda sociedad humana una autoridad que la dirija. Autoridad que, como la misma sociedad, surge y deriva de la Naturaleza, y, por tanto, del mismo Dios, que es su autor (ib.).

La autoridad es necesaria según el designio de Dios. En él tiene su origen, no en algún tipo de pacto o contrato entre los hombres, como pretendían muchos autores del tiempo, siguiendo las orientaciones de liberalismo clásico. La finalidad de esa autoridad es orientar los esfuerzos de todos al bien común.

3°. *Subordinación de la autoridad a Dios en cualquier régimen político*

El derecho de mandar no está necesariamente vinculado a una u otra forma de gobierno. La elección de una u otra forma política es posible y lícita, con tal que esta forma garantice eficazmente el bien común y la utilidad de todos. Pero en toda forma de gobierno los jefes del Estado deben poner totalmente la mirada en Dios, supremo gobernador del universo, y tomarlo como modelo y norma en el gobierno del Estado (ib.).

La subordinación de la autoridad a Dios implica también que la autoridad debe ser ejercida de acuerdo con los designios de Dios. Esto es independiente del régimen político que se haya establecido, cuestión en la que la doctrina de la Iglesia no tiene una preferencia por razones estrictamente doctrinales. En este contexto aparece ya el bien común como fin de todo régimen político. No se define: sólo se pone en relación con «la utilidad de todos».

4°. *El caso del gobernante injusto*

Si las autoridades degeneran en un gobierno injusto, si incurrir en abusos de poder o en el pecado de soberbia y si no miran por los intereses del pueblo, sepan que deberán dar estrecha cuenta a Dios. Y esta cuenta será tanto más rigurosa cuanto más sagrado haya sido el cargo o más alta la dignidad que hayan poseído (ib.).

Se repite a la inversa la idea anterior: Y se añade una aclaración muy importante para lo que sigue respecto a la actitud del ciudadano. El gobernante ha de responder ante Dios del ejercicio de sus responsabilidades.

5º. *Sumisión debida a la autoridad*

De esta manera, la majestad del poder se verá acompañada por la reverencia honrosa que de buen grado le prestarán los ciudadanos. Convencidos éstos de que los gobernantes tienen su autoridad recibida de Dios, se sentirán obligados en justicia a aceptar con docilidad los mandatos de los gobernantes y a prestarles obediencia y fidelidad, con un sentimiento parecido a la piedad que los hijos tienen con sus padres (ib.).

El deber de sumisión es una consecuencia de la conciencia de que el poder viene de Dios y de la garantía de que es ejercido en nombre de Dios. La relación gobernante-ciudadano se entiende en los mismos términos que la relación paterno-filial.

6º. *Rechazo explícito de toda rebelión contra el poder*

Despreciar el poder legítimo, sea el que sea el titular del poder, es tan ilícito como resistir a la voluntad de Dios. Quienes resisten a la voluntad divina se despeñan voluntariamente en el abismo de su propia perdición (...). Por tanto, quebrantar la obediencia y provocar revoluciones por medio de la fuerza de las masas constituye un crimen de lesa majestad, no solamente humana, sino también divina (ib.).

No es más que una consecuencia de todo lo anterior: resistir a un gobernante que actúa en nombre de Dios y de acuerdo con su voluntad es resistir al mismo Dios. Toda posibilidad de revolución queda excluida, siempre en el supuesto

de que se gobierna, no sólo en nombre de Dios, sino en conformidad con sus designios. Con esto se evita la ambigüedad que deriva de legitimar cualquier conducta de un gobernante.

7°. *Obligaciones religiosas del Estado*

La razón natural, que manda a cada hombre dar culto a Dios piadosa y santamente, (...), impone la misma obligación a la sociedad civil. (...) Por esta razón, así como no es lícito a nadie descuidar los propios deberes para con Dios (...), de la misma manera los Estados no pueden obrar, sin incurrir en pecado, como si Dios no existiese, ni rechazar la religión como cosa extraña o inútil, ni pueden, por último, elegir indiferentemente una religión entre tantas (...) Es, por tanto, obligación grave de las autoridades honrar el santo nombre de Dios (n. 3).

Las obligaciones del Estado para con Dios son las mismas que las del individuo y que las de la sociedad. De nuevo aquí se pasa sin solución de continuidad del individuo a la sociedad, y de ésta a la comunidad política y al Estado. Sin duda, es un esquema que destaca por su simplicidad, y por una cierta falta de matizaciones en los conceptos, sobre todo si lo analizamos desde la complejidad que hoy revisten estas cuestiones.

8°. *Ulterior concreción de las obligaciones religiosas del Estado*

Entre sus principales obligaciones deben colocar la obligación de favorecer la religión, defenderla con eficacia, ponerla bajo el amparo de las leyes, no legislar nada que sea contrario a la incolumidad de aquélla. Obligación debida por los gobernantes también a sus ciudadanos. Porque todos los hombres hemos nacido y hemos sido criados para alcanzar un fin último y supre-

mo (...). Por tanto, es necesario que el Estado, establecido para el bien de todos, al asegurar la prosperidad pública, proceda de tal forma que, lejos de crear obstáculos, dé todas las facilidades posibles a los ciudadanos para el logro de aquel bien sumo e inmutable que naturalmente desean (ib.).

El Estado debe favorecer la religión. Es una obligación no sólo para con Dios, también para con los ciudadanos, porque así el Estado contribuye a que los ciudadanos logren su supremo bien.

9º. La verdadera religión

Todo hombre de juicio sincero y prudente ve con facilidad cuál es la religión verdadera. Multitud de argumentos eficaces, como son el cumplimiento real de las profecías, el gran número de milagros, la rápida propagación de la fe, aun en medio de poderes enemigos y de dificultades insuperables, el testimonio de los mártires y otros muchos parecidos, demuestran que la única religión verdadera es aquella que Jesucristo en persona instituyó y confió a su Iglesia para conservarla y para propagarla por todo el tiempo (n. 4).

¿Qué religión debe favorecer el Estado? La pregunta se plantea desde el momento que existe una diversidad de religiones con implantación social en la mayoría de los países europeos. La respuesta no es difícil. Se recurre para ello a los argumentos clásicos de la apologética del tiempo. La única religión verdadera es la instituida por Cristo y confiada luego a la Iglesia.

10º. La Iglesia

Esta sociedad, aunque está compuesta por hombres, como la sociedad civil, sin embargo, por el fin a que tiende y por los medios de que se vale para alcanzar este fin, es sobrenatural y espiritual. Por tanto, es distinta y difiere de la so-

ciudad política. Y, lo que es más importante, es una sociedad genérica y jurídicamente perfecta, porque tiene en sí misma y por sí misma, por voluntad benéfica y gratuita de su Fundador; todos los elementos necesarios para su existencia y acción. Y así como el fin al que tiende la Iglesia es el más noble de todos, así también su autoridad es más alta que toda otra autoridad ni puede en modo alguno ser inferior o quedar sujeta a la autoridad civil. Jesucristo ha dado a sus apóstoles una autoridad plena sobre las cosas sagradas, concediéndoles tanto el poder legislativo como el doble poder, derivado de éste, de juzgar y castigar (n. 5).

La presentación de la Iglesia en estas líneas, una vez que ha quedado clara cuál es la misión que ha recibido de Jesucristo, responde a categorías más jurídicas que teológicas. Se la compara a la sociedad política para diferenciarla de ella. Pero esta diferencia no se refiere a su esencia: en eso ambas coinciden porque son sociedades perfectas (es decir, disponen de todos los medios que necesitan para cumplir sus fines) y las autoridades de una y otra están dotadas de idénticos poderes (legislativo y judicial). Se diferencian en cuanto a la nobleza de su fin: el de la Iglesia es más elevado, por lo que la autoridad religiosa no puede quedar sujeta a la civil.

11°. *Las relaciones Iglesia-Estado*

Dios ha repartido, por tanto, el gobierno del género humano entre dos poderes: el poder eclesiástico y el poder civil (...). Pero como el sujeto pasivo de ambos poderes soberanos es uno mismo, y como, por otra parte, puede suceder que un mismo asunto pertenezca, si bien bajo diferentes aspectos, a la competencia y jurisdicción de ambos poderes, es necesario que Dios, origen de uno y otro, haya establecido en su providencia un orden recto de composición entre las actividades respectivas de uno y otro poder (...). Es necesario,

por tanto, que entre ambas potestades exista una ordenada relación unitiva, comparable, no sin razón, a la que se da en el hombre entre el alma y el cuerpo. Para determinar la esencia y la medida de esta relación unitiva no hay, como hemos dicho, otro camino que examinar la naturaleza de cada uno de los dos poderes, teniendo en cuenta la excelencia y nobleza de sus fines respectivos (n. 6).

La clara distribución de competencias entre ambas potestades no evita que a veces tengan que intervenir en una misma cuestión. Entonces se impone la colaboración, pero dejando a salvo el hecho de que los asuntos de que se ocupa la Iglesia son de rango superior a aquéllos que son competencia del Estado. Esta relación hay que entenderla según el modelo de las relaciones alma-cuerpo en el ser humano.

12º. *El principio de tolerancia*

No hay tampoco razón para acusar a la Iglesia de ser demasiado estrecha en materia de tolerancia o de ser enemiga de la auténtica y legítima libertad. Porque, si bien la Iglesia juzga ilícito que las diversas clases de culto divino gocen del mismo derecho que tiene la religión verdadera, no por esto, sin embargo, condena a los gobernantes que para conseguir un bien importante o para evitar un grave mal toleran pacientemente en la práctica la existencia de dichos cultos en el Estado (n. 18).

Después de una presentación tan clara de cómo en la Iglesia se entiende a la sociedad y al Estado, se añade una afirmación de gran importancia. En ella se trasluce la convicción de que estas ideas no siempre son aplicables en sociedades donde el pluralismo religioso es ya significativo. Entonces se recurre al principio de tolerancia, como forma de evitar males mayores. En ningún caso, sin embargo, se reconoce un derecho a

los que profesan otra religión, porque sólo una es la religión verdadera.

La concepción alternativa del Estado, la que procede del llamado por la encíclica «Derecho constitucional nuevo», se presenta también esquemáticamente a continuación. Puede hacerse de una manera mucho más breve.

1º. Origen y características generales del «derecho nuevo»

Sin embargo, el pernicioso y deplorable afán de novedades promovido en el siglo XVI, después de turbar primeramente la religión cristiana, vino a trastornar como consecuencia obligada la filosofía, y de ésta pasó a alterar todos los órdenes de la sociedad civil. A esta fuente hay que remontar el origen de los principios modernos de una libertad desenfrenada, inventados en la gran revolución del siglo pasado y propuestos como base y fundamento de un derecho nuevo, desconocido hasta entonces y contrario en muchas de sus tesis, no solamente al derecho cristiano, sino incluso también al derecho natural (n. 10).

Como era frecuente en aquel tiempo, el origen de todos los males que azotan a la sociedad moderna está en la reforma protestante. El principio de libertad, que ésta promovió referida a la interpretación de la Biblia, ha inspirado después todas las revoluciones (ante todo, la del siglo anterior, la francesa de 1789, que es el prototipo de todas). Esta «libertad desenfrenada» es la base de todas las ideas que se oponen, no sólo a la tradición cristiana, sino también a una moral estrictamente natural.

2º. El principio de igualdad

El principio supremo de este derecho nuevo es el siguiente: todos los hombres, de la misma manera que son se-

mejantes en su naturaleza específica, son iguales también en la vida práctica. Cada hombre es de tal manera dueño de sí mismo, que por ningún concepto está sometido a la autoridad de otro (ib.).

Queda claro cuál es el principio o punto de partida: la igualdad. Pero es importante la matización: no sólo en su naturaleza específica (nosotros diríamos: en su dignidad), sino también en la vida práctica. La aplicación más inmediata de esta forma de igualdad es que no puede haber subordinación de ninguna persona a otra.

3º. *Consecuencias de la igualdad para la organización de la sociedad*

En una sociedad fundada sobre estos principios, la autoridad no es más que la voluntad del pueblo, el cual, como único dueño de sí mismo, es también el único que puede mandar-se a sí mismo. Es el pueblo el que elige las personas a las que se ha de someter. Pero lo hace de tal manera que traspasa a éstas no tanto el derecho de mandar cuanto una delegación para mandar, y aun ésta sólo para ser ejercida en su nombre (ib.).

Una consecuencia de esa igualdad es que nadie puede ejercer autoridad sobre otros, si no es por delegación de éstos. La autoridad no es algo derivado de la naturaleza social de la persona, sino la consecuencia de un acto explícito de delegación del poder por parte de los ciudadanos.

4º. *Una sociedad sin Dios*

Queda en silencio el dominio divino, como si Dios no existiese o no se preocupase del género humano, o como si

los hombres, ya aislados, ya asociados, no debiesen nada a Dios, o como si fuera posible imaginar un poder político cuyo principio, fuerza y autoridad toda para gobernar no se apoyaran en Dios mismo. De este modo, como es evidente, el Estado no es otra cosa que la multitud dueña y gobernadora de sí misma (ib.).

En esta sociedad así constituida Dios no tiene lugar alguno. No hay un orden moral objetivo que regule el comportamiento humano: éste sólo es regulado por la libre voluntad de todos los ciudadanos y a través de los acuerdos a que lleguen entre ellos.

No hay que considerar superfluo este tan largo recorrido, porque a través del mismo hemos tenido acceso a una muy completa y clara versión de la concepción de la sociedad en el pensamiento cristiano de finales del siglo XIX. Es un modelo sencillo, donde la sociedad se caracteriza por una gran homogeneidad y también por una estructura muy piramidal y jerárquica. En la base, un conjunto de ciudadanos que tienen una mentalidad muy semejante y comparten la misma religión (aunque se admita ya que van existiendo excepciones...) es una sociedad, no sólo cristiana, sino católica. La convivencia requiere una autoridad, que procede de Dios y se encarna en dos instancias: el poder espiritual y el poder temporal, cada uno con sus propias competencias, y con la necesidad de complementarse y colaborar, pero con una última subordinación del poder temporal al espiritual, que deriva de la categoría de uno y otro.

¿En qué sociedad concreta y real puede plasmarse este modelo? Ante todo, se está pensando en Europa, o en el mundo occidental, donde el cristianismo es la religión dominante y la Iglesia (la católica u otras confesiones cristianas) tiene una

presencia decisiva. Pero, además, se está pensando en una Europa que comienza a ser radicalmente cuestionada por el movimiento de la modernidad: como consecuencia, ese modelo que se consolidó en la Edad Media está inmerso en una seria crisis. Es cierto que dicha crisis todavía afecta a capas sociales muy limitadas, pero refleja una lenta transformación de la sociedad antigua a la sociedad moderna. Esta sociedad moderna es el que se rechaza desde aquel otro modelo tan arraigado en el pensamiento de la época.

¿Y cómo se entiende el bien común en este contexto? En cinco ocasiones se menciona el término *bien común*, pero en ninguna de ellas se delimita con precisión su contenido. Constituye la finalidad de la autoridad, no el bien común directamente, sino el mover a todos los ciudadanos a realizarlo (1). Este matiz, no carente de importancia, se confirma cuando se critica a aquellos ciudadanos que no quieren tomar parte en la vida pública porque eso significa que no cumplen con su responsabilidad de contribuir al bien común (2). Por otra parte, el régimen político concreto que se escoja (León XIII no quiere pronunciarse por ninguno en particular) debe servir al bien común (n. 2). Las leyes se ordenan al bien común (n. 8). Hay una clara contraposición entre bien común y bien de un particular; de forma que servir a éste último es lo que no se admite haga la autoridad (n. 2).

(1) Es lo que dice literalmente el texto: «Ahora bien: ninguna sociedad puede conservarse sin un jefe supremo que mueva a todos y cada uno con un mismo impulso eficaz, encaminado al bien común» (n. 2).

(2) «Pero en general, como hemos dicho, no querer tomar parte alguna en la vida pública sería tan reprehensible como no querer prestar ayuda alguna al bien común» (n. 22).

He ahí los datos que el texto aporta, suficientes para destacar que el bien común es la finalidad de la sociedad políticamente organizada, y que el mismo es responsabilidad, no sólo del gobernante, sino también de todos los ciudadanos.

2. El concepto de bien común en el marco de la doctrina política de Juan XXIII

En su corto pontificado, Juan XXIII nos dejó dos encíclicas que inauguran enfoques muy prometedores en la Doctrina Social de la Iglesia. Por lo que a nuestro tema respecta, la aportación de *Pacem in terris* (PT) es más rica, pero *Mater et magistra* (MM) ofrece una definición del bien común, inspirada en Pío XII, que es la que hasta el momento repiten casi literalmente todos los documentos posteriores.

Comencemos por ésta última. Juan XXIII dedica una considerable atención al fenómeno que llama de la *socialización* como rasgo típico del momento. Entiende por tal el incremento de las relaciones sociales, lo que conlleva la multiplicación de asociaciones, a las que los ciudadanos se adhieren voluntariamente y con distinto grado de vinculación para conseguir determinados objetivos o dar respuesta a aspiraciones personales (MM 59). Es preciso que los gobernantes velen para que este progreso en las relaciones sociales sea una ayuda, y no un obstáculo, para los ciudadanos. Es en este contexto donde se invoca el bien común:

Para dar cima a esta tarea con mayor facilidad, se requiere, sin embargo, que los gobernantes profesen un sano concepto del bien común. Este concepto abarca todo un conjunto de

condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección (MM 65) (3).

Son muy ricos los matices de esta definición. A la afirmación del bien común, que se pone en relación con la tarea del gobernante, hay que añadir la precisión sobre su contenido: un conjunto de condiciones sociales que necesita el ciudadano para desarrollarse como persona. Con estos términos Juan XXIII está queriendo tomar distancia, tanto del liberalismo, que negaría el concepto mismo de bien común (reduciéndolo a la suma de los bienes particulares), como del colectivismo, que elimina la iniciativa del ciudadano (4). Según la concepción de Juan XXIII, que ha de inspirar las formas de organización, tanto económicas como políticas, el sujeto fundamental es la persona, que es la responsable y artífice de su vida y de su realización: pero para todo esto precisa de unas condiciones sociales que escapen a su control y que la sociedad le tiene que ofrecer.

(3) Pío XI, *Divini illius Magistri*, Acta Apostolicae Sedis 22 (1930) 62-63, ya mencionaba el bien común, todavía sin mucha precisión: *El bien común del orden temporal consiste en una paz y seguridad de las cuales las familias y cada uno de los individuos puedan disfrutar en el ejercicio de sus derechos y al mismo tiempo en la mayor abundancia de bienes espirituales y temporales que sea posible en esta vida mortal mediante la concorde colaboración activa de todos los ciudadanos*. Mucho más preciso es ya Pío XII, *Radiomensaje de Navidad 1942*, Acta Apostolicae Sedis 35 (1943) 13: *Toda la actividad política y económica del Estado sirve a la realización verdadera del bien común, o sea, de las condiciones externas que son necesarias al conjunto de los ciudadanos para el despliegue de sus cualidades y de sus funciones, de su vida material, intelectual y religiosa*.

(4) Esta preocupación por buscar un equilibrio entre los dos sistemas socioeconómicos de la época, capitalismo liberal y colectivismo, enmarca toda la encíclica, en la que se opta por un sistema mixto: el tema está desarrollado precisamente al comienzo de la parte segunda, donde se van a ofrecer lo que la encíclica tendría que añadir de nuevo a las enseñanzas de documentos pontificios anteriores (MM 51-58).

Este concepto así entendido es de una enorme fecundidad. Está en perfecta sintonía con el principio de subsidiariedad, que había sido enunciado por Pío XI en *Quadragesimo anno* (QA), con el que no se busca sino establecer un justo equilibrio entre las personas, las organizaciones sociales y el Estado, de forma que a cada uno se le deje actuar hasta donde lleguen sus posibilidades (5). Pero además veremos pronto la relación estrecha que tienen con los derechos humanos. Y, en todo caso, refleja la preocupación de la antropología cristiana por garantizar un adecuado equilibrio entre la persona humana y de la sociedad.

La definición de bien común que hemos encontrado en *Mater et magistra* será recogida en *Pacem in terris*, en *Gaudium et spes* y en *Dignitatis humanae*. Y no existe, hoy por hoy, ninguna que la mejore (6). Veamos ahora cómo aborda el bien común la encíclica sobre la paz, la *Pacem in terris*.

(5) Pío XI lo llama «gravísimo principio inamovible e inmutable» de la filosofía social, y lo formula así: «como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos» (QA 79).

(6) Juan Pablo II menciona con frecuencia, en sus encíclicas sociales, el bien común. Sólo una vez explica el concepto (citando en nota el n. 26 de *Gaudium et spes*, que reproduce la definición que hemos recogido): es en la encíclica *Centesimus annus*. Y lo hace de este modo: *Éste, en efecto, no es la simple suma de los intereses particulares, sino que implica su valoración y armonización, hecha según una equilibrada jerarquía de valores y, en última instancia, según una exacta comprensión de la dignidad y de los derechos de la persona* (n. 47).

Si *Mater et magistra* ofrece una definición precisa, *Pacem in terris* (1963) desarrolla ese concepto ya definido enmarcándolo en la doctrina sobre la sociedad y el Estado. El tratamiento que da Juan XXIII a la ordenación de las relaciones políticas (parte II de la encíclica) se estructura en torno a dos ejes: autoridad y bien común. La autoridad es una exigencia de la dimensión social del ser humano y de la convivencia social. Dicha autoridad debe estar sometida al orden moral, que es el que da fuerza obligante a la autoridad. Toda ley tiene que atenerse a este orden moral, que tiene en Dios su primer principio y último fin (PT 46-51). El bien común, del que se reproduce literalmente la definición que ya conocemos (PT 58), es como el horizonte en que se entiende la actividad de los individuos y los grupos intermedios y la razón de ser de cuantos gobiernan. Debe destacarse que el bien común no es sólo responsabilidad de la autoridad, sino de toda la sociedad: no es raro que esto se olvide, incluso en los tratados de moral política. Este bien común debe aprovechar a todos los ciudadanos y atender a todas las dimensiones de la persona (7).

El capítulo que estamos comentando inserta ahora un largo pasaje sobre los deberes del gobernante en orden al bien común (PT 60-66), que se concretan en los derechos humanos y deberes correspondientes, muy en consonancia con el lugar central que éstos ocupan en la encíclica de Juan XXIII. Comienza así:

(7) Se adelanta aquí, de alguna manera, la propuesta de *Gaudium et spes* para un desarrollo auténtico desde el punto de vista ético: que atienda a todo el hombre, que atienda a todos los hombres (que sea integral y que sea solidario) (GS 64).

En la época actual se considera que el bien común consiste principalmente en la defensa de los derechos y deberes de la persona humana (PT 60).

A la autoridad no le basta con reconocer los derechos: tiene que armonizarlos y regularlos, favorecer su ejercicio; más concretamente, desarrollar los servicios sociales básicos para todos, organizar sistemas de previsión social, facilitar el acceso al trabajo a todos cuantos estén en condiciones. Véase que se está exponiendo aquí lo que son las bases del Estado social, que tiene como rasgo tan característico suyo la promoción de los derechos sociales. Y concluye el pasaje con una afirmación que puede considerarse como una llamada de atención para no caer en un excesivo paternalismo del Estado: guardar el equilibrio entre la salvaguarda de los derechos esenciales de la persona humana y el respeto a la libre iniciativa (PT 65).

Por último, es digno de mención el concepto de *bien común universal*, un concepto nuevo que Juan XXIII considera imprescindible para ordenar las relaciones mundiales (tema al que se dedica la cuarta parte de la encíclica). La comunidad internacional de los pueblos no es la mera suma de los Estados, ni puede gobernarse desde los gobiernos nacionales. *Pacem in terris* reproduce a escala mundial el razonamiento que hemos encontrado cuando hablaba del gobierno de una comunidad política: también se invoca el doble eje de la autoridad y el bien común. No se da una nueva definición; sólo se subraya que estamos ante una nueva dimensión del mismo, cualitativamente diferente, entre otras razones porque este bien común universal ya no puede ser salvaguardado por los gobiernos de los Estados. De ahí que proponga la necesidad de una autoridad de rango mundial,

aun sabiendo las dificultades y los riesgos que una tal institución comporta (8).

Cabe concluir que *Pacem in terris* es el documento que más ha elaborado y mejor ha enmarcado la idea de bien común, tanto en las comunidades políticas particulares como en la gran comunidad universal de todos los pueblos. Documentos posteriores sólo han añadido algunos matices o aplicaciones a situaciones nuevas.

3. Las aportaciones del Concilio Vaticano II

Como resumen inicial hemos de decir que el Vaticano II ha ofrecido una doble aportación: en cuanto al bien común, lo ha situado en una mejor comprensión de la comunidad política; pero el Concilio se ocupó, además, de abordar a fondo el pluralismo de nuestras sociedades y sus consecuencias sobre la determinación de los contenidos del bien común y sobre el papel que corresponde en ello a la Iglesia.

Una de las aportaciones más destacadas de *Gaudium et spes* (GS) es la distinción entre sociedad civil y comunidad política. He aquí el texto:

(8) Más de tres décadas después el tema ha sido retomado, en el contexto de la globalización: hoy se habla de un *sistema de gobierno global* (*global governance*), que es una exigencia de un mundo cada vez más convertido en un inmenso mercado: si el principio básico del mercado es la libertad, esta misma libertad exige una autoridad que regule y encauce su ejercicio para que no se convierta en una fuente de permanentes y crecientes desigualdades. Sobre esta cuestión es recomendable el siguiente documento: *Global governance. Our responsibility to make globalisation an opportunity for all. A report to the Bishops of COMECE*, Brussels, September 2001 (existe traducción castellana).

Los hombres, la familia y los distintos grupos que constituyen la comunidad civil tienen conciencia de su propia insuficiencia para realizar una vida plenamente humana y se dan cuenta de la necesidad de una comunidad más amplia, en la que todos conjuguen día tras día sus propias fuerzas para realizar cada vez mejor el bien común. Por eso configuran la comunidad política según formas diversas. La comunidad política tiene su razón de ser en ese bien común, en el que encuentra su plena justificación y su sentido, y del que extrae su derecho primario y propio. El bien común abarca la suma de aquellas condiciones de la vida social con las que los hombres, las familias y las asociaciones pueden conseguir, de una forma más plena y expedita, su propia perfección (GS 74).

La sociedad civil comprende todas las formas espontáneas en que los individuos se asocian, más o menos establemente, para buscar sus propios intereses. La sociedad moderna se caracteriza por su complejidad y por su especialización: existen agrupaciones de muy distinto orden y finalidad, de forma que cada persona se adhiere, con diferente grado de vinculación, a múltiples asociaciones o grupos (formales, pero muchas veces también informales). Ahora bien, para que todo eso funcione adecuadamente es preciso un orden global de convivencia que establezca cauces y reglas del juego: ésta es la sociedad política (la misma sociedad civil, sólo que considerada desde una perspectiva distinta). Ese orden global de convivencia, que es la razón de ser de la sociedad política, se concreta en el bien común (de nuevo se reproduce la definición ya conocida de *Mater et magistra*) (9). Sólo después de estas afirmaciones

(9) Del bien común se había hablado antes (y repitiendo también la definición ya conocida) en el capítulo 2.º de la Primera Parte, que trata de la comunidad humana (GS 26). Esta comunidad humana es lo que luego se denomina «sociedad civil» y se contradistingue de la «comunidad política».

se introduce el concepto de autoridad y se desarrollan sus funciones, como queriendo dejar más claro que el orden lógico de las cosas es sociedad/bien común/autoridad (y no autoridad/bien común, como hacía *Pacem in terris*).

Si en este punto *Gaudium et spes* completa y mejora los planteamientos de documentos anteriores, en el otro aspecto que queremos mencionar la novedad tiene mucho más alcance. Se refiere al hecho del pluralismo ideológico y a las consecuencias que eso tiene para la Iglesia. La conciencia de este pluralismo subyace a todo el Concilio, aunque el tema no esté analizado sistemáticamente en ningún documento. Donde más expresamente se tiene en cuenta es en la Declaración sobre la libertad religiosa, como veremos en seguida. Pero antes conviene recordar las páginas de *Gaudium et spes* donde se analiza la *autonomía de las realidades temporales*. Al hablar de la actividad humana en el mundo (Parte Primera, capítulo 3), se sale al paso de ese temor, que albergan muchos de nuestros contemporáneos, de una excesiva vinculación entre esa actividad humana y una religión que limite injustificadamente la autonomía de la persona humana o de la ciencia. Traducido a nuestro lenguaje podría decirse: ¿hasta qué punto la ética cristiana o la interpretación cristiana de la vida deben ser determinantes para la regulación del comportamiento humano o de la organización de la sociedad? La pregunta se entenderá si se tiene en cuenta la reivindicación, tan repetida en todo el si-

Es sabido que este capítulo sobre la comunidad política (el 4º de la Segunda Parte) sólo se introdujo en una fase ya avanzada de la elaboración de la Constitución Pastoral, a sugerencia de algunos peritos que echaban en falta un tratamiento diferenciado de lo político. Fue concretamente ya en la última intercesión, en febrero de 1965. Cf. I. CAMACHO, *Doctrina Social de la Iglesia. Una aproximación histórica*, San Pablo ³1998, 342-345.

glo XIX y primera mitad del XX, de que todo el orden social y legal tiene que atenerse a la ley natural, y que la autoridad de la Iglesia es su intérprete legítima.

Gaudium et spes no entra en el debate sobre la ley natural, su alcance y sus contenidos. Se limita a discutir la función que corresponde a la Iglesia en su interpretación. Pero aborda el tema por una vía indirecta: precisando cuál es la autonomía auténtica que debe reconocerse a las realidades temporales. Para ello contrapone una forma aceptable de entenderla y otra inaceptable. La forma aceptable es ésta:

Si por autonomía de la realidad terrena entendemos que las cosas creadas y la sociedad misma gozan de leyes y valores propios, que el hombre va gradualmente conociendo, aplicando y organizando, es absolutamente legítimo exigir esa autonomía. No es sólo una reclamación de los hombres de hoy. Es que además responde a la voluntad del Creador. Pues, por la propia naturaleza de la creación, todas las cosas han sido estructuradas con una consistencia propia, con verdad, con bondad y con leyes propias, y según un orden, que el hombre debe respetar, teniendo en cuenta los métodos propios de cada ciencia y de cada técnica (GS 36).

Veamos ahora la interpretación que sería inaceptable:

Sin embargo, si por «autonomía de lo temporal» se entiende que las cosas creadas no dependen de Dios y que el hombre las puede utilizar de modo que no las refiera al Creador; no habrá nadie de los que creen en Dios que no se dé cuenta de hasta qué punto estas opiniones son falsas. La criatura sin el Creador se esfuma. Por lo demás, todos los creyentes, de cualquier religión, han oído siempre la voz y la manifestación de Él en el len-guaje de las criaturas. Es

más, por el olvido de Dios, la criatura misma se oscurece (GS 36).

En otras palabras: autonomía respecto a Dios, no. Lo que se silencia, significativamente, es el papel de la Iglesia. Aquí está la diferencia con la praxis tradicional y en ello consiste la autonomía del orden temporal: en que éste no está sometido a la autoridad de la Iglesia. El orden natural existe (unos principios éticos universales), y responde al designio creador de Dios. Ningún ser humano es ajeno a ello ni puede quedar indiferente: ha de buscarlo, pero desde su propia autonomía y no guiado por la Iglesia. Porque en un mundo plural en cuanto a las convicciones religiosas y a los sistemas éticos, la Iglesia no conserva ya la autoridad universalmente reconocida que poseía en la sociedad antigua (10).

Este enfoque de la autonomía de las realidades temporales supone, por parte de la Iglesia, un giro radical: reconoce a la sociedad moderna en su pluralismo consustancial y, consecuentemente, acepta un nuevo estatus para ella misma. No es exagerado hablar de un cambio trascendental que marca una nueva era en las relaciones Iglesia-sociedad. Porque ha quedado así superado el modelo de la sociedad antigua que analizamos más arriba: la Iglesia deja de ser una autoridad indiscutible para todos los

(10) La nota doctrinal sobre algunas cuestiones relativas al compromiso y la conducta de los católicos en la vida pública, de la Congregación para la Doctrina de la Fe (21 noviembre 2002), aplica esta concepción al concepto de laicidad. Y afirma, citando este texto de *Gaudium et spes* que estamos comentando: «Para la doctrina moral católica, la laicidad, entendida como autonomía de la esfera civil y política de la esfera religiosa y eclesial —nunca de la esfera moral—, es un valor adquirido y reconocido por la Iglesia, y pertenece al patrimonio de civilización alcanzado» (n. 6).

miembros de una sociedad homogénea y se convierte en una organización más dentro de una sociedad plural (11).

Si volvemos de nuevo ahora al capítulo de la comunidad política, comprendemos lo que la Iglesia pide para sí misma «sobre todo allí donde existe una sociedad pluralista» (GS 76), a partir de una distinción también novedosa y que no puede confundirse con la tradicional diferencia entre jerarquía y laicos. Porque importa

... distinguir netamente entre la acción que los cristianos, aislada o asociadamente, llevan a cabo a título personal, como ciudadanos de acuerdo con su conciencia cristiana, y la acción que realizan en nombre de la Iglesia en comunión con sus pastores (GS 76 a) (12).

(11) Nos referimos, naturalmente, al estatus jurídico de la Iglesia en la sociedad moderna: al derecho que tiene que existir y actuar; que es común al de otras organizaciones. La única condición que se le exige desde ese mismo estatus es que actúe de acuerdo con las reglas del juego establecidas: renunciar a imponer de forma coactiva las propias ideas, estar siempre dispuesta a proponerlas y apoyarlas en argumentos que puedan ser entendidos y valorados desde otras posiciones ideológicas o religiosas. Pero este estatus jurídico de la Iglesia debe el cristiano compaginarlo con su conciencia de ser enviado al mundo con la misión de comunicar el Evangelio, que es una obligación irrenunciable desde una fe madura y responsable. En la sociedad moderna, la Iglesia conserva su misión y reivindica cauces para realizarla, pero acepta los cauces que esta sociedad establece para todos. Por consiguiente, los creyentes deben huir, tanto de renunciar a esta misión suya (y recluirse en la comunidad de los que comparten la fe, con la conciencia de que en esta sociedad «no hay ya nada que hacer»), como de reivindicar el estatus del pasado (cuando a la Iglesia se le reconocía un lugar diferente en la sociedad, derivado del carácter más homogéneo de ésta).

(12) Resuena aquí la distinción, que hizo clásica Jacques Maritain en su obra *Humanismo integral*, publicada en 1936: actuar en cristiano y actuar en cuanto cristiano.

Esto supuesto la Iglesia sólo reclama libertad para llevar a cabo su misión:

Es de justicia que pueda la Iglesia en todo momento y en todas partes predicar la fe con auténtica libertad, enseñar su doctrina social, ejercer su misión entre los hombres sin traba alguna y dar su juicio moral, incluso sobre materias referentes al orden político, cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona o la salvación de las almas, utilizando todos y sólo aquellos medios que sean conformes al Evangelio y al bien de todos, según la diversidad de tiempos y de situaciones (GS 76 e).

Si nos hemos detenido en los textos, es porque ellos expresan con precisión las consecuencias de esa forma nueva de situarse ante la sociedad moderna, que pasa una página importante en la historia de las relaciones Iglesia-sociedad. Una última consecuencia de esta nueva actitud es la doctrina sobre la libertad religiosa. Pero para eso tenemos que asomarnos a un documento conciliar diferente: la Declaración *Dignitatis humanae* (DH) (13).

Y para hablar de este documento es preciso comenzar recordando las dificultades que encontró su elaboración: había no pocos padres en el Concilio que consideraban que el reconocimiento de la libertad religiosa estaba en abierta contra-

(13) Para la comprensión de todo el proceso que llevó a la aprobación del citado documento es imprescindible conocer la aportación de quien fue su principal inspirador, el jesuita norteamericano John Courtney Murray. Un estudio reciente de especial valor es el de J. L. MARTÍNEZ, *Consenso público y moral. Las relaciones entre catolicismo y liberalismo en la obra de John Courtney Murray, S. J.*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2002, en especial el capítulo 2 («La libertad religiosa, horizonte del consenso público»).

dicción con la doctrina oficial mantenida por la Iglesia desde el siglo XIX, cuando los grandes debates en torno a las llamadas entonces «libertades modernas». Delimitar bien el terreno en que se situaba el Concilio como distinto de aquel otro del siglo anterior fue una preocupación de los que defendían la libertad religiosa, y ha dejado su huella en el texto finalmente aprobado en diciembre de 1965.

El Concilio comienza reconociendo que la libertad religiosa es un derecho, para definir inmediatamente el contenido del mismo:

Declara este Concilio Vaticano que la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa. Libertad, que consiste en que todos los hombres han de ser libres de toda coacción por parte de individuos, grupos sociales o cualquier poder humano, de tal modo que en materia religiosa nadie sea obligado a obrar, contra su conciencia, mas que tampoco sea impedido, dentro de los debidos límites, para obrar en conformidad con ella, ya solo ya asociado con otros, tanto privada como públicamente. Declara, además, que el derecho a la libertad religiosa se funda radicalmente en la dignidad misma de la persona humana, tal cual se conoce por la palabra de Dios y por la razón misma. Derecho a la libertad, en la persona humana, que de tal modo ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad que se le considere como un derecho civil (DH 2).

El uso reiterado del término «declara» nos está indicando que el Concilio quiere subrayar la solemnidad de su afirmación. Declara que se trata de un derecho, y *declara* que su fundamento radica en la dignidad humana. No es, por tanto, una cuestión de «mera tolerancia», como era en León XIII (cf. supra). Pero lo que está aquí en juego no es la definición de la

verdad, que era como se orientaba el debate en el siglo XIX, ni esta afirmación puede interpretarse como una declaración de relativismo religioso. Por eso se concreta con toda precisión su alcance como «inmunidad de coacción», en sentido positivo y negativo. Aunque la cita es extensa, no nos resistimos a continuar el pasaje, porque se aclara de forma meridiana el verdadero sentido de la libertad religiosa:

Por su propia dignidad, todos los hombres, en cuanto que son personas, esto es, dotados de inteligencia y libre voluntad, y, por ello, dotados de responsabilidad personal, se sienten movidos por su propia naturaleza y por obligación moral a buscar la verdad, en primer lugar, la que corresponde a la religión. También están obligados a adherirse a la verdad, una vez conocida, y a ordenar toda su vida según las exigencias de la verdad. Mas los hombres no pueden en modo alguno cumplir dicha obligación, en conformidad a su naturaleza, si no gozan de libertad psicológica al mismo tiempo que de la inmunidad de coacción externa. Luego el derecho a la libertad religiosa no se funda en una exigencia subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza. Por esto, el derecho a tal inmunidad subsiste pleno aun en los que no cumplen con su obligación de buscar la verdad y de adherirse a ella; y su ejercicio no puede impedirse, siempre que se guarde el justo orden público (ib).

La búsqueda de la verdad, que es una exigencia objetiva de la naturaleza humana y no una pretensión subjetiva, no es posible sin la libertad. Tan personal es esta dinámica, que ni siquiera en casos de irresponsabilidad en esa búsqueda, puede suplirse desde otras instancias, violando esa «inmunidad de coacción externa», venga de donde venga.

La relación de esta cuestión con el bien común se explicita en diversos lugares de la Declaración. Y además se pone en

circulación un nuevo concepto que ayuda a precisar mejor las responsabilidades de unos y otros respecto a dicho bien común. Nos referimos al concepto de *orden público*, el cual se define como una parte de aquel primero. Este es el pasaje más explícito al respecto:

Además, puesto que la sociedad civil tiene pleno derecho a protegerse contra los abusos que puedan suscitarse so pretexto de la libertad religiosa, corresponde sobre todo a la autoridad civil poner en práctica tal protección; mas no debe realizarse en forma arbitraria o favoreciendo injustamente a una de las partes, sino según normas jurídicas, conformes al orden moral objetivo, exigidas por la eficaz defensa de los derechos, por la armonía pacífica de los mismos, por una suficiente preocupación por aquella honrosa paz pública, que es la ordenada convivencia en la verdadera justicia y por la debida protección de la moralidad pública. Todo esto constituye una parte fundamental del bien común; y se contiene en la esencia del orden público. Además de que, en la sociedad, se debe respetar la norma según la cual se ha de reconocer a los hombres la libertad en sumo grado, sin que pueda ser restringida sino cuando y en cuanto sea necesario (DH 7).

El orden público se define como «una parte fundamental del bien común» y su contenido se restringe a aquello que viene exigido desde tres frentes: la defensa de los derechos y la armonía entre ellos, la preocupación por la paz pública y la convivencia en la justicia, la protección de la moralidad pública. Esta parte del bien común precisa de una mayor vigilancia por parte del Estado. En realidad, la distinción que subyace en la Declaración entre bien común y orden público tiene por objeto concretar mejor la función de los poderes públicos. Tal distinción se menciona al establecer cuáles son los límites del ejercicio del derecho a la libertad religiosa y qué es lo que el

Estado no puede tolerar: cualquier forma de ejercicio que atenta contra esa parte del bien común que es el orden público. La promoción del bien común en general debe orientar la acción tanto de la autoridad pública como de los ciudadanos; pero el bien común incluye algunos aspectos que se reservan a la directa responsabilidad de los poderes públicos, donde éstos tienen que actuar de forma mucho más resolutiva: eso es el orden público.

II. TRES CUESTIONES ACTUALES RELATIVAS AL BIEN COMÚN

El recorrido que precede nos ha ayudado a comprender cómo se ha llegado a la elaboración de ciertos conceptos éticos. Esta elaboración ha estado muy vinculada a los debates con las grandes corrientes ideológicas de nuestro tiempo. El debate no puede darse por cerrado, como veremos al responder ahora a las tres preguntas que formulábamos al comienzo de nuestra exposición.

I.^a Pregunta ¿Se puede hablar verdaderamente de bien común?: el debate con las corrientes liberales

El liberalismo se ha caracterizado por su exaltación de la persona individual. No es éste el momento de entrar en un estudio profundo de su filosofía. Pero retengamos al menos que su aportación a la historia de la civilización es incuestionable. La filosofía liberal contribuyó vigorosamente a consolidar el concepto de persona, aunque lo hiciera en muchas ocasio-

nes distanciándose de la tradición cristiana, la cual, a su vez, había aportado elementos indiscutibles para entender y valorar lo que es el sujeto humano en cuanto persona. Este distanciamiento es palpable y llega a ser dramático cuando, invocando la dignidad de la persona, se promulgan las primeras declaraciones de derechos en el siglo XVIII (en los Estados Unidos nacientes y en la Francia revolucionaria), y éstas son recibidas por la Iglesia desde una postura de crítica y rechazo.

Si recordamos los momentos más agrios del debate entre la tradición cristiana y el liberalismo en el siglo XIX, encontramos en la forma de entender la libertad el punto esencial de discrepancia: la Iglesia acusa a esta corriente ideológica de no aceptar más límite a la libertad del individuo que los que provienen de la convivencia con otros seres libres, pero sin reconocer un orden moral objetivo que está por encima de toda libertad humana. Todavía recientemente Juan Pablo II, en su encíclica *Centesimus annus*, se hacía eco de este punto de discrepancia y se valía de él para criticar el modelo de democracia vigente en nuestro mundo (14).

Más allá de este debate, parece claro que la concepción liberal de la persona, que ha abierto vías decisivas en la historia para el progreso, ha suscitado al mismo tiempo problemas de cierta relevancia. Entre ellos, cabe destacar uno: la exaltación de lo individual es tal, que apenas hay lugar para entender la sociedad si no es como un conglomerado de individuos. Estos se yuxtaponen y entran en relación entre ellos, pero el todo social no es sino mera suma de las partes: lo social no tiene entidad propia, es sólo un agregado cuantitativo de los elementos que la componen.

(14) Cf. JUAN PABLO II, *Centesimus annus*, 46.

Hayek, uno de los autores liberales más relevantes del siglo XX, refleja esta problemática en su distinción entre sociedades primitivas y complejas. En las primeras, que son más homogéneas, es posible llegar a formular objetivos comunes compartidos por todos. Pero en las sociedades complejas, que son las modernas, la diversidad hace imposible esa convergencia. Los intentos de formular estos objetivos comunes a todos sólo conducen a la esclavitud: las grandes mayorías quedan sometidas a la servidumbre de aquéllos que logran disfrazar sus intereses particulares y hacer creer a los demás que son los intereses de todos (15).

Las sociedades complejas funcionan gracias a lo que Hayek llama «un amplio orden de cooperación humana», que no es otra cosa sino la economía de mercado: este orden no fruto del designio de nadie ni de la planificación, sino que deriva de la incidencia de ciertos procesos de carácter espontáneo. La civilización consiste en que hemos llegado a asumir, de forma no deliberada, determinados hábitos que se han ido generalizando a través de procesos evolutivos basados en la selección (16).

No es difícil concluir que ese principio de cooperación se torna muchas veces en principio de competencia, lo que explica mejor la referencia que Hayek hace a la selección natural. En todo caso, el orden social no es más que el resultado de esos procesos espontáneos, y no cabe en él ninguna forma de planificación o programación. Naturalmente, el bien común

(15) Estas ideas las desarrolló F. A. HAYEK ya en 1944, como crítica al nacionalsocialismo, en *Camino de servidumbre* (traducido en Alianza editorial, 2.ª edición, 1985).

(16) Cf. F. A. HAYEK, *La fatal arrogancia*, Unión Editorial, 1990 (la edición original es de 1988).

no tiene cabida en este universo conceptual, como tampoco la tendrían, en rigor, las políticas económicas y sociales, las cuales constituyen gran parte del contenido de los programas políticos y de la actuación de los gobiernos. Sólo cabría diseñar y mantener un orden legal basado en una estricta igualdad (formal) de todos: y efectivamente a eso habría que reducir la intervención de los gobiernos.

Es más que problemática la compatibilidad de estas ideas con la tradición cristiana reciente, tal como la hemos desarrollado en la primera parte de este trabajo. Según ella, el bien común no es ni una vana utopía ni un engaño, sino un marco que orienta la acción de las personas, las organizaciones y los gobiernos. Las dificultades para concretar los contenidos de ese bien común no justificarían su negación de principio. La dimensión social de la persona, que en la visión liberal quedaría reducida a relaciones interindividuales, genera vínculos estables y proyectos compartidos. El nivel en que estos proyectos se comparten es muy variable: va desde las asociaciones más sencillas y cercanas al individuo hasta los niveles de organización más compleja de las sociedades particulares e incluso de la humanidad como un todo. Porque la socialidad humana no conviene entenderla «desde arriba» (desde la sociedad como un todo), sino «desde abajo» (desde la articulación que se va produciendo a partir de las entidades más próximas a los individuos, a comenzar por la familia misma).

Esta imagen de la sociedad no responde a la mera yuxtaposición de individuos (agregado cuantitativo), sino a una compleja y enmarañada red, donde los individuos ocupan los nudos en que confluyen muchas de las relaciones establecidas. Para el adecuado funcionamiento de la misma el pensa-

miento social cristiano ha elaborado el principio de subsidiariedad. Aparece ya en 1931 en la encíclica *Quadragesimo anno* de Pío XI:

Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempo podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos (n. 79).

Se reconoce que en la sociedad moderna cosas que antes se hacían por los grupos más pequeños hoy tienen que ser asumidas por organizaciones más complejas. Por tanto, se está postulando la necesidad de la intervención del Estado en ciertas cuestiones que antes se podían lograr desde otras iniciativas de inferior rango (17). Con todo, este principio puede interpretarse de dos maneras: en sentido positivo (las asociaciones de rango supe-

(17) Esto es lo que se sigue del contexto en que este pasaje está colocado en la encíclica citada: en primer término se están criticando los perjuicios que ha causado el «individualismo» de la época; se pide, a continuación, que intervengan las asociaciones, y que el Estado sólo lo haga cuando sea absolutamente imprescindible.

rior deben actuar allí donde las de rango inferior no pueden) o en sentido negativo (las asociaciones de rango superior deben abstenerse de actuar allí donde las de rango inferior están incondiciones de hacerlo) (18). La interpretación positiva es la que se aplicaría aquí para justificar la actuación del Estado.

2.ª Pregunta. ¿Cuál podría ser el contenido concreto del bien común?: el Estado social y su crisis

Sentado que el bien común no es un concepto vacío de contenido, veamos cómo se podría concretar éste. En una primera aproximación, cabría decir que el bien común está estrechamente relacionado con los derechos humanos. Estos expresan esas condiciones esenciales para que toda persona pueda realizarse en cuanto tal. El papel que corresponde al Estado en relación con los derechos humanos, además, se ade-

(18) Esta duplicidad de interpretaciones (o acentos) aparece en el *Diccionario de la Real Academia Española*. La *subsidiariedad* se define como: «tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias» (en el sentido que hemos llamado positivo); en cambio, el *principio de subsidiariedad* se define así: «criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma» (sentido negativo). En este sentido negativo se ha aplicado también en la Unión Europea desde la cumbre de Maastricht (diciembre, 1991), en que aprobó el *Tratado de la Unión Europea*: en éste se empleaba, por iniciativa sobre todo del gobierno británico, para limitar las actuaciones de los órganos de la Unión en todo aquello que se pudiera realizar desde los gobiernos de los Estados miembros (nunca se mencionó el origen cristiano de este principio, cuya primera formulación, en la encíclica de Pío IX, parece procede del P. Gustav Gundlach.

cua bien al concepto de bien común tal como fue definido por el pensamiento de la Iglesia: buscando un equilibrio entre iniciativa particular e intervención pública o, con otras palabras, ateniéndose al principio de subsidiariedad.

Hablar de derechos humanos es hablar de dignidad humana, ya que aquéllos no son sino expresión de las exigencias de ésta. Pero esta afirmación de principio hay que traducirla luego en derechos y obligaciones, definiendo el alcance de unos y otras, estableciendo las competencias de las diferentes instancias sociales, todo ello de acuerdo con las condiciones históricas y culturales de cada época. Porque los derechos humanos, no sólo han sido reconocidos paulatinamente en la historia, sino que su alcance ha variado también de unas épocas a otras.

Un paso decisivo en este paulatino progreso en los derechos humanos ha sido el *Estado social*, como fase ulterior al capitalismo liberal del siglo XIX y comienzos del XX. Este nuevo modelo de Estado, que corresponde a un sistema económico de capitalismo mixto, se caracteriza por el desarrollo de los *derechos sociales*, que complementan a los derechos humanos clásicos, los derechos civiles, consolidados en el marco del Estado liberal. Si esta primera generación de derechos se caracterizó por el intento de garantizar una igualdad para todos, consistente en esencia en el reconocimiento de la libertad como atributo indispensable de cualquier ser humano, la fase última de desarrollo del capitalismo liberal había mostrado de modo fehaciente que esa igualdad era sólo formal, y por eso no accesible a todos. El nuevo modelo de Estado social pretende garantizar una igualdad material, no de principio sino de hecho: y para eso asume la tarea de asegurar a todos un nivel mínimo de bienestar desde el que cualquier ciudadano pueda desarrollar su existencia sin las trabas de una falta real de libertad para aprove-

char los recursos de la sociedad. Respecto a los derechos civiles, la función del poder público era sólo su reconocimiento; ahora, respecto a los derechos sociales, le corresponde promoverlos positivamente: en concreto, tiene que asignar recursos económicos a crear esas condiciones mínimas para todos (en campos como la educación, la salud, la vivienda, etc.).

Pero esto implica, no sólo que queden plasmados en textos legales, sino además que sean suficientes los recursos económicos asignados. Los derechos sociales tienen, entonces, una estrecha relación con la política económica, a través de la cual la sociedad distribuye los recursos del Estado entre los distintos objetivos perfilados. Todo ello presupone un debate político de gran trascendencia, en los que está en juego el alcance real de dichos derechos. Porque el contenido de estos derechos no es sólo cuestión de principios, sino consecuencia de decisiones político-económicas.

Funciona aquí plenamente el *principio de solidaridad*. Aunque es hoy cuando se habla con especial énfasis de la solidaridad, hay que reconocer que dicho principio constituyó, junto con el subsidiariedad, el entramado del pensamiento social cristiano en la búsqueda de una alternativa al individualismo liberal que evitara al mismo tiempo los excesos del colectivismo marxista. Ya entre las dos guerras mundiales se desarrolló una corriente de pensamiento social cristiano, que adoptó el nombre de «solidarismo», especialmente en Centroeuropa; tuvo una notable influencia en el pensamiento social de Pío XII (19).

(19) El principal representante de esta corriente fue el jesuita alemán Heinrich Pesch (1854-1926), cuyos dos títulos más conocidos son *Liberalismus, Sozialismus und christliche Gesellschaftsordnung* (1893-1900) y, sobre todo, *Christlicher Solidarismus und Soziales Arbeitssystem* (1924). Su discípulo, el también jesuita alemán Gustav Gundlach (1892-1963) fue uno de los asesores privados de Pío XII.

Pero quien mejor ha elaborado el concepto de solidaridad, en sintonía con el momento actual, ha sido Juan Pablo II en su encíclica *Sollicitudo rei socialis*, de 1987. Aunque es cierto que la realidad que contempla este documento es la humanidad en su conjunto y las desigualdades que se manifiestan a ese nivel, el concepto de solidaridad es perfectamente aplicable al sistema socioeconómico de un país particular. Para Juan Pablo II, la solidaridad es la respuesta ética más adecuada a la interdependencia de nuestro mundo. En este sentido, hay una correlación entre el análisis social (donde la *interdependencia* sirve como clave de comprensión) y la propuesta ética (concretada en la *solidaridad*) (20). He aquí las palabras de la citada encíclica:

Ante todo se trata de la interdependencia percibida como sistema determinante de relaciones en el mundo actual, en sus aspectos económico, cultural, político y religioso, y asumida como categoría moral. Cuando la interdependencia es reconocida así, su correspondiente respuesta, como actitud moral y social, y como «virtud», es la solidaridad. Ésta no es, pues, un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario, es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos (n. 39).

La definición relaciona directamente la solidaridad con el bien común, y añade como actitud esencial el que «todos seamos verdaderamente responsables de todos». Sentirnos res-

(20) Puede añadirse incluso que el concepto de interdependencia, tal como lo utiliza Juan Pablo II, es un precedente de lo que en años posteriores se viene llamando globalización.

ponsables todos de todos supone un mundo de valores bastante lejano a la competitividad, que tanto se predica hoy. Sin negar la importancia que ésta pueda tener para el progreso, es difícil ignorar que una sociedad sólo orientada por ella acaba siendo un mundo en que domina la hostilidad y la inseguridad, un mundo en que todos somos potencialmente (cuando no abiertamente) enemigos. La propuesta global de Juan Pablo II, que deriva de *Sollicitudo rei socialis*, consiste en sustituir a la competitividad como eje vertebral del sistema de valores dominante por la solidaridad.

Pero en la solidaridad así entendida hay que ver también el principio de legitimación del Estado social. Cabría afirmar que el Estado social no hace sino institucionalizar la solidaridad: es decir, organizarse de tal forma que ciertas necesidades básicas *de todos* sean cubiertas con recursos *de todos* a través del sistema fiscal. Estamos ante una conquista histórica de la humanidad, que se encarna en este modelo socioeconómico, como alternativa a los que le precedieron en la época moderna: una conquista a la que no debemos en modo alguno renunciar.

Porque las tentaciones de renuncia a ella son hoy perentorias. Y es que el Estado social, a pesar de sus indudables efectos positivos en términos de avances en la igualdad social y en la estabilidad de las sociedades, atraviesa hoy una aguda crisis. Por eso surge apremiante la pregunta de si no hemos ido demasiado lejos, y si no es hora de dar marcha atrás y proceder a desmontarlo.

Sería prolijo entrar en el análisis de la crisis del Estado social, donde se alían factores exógenos (la globalización y todas sus manifestaciones) y factores endógenos (derivados

de su misma evolución, casi cabría decir, de sus éxitos) (21). Pero, puesto que estamos hablando de ella, sí convendría dejar constancia que dicha crisis tiene que ver bastante con el olvido de la solidaridad. Los síntomas de ese olvido abundan. Y quizás todos ellos podrían ser interpretados desde esa tajante, e injustificada, separación entre lo público (identificado con lo estatal) y lo privado, que parece haberse impuesto hoy: uno de los efectos perversos del éxito del Estado social es la conciencia de que todos los intereses colectivos de la sociedad son responsabilidad exclusiva del Estado, mientras que los particulares pueden ocuparse sin más de sus propios intereses. Evidentemente, esta dinámica, que tan arraigada está hoy, deja en un estado de orfandad a los poderes públicos, que se ven obligados a actuar casi siempre en contra de la sociedad, no de forma complementaria a ella.

De nuevo valdría aquí invocar el principio de subsidiariedad en su doble acepción. Juan Pablo II lo ha invocado en su última encíclica social *Centesimus annus* para prevenir un excesivo intervencionismo del Estado, que también puede haber contribuido a esta dinámica de desencuentro entre Estado y sociedad, típica de los últimos tiempos:

Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior; privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común (n. 48).

(21) Un análisis de esta cuestión puede verse en: *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, *Revista de Fomento Social* 50 (1995) 149-169.

De nuevo se relaciona aquí la subsidiariedad con el bien común. Probablemente es el momento de recordar, como ya quedó sentado más arriba, que el bien común es responsabilidad, a la vez, del Estado y de la sociedad civil (no de aquél, frente a ésta o a pesar de ésta).

3.ª Pregunta. ¿Qué papel corresponde a la Iglesia en la definición del bien común en una sociedad pluralista?

Abordamos ahora los problemas que plantea a la definición del bien común el hecho de vivir en sociedades pluralistas, con una notable diversidad de grupos que poseen cosmovisiones y sistemas éticos diferentes. ¿Es posible siquiera una definición unívoca del bien común? (22).

En este punto es útil recurrir a la distinción entre *éticas de la felicidad* y *ética de la justicia*. Las primeras ofrecen un ideal de vida para la realización de la persona, para su felicidad (en el sentido clásico de esta palabra) y plenitud. Naturalmente difieren, dependiendo de las distintas cosmovisiones o concepciones de la vida a que acabamos de hacer alusión: por eso hablamos, en plural, de *éticas*. Una de estas éticas es la cristiana, que coexiste en nuestras sociedades con otras, religiosas o laicas (algunas de estas últimas incluso se ha desgajado de ella en el proceso de secularización que acompañó a la moderni-

(22) Este es el tema central de la obra reciente de D. HOLLENBACH, *The Common Good & Christian Ethics*, New York: Cambridge University Press, 2002. En ella está muy en primer plano cómo esta cuestión se plantea en Estados Unidos, en un contexto social muy laico, pero no especialmente beligerante contra lo religioso.

dad, como es el caso de la liberal). Frente a estas éticas de la felicidad, la ética de la justicia se refiere a ese mínimo denominador común compartido por todos los grupos, que es la base para la convivencia social en medio del pluralismo: es única y por eso utilizamos el singular, *ética*. El concepto de bien común tiene que ver más con esta ética de la justicia, que también encuentra una de sus expresiones más acabadas en los derechos humanos, según sus diversas declaraciones en las constituciones políticas de los Estados.

Pero en una sociedad pluralista el Estado no está legitimado para definir lo que es la «vida buena» (la felicidad de cada uno); sólo lo está para garantizar las condiciones sociales (de justicia) que permitan a cada uno hacer realidad su concepción de la «vida buena». Ahora bien, cuando decimos que la definición de este bien común es tarea del Estado, lo hacemos a partir de una concepción participativa de la política: porque estas condiciones de mínimos irrenunciables de justicia para todos deben ser definidas por la sociedad toda, a través del diálogo y la confrontación, del debate y la racionalidad. En esto consiste una sociedad civil responsable y articulada, que no vuelve la espalda a la política, sino que ejerce el debido control sobre ella sin perder su esencia de sociedad civil.

Naturalmente, todo lo que precede exigiría una discusión más detenida (sobre el valor de esa ética de la justicia, la participación de la sociedad en la gestión política y en el control de los políticos, el valor del consenso político en la democracia pluralista, etc.). Pero no es éste el lugar para descender a todo eso. Sólo lo mencionamos para contextualizar el papel que corresponde a la Iglesia en la formulación y la realización del bien común en una sociedad pluralista.

Porque la sociedad moderna —pluralista por esencia— ha supuesto un cambio esencial del lugar que corresponde a la Iglesia. En la sociedad antigua, homogénea y jerárquica, la religión cristiana era un elemento constitutivo de la estructura social y una guía para el comportamiento personal de todos los ciudadanos. La Iglesia era coextensiva con la sociedad. La autoridad eclesial era reconocida por todos: constituía, por eso, una autoridad social, cuya voz era oída, no sólo por todos los ciudadanos, sino por los gobernantes mismos. El sistema moral era único, y la autoridad de la Iglesia asumía, con el beneplácito de todo, no sólo su tutela, sino su interpretación.

Evidentemente, ésta no es la situación hoy. La sociedad moderna es secular y pluralista, es heterogénea por definición, y nada jerárquica. En ella los cimientos clásicos de la tradición y la autoridad han sido sustituidos por el progreso y la razón. La Iglesia, que comenzó a experimentar estos cambios ya en el siglo XVIII, adoptó durante décadas un posición esencialmente defensiva, reivindicando aquel estatus que durante siglos se le había reconocido y que ahora injustamente se le cuestionaba. Las relaciones de la Iglesia con la sociedad moderna a lo largo de todo el siglo XIX pueden analizarse desde esta clave.

Pero la modernidad, como una mentalidad que acaba por inspirar no sólo a las personas, sino también a todas las instituciones de la sociedad, terminó por imponerse. Y esta nueva realidad no pudo seguir siendo ignorada indefinidamente por la Iglesia ni interpretada como si la sociedad se hubiera desviado del verdadero camino. A lo largo del siglo XX la Iglesia entró en un proceso de revisión de aquel estatus anterior; con las tensiones propias entre los que empujaban a entrar en diálogo con este mundo nuevo y los que todavía anhelaban con nostalgia la restauración del antiguo. Este proceso tuvo un mo-

mento trascendental en el Concilio Vaticano II, que supuso un giro decisivo en las relaciones Iglesia-sociedad: en él puede decirse que la Iglesia, de una forma oficial y solemne, aceptaba, por fin, que el hombre moderno era un interlocutor adecuado para su mensaje (es decir, que no había que despojarse de todo eso que significa la modernidad para poder aceptar el Evangelio). Pero esto obligó a la Iglesia —y ello constituyó la tarea esencial del Concilio— a revisar a fondo ese lugar que ocupaba en la sociedad antigua y definir una nueva forma de presencia (23).

Para ello, la definición que se da de la Iglesia en las primeras líneas de la constitución dogmática *Lumen gentium* es decisiva:

La Iglesia es en Cristo como un sacramento o señal e instrumento de la unión íntima con Dios y de la unidad de todo el género humano (n. 1).

Como sacramento, la Iglesia se hace presente en el mundo a través, no de una autoridad preestablecida y encarnada en ciertas personas de su jerarquía, sino del testimonio y el compromiso de los creyentes. La misión de la Iglesia, entendida como ser testigo del Evangelio, se convierte en el núcleo de su comprensión y en la clave de la vida de sus miembros. Ser cristiano no significa otra cosa sino ser testigo de Dios y de su Evangelio en medio del mundo.

Desde el *punto de vista teológico*, esta presencia es un deber irrenunciable porque entronca con la condición misma de la fe y de la vocación cristiana. Ahora bien, desde el *punto de vista polí-*

(23) Un análisis detenido de esta cuestión puede verse en mi obra: *Doctrina Social de la Iglesia, o. c.*, capítulo 10.

tico y social, esta presencia es un *derecho*, que la sociedad moderna reconoce a todos los que se insertan en el amplio abanico de sus grupos y tendencias. Para ejercer ese derecho sólo se exige una condición: que se respeten las reglas del juego de una sociedad democrática, donde nadie tiene derecho a imponer coactivamente una visión de la vida y un modo de comportamiento, pero todos pueden proponer sus propias convicciones y proyectos para la persona humana y para la sociedad.

No es fácil, sin embargo, que las cosas se desarrollen según este esquema teórico. Las dificultades proceden de la sociedad misma, pero de la Iglesia también:

- * Vivimos hoy una cierta oleada de laicismo, que no sólo propugna el estatus de autonomía para todo lo humano, sino que adopta una postura de beligerancia abierta en relación con todo lo religioso, especialmente si es cristiano. ¿Es este laicismo consecuencia de nuestro pasado (como una especie de revancha después de mucho tiempo, en que el nacionalcatolicismo impidió coactivamente toda manifestación de laicidad? En todo caso, hay que denunciar que la Iglesia católica se ve sometida hoy en nuestro país, en sus símbolos y en sus dirigentes, a juicios descalificatorios y a manifestaciones de desprecio que nunca se permitirían respecto a otras minorías religiosas.
- * Los creyentes, por su parte, tampoco acaban de encontrar su lugar preciso en una sociedad así, que ha visto con qué velocidad se ha difundido en estas últimas décadas la mentalidad moderna. En vez de encontrar este difícil punto de equilibrio, la Iglesia corre el peligro de escindirse entre los que reivindican el orden antiguo (basado en unos principios morales derivados de una ley natural interpretada autoritativamente por la jerar-

quía eclesíastica) y los que huyen del espacio público (comunidades cristianas recluidas sobre sí mismas para preservarse del mundo exterior). Sólo si se eluden esos dos extremos, podrá la Iglesia actuar con credibilidad en la definición de los contenidos del bien común en cada momento histórico y en cada sociedad.

La exclusión de estas dos posturas extremas por parte de los creyentes no elimina, sin embargo, todos los problemas. ¿Puede un creyente aprobar leyes que permiten, o no penalizan, conductas que son incompatibles con la moral cristiana y con la interpretación que ésta hace de la ley natural? ¿Es lícito apoyar a partidos que llevan en sus programas tales propuestas legislativas? ¿Puede un político católico dar su voto en un parlamento a tales proyectos de ley? (24).

Las respuestas a estas cuestiones no son fáciles. Algunas consideraciones ayudarán a tomar una postura prudente en todo esto:

- 1) Es preferible juzgar los programas políticos en su totalidad y discernir el grado de compromiso o apoyo que se puede asumir en cada caso. Una postura prudente debe huir de análisis precipitados o de enfrentamientos descalificatorios, donde no es raro que se intente manipular con otros fines la buena conciencia de muchos católicos.
- 2) El católico no puede exigir que su moral se convierta en ley, ni siquiera invocando una ley natural que todos tuvieran que aceptar sin discusión. Esa postura lleva a

(24) La *Nota doctrinal* de la Congregación para la Doctrina de la Fe (21 de noviembre de 2002), citada más arriba, se ocupa extensamente de esta problemática.

un debate imposible. Pero el cristiano tiene la obligación de expresar sus convicciones morales y argumentarlas desde la razón, sabiendo que «las cosas están prohibidas porque son malas, pero no son malas porque están prohibidas». Un cristiano será tanto más responsable cuanto más cuide la argumentación que presenta, buscando siempre la vía más eficaz para entrar en diálogo con quienes parten de premisas diferentes (25): los debates que se ciñen a posiciones maximalistas por ambas partes ya vemos a qué conducen.

- 3) Habrá veces en que resulta imposible llegar a textos legislativos totalmente acordes con la moral cristiana. Aunque el cristiano debe siempre dejar clara cuál es su postura, en algunas ocasiones le estará permitido seguir el principio del mal menor: apoyar ciertas medidas legales que reducen la inmoralidad de una norma, aunque ésta no sea del todo satisfactoria (26).
- 4) Sin duda que permitir no es lo mismo que imponer. Ningún creyente (ni ninguna otra persona) se verá obligado a actuar contra su conciencia. Pero la permisividad contribuye a socializar ciertos valores en un sentido o en otro. Las leyes tolerantes en cuestiones relativas a la vida o a la familia no imponen obligaciones a nadie, pero contribuyen a difundir ciertos valores o formas de entender la existencia que no están en sintonía con la antropología cristiana. Esto invita a los cristianos a adoptar otras iniciativas, que miran

(25) Y hacerlo sin «complejo alguno de inferioridad» (cf. *Nota doctrinal*, l. c. 7).

(26) *Nota doctrinal*, l. c. 4, citando la encíclica *Evangelium vital* de JUAN PABLO II (concretamente el n. 73).

más a la educación y a una acción a largo plazo, como la vía más eficaz para incidir sobre la definición del bien común vigente en la sociedad. También aquí arrastramos ciertas lacras de épocas anteriores que llevan a muchos a identificar lo que no está prohibido por la ley con lo que es éticamente aceptable: esta deformación de la conciencia moral debe ser objeto de atenta consideración en la Iglesia.

- 5) Si se trata de estrategias a largo plazo que hagan creíbles en una sociedad laica una visión cristiana de la vida, nada será comparable en eficacia al testimonio de vida. Sólo si los cristianos saben «contagiar» sus convicciones a los demás estaremos en el camino de una verdadera evangelización.

Permítasenos una última consideración para concluir: La situación actual de la Iglesia tiene no pocos puntos en común con la Iglesia primitiva, cuando las primeras comunidades abrían paso al cristianismo en aquel imperio tan tolerante con un sinnúmero de confesiones religiosas de lo más dispares. Si el cristianismo llegó a obtener carta de ciudadanía, fue gracias al testimonio de los creyentes. Hoy estamos en una situación parecida a aquella de los inicios, con la diferencia de que al florecimiento de religiones de entonces ha sustituido hoy una notable sequía religiosa. Nuestra sociedad es, sociológicamente, laica, y muchas veces laicista. El reto para la Iglesia es hacerse presente y ganar autoridad moral en ese contexto tan hostil: el campo de acción, el compromiso de los cristianos por humanizar nuestra sociedad, siendo sacramento de que el ser humano puede abrirse a la trascendencia y aspirar a vivir en fraternidad. Y eso, aunque se multipliquen hoy los signos de que todos esos proyectos resultan una pura ingenuidad.

SOCIEDAD DEL BIENESTAR

Y FAMILIA

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA

Catedrático de Filosofía del Derecho en
la Universidad de La Coruña y Columnista de ABC

Estoy muy agradecido por la invitación de la Conferencia Episcopal Española y la Fundación Pablo VI para participar en la clausura de este curso. Muchas gracias también por las palabras muy amables de la presentación.

Como durante estos últimos días ustedes habrán venido tratando sobre cuestiones relativas a la sociedad del bienestar, quizás convenga que cuanto antes me centre en lo que se refiere a la segunda parte del título de mi intervención, es decir, las cuestiones relacionadas con la situación de la familia, especialmente en España, dentro del ámbito de lo que se ha venido en llamar el Estado o la Sociedad del Bienestar. Pero quizá tampoco sea del todo ocioso o inútil que les comunique durante los primeros diez o quince minutos de mi intervención algunas reflexiones sobre mi perspectiva sobre ese Estado del Bienestar y los problemas que plantea, para centrarnos, después, en el caso concreto de la familia.

Probablemente, después de la crisis del comunismo y de la derrota de uno de los dos grandes contendientes en la llamada guerra fría, parece constituir ya un lugar común la consideración de que, en alguna medida, el sistema de mercado o, si se prefiere, la sociedad capitalista (hay defensores de ella que no son partidarios de esta última denominación, porque es,

más bien, la que les otorgan sus enemigos o rivales), la economía de mercado o capitalista, se ha quedado, en cierto modo, sin rival. Quizá no sea muy cierto, sobre todo en el ámbito de las ideas. En el ámbito de la realidad, es posible que muchos de quienes se manifestaron como partidarios y defensores de los sistemas intervencionistas, socialistas o comunistas, hayan rectificado y dado marcha atrás, quizás obligados por la fuerza de los hechos. Pero en el ámbito de las ideas, no parece que sea razonable hablar de un triunfo del sistema liberal. No entro, de momento, en consideraciones valorativas sobre la preferencia de uno u otro sistema, sino que me refiero, más bien, al diagnóstico de la situación, a la cuestión de hecho de qué ideas prevalecen entre los estudiosos o en los medios de comunicación. No comparto esa idea de que haya un pensamiento único, hegemónico, dominante, neoliberal que se imponga por todas partes. Insisto, al margen de que esa hegemonía nos parezca buena o mala. Si analizamos los artículos que se publican en la prensa y en las revistas especializadas, los libros, lo que se sostiene en la mayor parte de las emisoras y cadenas de televisión, no parece que pueda defenderse en serio la tesis de que las ideas dominantes van por ese camino neoliberal. Por mi parte, creo que existe un desfase entre lo que parece que se impone en la realidad y lo que todavía sigue dominando en gran medida en el ámbito de las ideas.

Tal vez constituya un atrevimiento por mi parte, pero me voy a arriesgar a exponer al menos cuál es mi punto de vista sobre un asunto casi inagotable, y que ha suscitado tantas polémicas, como es el de las relaciones entre el cristianismo y la política y la economía. Naturalmente, profundizar algo en él sería tema para otra conferencia e incluso para todo un curso, pero sí me gustaría exponerles muy brevemente cuál es mi

posición porque quizás así se entienda mejor lo que tenga que decirles después sobre la familia. Siempre genera reparos o incluso un poco de vergüenza hablar sobre algo acerca de lo cual la mayoría de quienes escuchan saben probablemente más, pero eso tampoco impide la posibilidad de decir lo que se piensa al respecto. Quizás sea un obivdad decir que el cristianismo es una religión, que contiene un mensaje de salvación que, de una manera o de otra, y dentro de unas maneras diferentes de vivirlo e interpretarlo, vincula al hombre con una realidad trascendental, sobrenatural y, más concretamente en el caso del cristianismo, con un Dios personal. Si no me equivoco, eso es lo fundamental.

Esto no significa que no haya una ética, mejor, una moral, que derive de esa vivencia religiosa. Por supuesto que la hay. Y, por lo tanto, no se puede negar que pueda haber unas obligaciones, o unas consecuencias de tipo político, social y económico derivadas de los principios de esa moral. Pero, a mi juicio, están subordinadas, o son secundarias, es decir, existe un orden jerárquico entre ellos. Así, tiene primacía la vivencia personal y comunitaria del mensaje, de la relación con Dios, y, dependiendo de ella y subordinada a ella, existen consecuencias morales que también son personales, incluidos los deberes para con uno mismo, y comunitarias ante todo y, luego, las obligaciones que tenemos hacia los demás, entre las que van incluidas las derivadas de las exigencias de la justicia, de la organización justa de la sociedad.

Pero sería entonces erróneo entender el mensaje evangélico como algo dirigido y orientado directamente a la reforma de la sociedad o al cambio de sus estructuras. No niego que esto sea importante, pero me parece que es derivado y secundario. Si tuviera que tomar posición, diría que, a mi juicio, si

el cristianismo está llamado a transformar el mundo político y social, será a través de la reforma personal de los hombres, y no directamente, a través del hecho de que el cristianismo entrañe la asunción de una determinada forma de organizar la sociedad, ya sea capitalista, liberal, social-demócrata, socialista, comunista, anarquista. Cualquier concepción de la sociedad, cualquier sistema socioeconómico, podría, en principio, ser compatible en el cristianismo, siempre y cuando salvaguarde al menos dos cosas (lo que, por supuesto, no todos, ni la mayoría de ellos, hacen): la libertad, esa libertad interior, metafísica, personal, y la dignidad del hombre. El problema consiste en determinar cuál de esos sistemas soporta mejor esa prueba, qué sistemas garantizan, o son más compatibles, con la dignidad y la libertad. Eso ya es una cuestión que habrá que decidir atendiendo a los efectos y consecuencias que producen y no limitándonos a la retórica que exhiben.

Lo que trato de sugerir, y soy consciente de que puede resultar polémico, es que algunas de las virtudes morales clásicas del cristianismo, y yo creo que de la moral universal, que es a lo que aspira también el cristianismo, no tienen una traducción directa o inmediatamente política. Por ejemplo, la generosidad, el amor al prójimo, o el perdón a los que nos ofenden, el amor a los enemigos, etc. La solidaridad, que, en el fondo, es la versión laica y moderna de la fraternidad, sólo tiene auténtico sentido si los hombres somos hijos de Dios, si tenemos un padre común, porque, en caso contrario, lo del hermano sería pura metáfora, o puro símil. La idea de fraternidad, o, si se prefiere, en su versión moderna de solidaridad, es una exigencia, como sugería antes, más bien personal. Naturalmente, quien cumpla con esa exigencia actuará en la vida pública de una determinada manera. Pero no soy muy partidario, muy entusias-

ta, por no decir nada entusiasta, de los intentos de imponer lo que son virtudes morales personales a través de la acción coactiva del Estado, a través de los Presupuestos Generales del Estado. Con esto no estoy diciendo que no existan responsabilidades para los gobiernos relativas al bienestar, a la dignidad, a la lucha contra la miseria. Claro que las tienen. Lo que estoy intentando sugerir es que antes incluso que los gobernantes, todos tenemos la obligación de reconocer y respetar la dignidad de los demás y de allanar el camino de las virtudes que conducen ella. Además, es esta idea, a la vez bastante liberal y también cristiana. Cuando me planteo el problemas de la determinación de los límites de la acción del Estado, no crean que me remonto directamente a autores clásicos del liberalismo moderno o contemporáneo, como Montesquieu, Humboldt o Hayek, sino que dando un salto quizás un tanto audaz, cabe remontarse a san Agustín cuando afirma que no es misión de los Estados el castigo de todos los pecados o vicios, sino solamente de aquellos que atentan contra el fundamento de la convivencia y de la paz y el orden social. Así, está trazando ya unos límites al Estado, cuya finalidad esencial no consiste en la realización del orden moral ni en el logro de la perfección moral y la felicidad de los ciudadanos, tarea de otras instituciones como la Iglesia, sino para preservar ese mínimo fundamental que es el orden y la paz social. Actualmente, la miseria es un elemento, un hecho, un factor que atenta contra ese orden. No estoy diciendo, por tanto, que el Estado tenga que lavarse las manos, sino sólo que no es su misión imponer directamente la moralidad.

En definitiva, salvo con algunas pocas personas que no tengan muy buena intención o defiendan intereses poco confesables, creo que no es difícil ponernos de acuerdo en que la ma-

yoría aborrecemos la miseria, la pobreza, la situación de marginación social, y que creemos que todos debemos luchar contra esos males. La polémica, si se afronta con recta intención, estriba más bien en determinar cuáles son las causas de esa miseria y, por lo tanto, cuáles son los remedios. Y aquí sí existen diferencias de criterio. Pero al menos habrá que presuponer a todos los interlocutores la buena fe de que quieran realmente remediar el problema. Precisamente, lo que entonces no se puede pretender es monopolizar sólo desde un lado la causa de los pobres y de la lucha contra la miseria, y afirmar que sólo nosotros, nuestro grupo, partido o ideología nos ocupamos realmente de ellos. Por mi parte, tengo la experiencia de personas de ideas claramente capitalistas, liberales radicales, de quienes me consta que en su vida personal dedican su tiempo y su esfuerzo a estas causas, como me consta que las hay desde el lado socialista o comunista.

Lo que sí pretendo es que no se presuponga que quienes más hablan o más presumen, o quienes más utilizan una determinada retórica, sean por ello los que hacen más. Y está, además, por supuesto, el problema de determinar cuáles son las causas, y cuáles las terapias mejores. Yo creo que hay que acudir con humildad a los expertos, lo que sucede es que ellos dicen cosas distintas y a veces están mezclando intereses o aspectos ideológicos en sus consideraciones. No es lo mismo pensar que las causas de la marginación y la miseria, especialmente en el Tercer Mundo, se debe a la explotación de los países pobres por los ricos, y, por lo tanto, a la injusticia de los intercambios entre ellos, que pensar que tienen mucho que ver; o al menos que también tiene que ver la situación con la corrupción vigente en esos países, o con la aplicación de terapias intervencionistas o proteccionistas, con la proliferación de go-

biernos corruptos, inmorales, dictaduras, etc. Tal vez el problema sea más complejo, y si sólo nos fijamos en una dirección o aspecto, a lo mejor acabamos combatiendo la causa del progreso en lugar de combatir la causa de la miseria. Porque lo que sí es cierto es que las sociedades que más han progresado son aquellas que han aplicado principios moderadamente liberales. Y digo «moderadamente» porque países en los que el sector público alcanza más del cuarenta por ciento del PIB, difícilmente pueden ser calificados como defensores de un liberalismo radical o de un capitalismo salvaje. No digo que estos niveles esté mal ni bien; sólo afirmo que se trata de una intervención del Estado notable. El problema estriba en determinar si las críticas muy excesivas a las sociedades occidentales no pueden entrañar el desgraciado efecto de combatir la causa del progreso, pues muchas veces es la libertad económica, las instituciones democráticas liberales, la confianza de la sociedad, un grado de confianza en las instituciones que forma parte de lo que ha venido a llamarse el «capital social» y tantas otras cosas que no se dan precisamente en esas sociedades sometidas a más altas condiciones de atraso. No voy a decir, por supuesto, que sean culpables; tal vez son víctimas, pero a lo mejor el remedio no está sólo en lo que algunos con buena intención proponen, sino también en alertar sobre algunas simplificaciones que se hacen con frecuencia en este sentido y que no contribuyen sino a agravar el mal.

Como no quería alargarme mucho con esta primera parte sobre el Estado del bienestar, concluiré yo con unos datos que tomé hace dos o tres años y que, en esa medida, siguen en vigor, aunque ignoro si se habrá habido alguna modificación significativa posterior. Pero, en cualquier caso, lo que sí resulta llamativo es que en las últimas dos o tres décadas se ha pro-

ducido un gran aumento del gasto público. Entre 1972 y el 82, se multiplicaron los recursos sociales por 6,45. El sector público ha pasado de un veintitantos por ciento hace tres décadas a un cuarenta y tantos casi cincuenta actualmente. Eso es un hecho. Podemos discutir después si es bueno o malo. Hay autores liberales que nos dicen que es malo y que habría que reducir ese gasto, y los hay socialdemócratas o de otras orientaciones colectivistas, que creen que hay que aumentar esa proporción. Es un debate importante. Ahora bien, lo que sí es una cuestión del hecho es que el proceso no ha sido hacia la reducción del Estado. Esa idea de que hay una ideología dominante del Estado mínimo, que además se ha incrementado con los gobiernos del PP es una idea que la realidad desmiente. Con esto no digo que sea malo, probablemente sea bueno y, por eso, tanto partidos más liberales como más socialistas van en esa misma dirección. Pero lo que llama la atención es que se diga que se está reduciendo el tamaño del Estado, que cada vez hay más capitalismo y que se está en camino de desmantelar el Estado del Bienestar.

El problema consiste en determinar si con estas terapias intervencionistas estamos remediando mucho o poco el mal. Esa es otra parte esencial del problema, y realmente si yo tuviera que haber hablado aquí hace cinco años quizá el panorama trazado habría sido más negativo. Ahora quizá no lo sea tanto, y en gran parte gracias a la política económica de los últimos gobiernos y también a la inmigración, pero nos encontramos aún con graves dificultades para hacerlos frente, por razones económicas, por falta de recursos para satisfacer las exigencias del Estado del Bienestar.

Concluyo esta parte de mi intervención con la exposición de algunos errores o, al menos, visiones discutibles de estos

problemas que pueden contribuir a agravarlos más que a mejorarlos. No estoy seguro de que tenga razón, pero creo, y de momento pienso así, que existen algunas ideas equivocadas que se encuentran muy extendidas y gozan de gran aceptación social.

El primer error consistiría en la tendencia a concebir que las sociedades se organizan o diseñan desde el poder. Es decir, que las sociedades son el fruto de la deliberación y la planificación y, por lo tanto, de la decisión de alguien, sea más o menos identificable, que tiene el poder. De estas premisas se deduce que todo lo que de malo, injusto, desigual, hay en la sociedad depende del planificador, del gobierno, en definitiva.

En segundo lugar, otro error consiste en olvidar que junto a los bienes que puede provocar la intervención del Estado en la economía, con ciertos límites, a través de las políticas sociales, sin embargo, la extensión del crecimiento del poder del Estado suele ser siempre un gran mal, y por esa vía crece el poder y muchas veces hasta puede llegarse a la opresión.

Ortega y Gasset recordaba un poco irónicamente el cuento del oso amigo del hombre que dormía la siesta y que al ver que se posaba una mosca sobre él y le estaba molestando, le dio un zarpazo para espantarla. Al hacerlo, consiguió su fin, pero produjo en su amigo males mucho mayores. Muchas veces, queriendo hacer un bien, espantar la mosca, podemos producir un daño mayor que el mal que queremos evitar. Conviene tener esto presente. Por eso, muchos pensadores liberales han advertido de la existencia de efectos de las acciones humanas no deseados por el agente.

Además, estos inconvenientes del intervencionismo estatal tienen que ver también con la educación. El paternalismo es-

tatal discurre unido al infantilismo ciudadano. John Stuart Mill alertó contra los males que acarrearba el intervencionismo del Estado sobre la educación, porque los hombres se acostumbran a esperar del Estado la solución de todos sus problemas y a no buscar la solución por sí mismos. No siempre están claras las ideas acerca de cuáles son los fines del Estado, y he mencionado antes el caso de san Agustín, que no es precisamente la última palabra al respecto, pero sí me parece una opinión bastante acertada.

Con esto tenemos un cuadro más o menos, no sé si fiel o no de los problemas, de algunos de los problemas que puede plantear el Estado del Bienestar. Pasemos ahora, como les anunciaba, a la familia, que es lo que realmente nos importa hoy y aquí.

En primer lugar, lo que quizás habría que decir es que la familia no es ajena a todo esto de lo que les he venido hablando y han estado ustedes tratando durante estos días, porque aunque el valor de la familia trasciende el ámbito de lo económico, además de otras funciones sociales, también posee un valor como parte integrante del capital social y, por lo tanto, también un valor económico. Por eso tiene que ver también con el bienestar, incluso el material. Por mi parte, no reduzco el bienestar social a puro bienestar material, pero aún limitándolo a eso, la familia tiene que ver con el capital social y con el bienestar material.

La destrucción de las familias, las crisis, más tarde hablaremos algo de esto, aparte de los problemas personales que provocan, y sobre todo para la educación de los hijos, provoca también males para la propia sociedad, porque genera individuos peor integrados, no diré más conflictivos necesariamen-

te, pero con más problemas para integrarse en la vida social, es decir, preocupados por otras cosas sin poder dedicarse a lo que tendría que ser; a lo que es, lo natural en un niño o en un adolescente. Así son obligados a vivir con problemas propios de adultos mucho antes de serlo y cuando no están capacitados para asumirlos. Lo peor de todo esto es, por supuesto, los males que padecen las personas, pero indirectamente también producen un daño de naturaleza económica a la sociedad. Naturalmente, ésta no es la razón fundamental por la que debemos preocuparnos, pero desde luego sí es una más.

Sin embargo, parece que ha habido un cambio de actitud en los últimos tiempos en torno a la familia. Me refiero a un cambio de actitud por parte de los poderes públicos, de los gobiernos, la oposición, los principales partidos políticos. Algo que estaba muy desatendido, casi olvidado, que parecía incluso conservador o reaccionario, casi iba a decir que franquista, propio de otras épocas, empieza a ocupar el primer plano de la atención y de la preocupación colectiva. Claro, existen varias razones. Unas son económicas, como he insinuado antes: el envejecimiento de la población y los problemas para que la Seguridad Social pueda seguir realizando sus prestaciones. También hay razones oportunistas o de conveniencia política, que tampoco hay que descalificar del todo porque, al fin y al cabo, en la democracia los gobiernos intentan convencer, aspiran a hacerse con la voluntad popular y por tanto están atentos a ella, incluso a veces la halagan. Entonces, si ven que la sociedad empieza a preocuparse por la familia, o saben que las encuestas establecen que la fuente principal de felicidad, lo que más les interesa a los españoles, es precisamente la estabilidad familiar; una buena relación familiar; entonces los políticos, y me parece bien, miran hacia esa realidad por razones de

conveniencia electoral o para dar satisfacción a lo que la sociedad quiere.

Lo cierto es que cada vez es más valorada la institución familiar. No soy sociólogo, pero creo que sabrán ustedes que en la mayor parte de las encuestas, la institución más valorada por los ciudadanos es la familia. Eso significa que cuando va mal es lo que más echan en falta y lo que más aspiran a recuperar. Es decir, la familia es el ámbito donde primariamente encuentran los hombres algo parecido a la felicidad, en la medida en que eso es posible en esta vida.

Y no es extraño entonces que se hayan producido debates políticos, propuestas electorales de un lado y de otro y que haya algunas polémicas abiertas en nuestros días que no les voy a sustraer y que me voy a permitir pronunciarme con la cautela y brevedad que el problema y la circunstancia requieren.

Una vez más tengo que poner de relieve mi posición más bien cautelosa hacia el intervencionismo estatal. No es muy bueno que el Estado intervenga demasiado en la regulación de la familia. Evidentemente, tiene que regular, entre otras razones porque es una institución, no es algo meramente privado. No estoy negando, pues, que tenga que haber un derecho de familia. Lo que estoy diciendo es que los excesos en la regulación no son buenos. De hecho, se trata de algo obvio, pero en lo que a lo mejor no todos reparan. El Derecho interviene cuando la institución ya está un poco en quiebra o en peligro. Si tienen que intervenir los jueces para decidir qué tipo de educación recibe el hijo porque no hay acuerdo entre los padres, o porque existen otros problemas, o porque hay un caso de separación o de divorcio o hay que ocuparse de la tutela del niño, es decir, es porque algo ya funciona mal. Al-

guno de ustedes dirá quizá que eso sucede siempre con el Derecho, pero quizá no sea exactamente así. Cuando uno compra una casa acude a un notario y hacen una escritura, etc. Se trata de actos jurídicos normales. Pero en el caso de la familia, cuando interviene el Derecho es porque empieza a fallar su funcionamiento. En cualquier caso, lo que trato de sugerir es que no me parece muy bueno que los gobiernos entren a legislar cómo deba ser la vida interior de las familias, aunque sí es razonable que se regulen algunos derechos mínimos fundamentales, sobre todo de los hijos, pero regular cómo deba ser la convivencia entre los cónyuges no me parece que, en general, sea función del Estado.

En cualquier caso, no se trata de algo privado, tampoco lo quiero llevar a ese extremo, de algo puramente personal en el que los poderes públicos no tengan que intervenir en absoluto. El artículo 39 de la Constitución lo deja bastante claro:

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Y entre esos acuerdos internacionales se encuentra la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas que, en su artículo 16, reconoce la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad.

Esta afirmación, a pesar de que muchas veces quede reducida a algo retórico, reviste una importancia, pues el reconocimiento jurídico de que la familia es una institución natural, y no meramente convencional, permite impedir que quede relegada a algo manejable según las opiniones de las eventuales mayorías. Reconocer que la familia es una institución natural y que además es fundamental para la sociedad, me parece importante. Naturalmente, ese texto no garantiza que luego existan acuerdos sobre su contenido y su regulación concreta, sobre lo que haya que hacer, evidentemente, pero al menos es importante que se recuerde que la familia es un elemento natural de toda la sociedad y que, por lo tanto, en la propia naturaleza residen ya algunos principios que no es razonable vulnerar o desconocer. Sobre algo de esto hablaremos después.

Comentaba antes el valor que, a mi juicio, tiene la familia desde el punto de vista del llamado capital social. Aunque me gusta muy moderadamente esta expresión, creo que encierra una gran verdad. El concepto se refiere al hecho de que los valores morales, las pautas, las relaciones familiares, las relaciones de amistad, y todo ese entramado de relaciones sociales no interesadas, no egoístas, entrañan además un valor económico, forman un capital, en contra de la pretensión de que en las sociedades capitalistas lo único valioso es el egoísmo, la búsqueda de la satisfacción de cada inclinación personal. Eso no es cierto ni en Estados Unidos ni en otros países capitalistas, como lo confirman muchos estudios al respecto. Ni tampoco lo es en nuestra sociedad. Pero lo que quiero sugerir es que, además, hay un valor económico inherente a todas esas relaciones y valores morales, a eso se le ha venido a llamar capital social para dar a entender que tiene un valor económico. Es capital junto al dinero, los medios de producción, etc.

La familia tiene mucho que ver con ese capital social, posee un altísimo valor. No cabe reducirlo a eso, es muy claro, pero en tiempos en que apelar a valores más altos pueda parecer anacrónico, espero que no suceda eso aquí, al menos cabrá apelar a la utilidad, y lo que no se hace por convicción que al menos se haga por interés. Si a la sociedad le interesa su bienestar material, entonces no puede descuidar la estabilidad y el orden en las relaciones familiares, porque precisamente la familia es un factor decisivo para el bienestar social, ya que le incumbe una función esencial en la socialización, es decir, en la educación de los hijos. Por más que se hable con razón de crisis de las instituciones educativas, de la misión educativa de las iglesias, de los colegios, de los profesores, etc., en el fondo la clave fundamental se encuentra, si no me equivoco, en la familia. A través de ella es como se transmiten los valores fundamentales, o se dejan de transmitir, y en ella es donde se forman verdaderamente los ciudadanos. Me da la sensación de que muchos profesores, sobre todo en la enseñanza media, se encuentran con que no están capacitados ni es su función, aunque se esfuerzan para hacerlo, enseñar algunas cosas que tendría que los alumnos deberían haber aprendido en el ámbito familiar. Muchas veces ya es tarde, porque hay muchas cosas que hay que vivirlas desde los primeros años y a través, sobre todo, del ejemplo. La fuente principal de la educación es el ejemplo, y enseña mucho más un maestro por lo que hace, por lo que el alumno ve, que a lo mejor por lo que se encuentre en los libros o en sus explicaciones.

Lo que trato de decir es que, sin reducir el asunto a un puro economicismo, la inversión en familia es una buena y rentable inversión. Cabría invocar, sin duda, razones más eleva-

das, pero, al menos, si no por ellas, por las superiores, deberemos preocuparnos por la familia, aunque sea por las inferiores.

¿Qué problemas fundamentales podemos percibir en la situación de la familia en España? A pesar de que es la institución más valorada, y tal vez por eso mismo, se manifiestan más claramente, con más nitidez y con más pesar, estos problemas. En primer lugar, la caída, la disminución de la natalidad y el envejecimiento de la población, sólo paliados, y eso en parte, por los inmigrantes. El hecho fundamental es que los matrimonios, al menos los españoles, se contraen cada vez más tarde, a una edad avanzada, y eso hace que tengan normalmente menos hijos. También, y por razones obvias, en ocasiones se intenta no tenerlos o reducir su número. Otro problema, y recuerdo cosas que están en la mente de todos, reside en las dificultades para adquirir una vivienda. Eso contribuye al retraso de la independencia de los hijos y, por lo tanto, al retraso de la edad para contraer matrimonio. A esto se añaden también las dificultades para encontrar trabajo estable. Se retrasa cada vez más la edad, sobre todo en el caso de los universitarios, para entrar en el mercado laboral, se prolonga la estancia en la Universidad con los másters y los cursos de especialización. Al final se llega a los treinta años o más sin haber abandonado la casa paterna, cosa que puede no estar mal desde cierto punto de vista, pero que plantea, evidentemente, algunos problemas. Por no hablar de los que afectan a las mujeres a la hora de conciliar la maternidad, no sólo con las tareas domésticas, pues se supone que deben ser compartidas, al menos en principio, con el trabajo. En eso realmente hay mucho también que hacer y la comparación entre España, a pesar de lo que se ha avanzado, y otros países de nuestro entorno es abismal. La ayuda que reciben las mujeres y, en general, las familias, en

otros países por hijo, por maternidad, son muy superiores a las que hay en España, a pesar de lo que se ha avanzado últimamente. Lo mismo cabe decir de las ayudas fiscales o de la falta de guarderías públicas.

Hay un punto que quisiera mencionar porque a veces se omite o se trata de manera insuficiente o parcial. Me refiero a la violencia o malos tratos en el ámbito doméstico. Todo suele quedar reducido a la cuestión de la violencia ejercida por los hombres sobre las mujeres. Pero es evidente que muchas veces se omite o se mitiga el problema de los malos tratos a los niños y a los ancianos. Todo esto forma parte fundamental de la degradación de la situación de la familia en España. Abundan los ancianos abandonados por sus propias familias, que tienen que vivir solos y en precarias condiciones, cuando no sufriendo incluso la violencia. No quisiera hacer comparaciones, todos los casos de violencia son condenables, pero, desde luego, algunos obtienen más difusión en los medios de comunicación que otros.

Todo esto nos ha llevado hacia una transformación de la familia española en la misma dirección que otros países occidentales, con un incremento de las familias monoparentales, con un aumento, tal vez insuficiente todavía, del trabajo femenino, un desplome de la natalidad, un cambio radical en las relaciones entre jóvenes y adultos, entre hijos y padres. No se trata tanto de valorar o juzgar como de plantear los problemas. Quizá tenga también aspectos positivos, pero esa especie de igualdad o de camaradería entre padres e hijos, puede producir también efectos indeseables. Ni es correcto establecer una distancia tal que el padre venga a constituirse en una especie de ser supremo, ni tampoco conviene confundir la amistad y la relación entre padres e hijos. Son cosas distintas. Todo

esto ha cambiado y, en buena medida, para bien. Aumentan los hogares en los que vive una persona sola. Esto resulta alarmante. Cada vez son más las personas que viven solas, no sólo ancianos, también jóvenes, y, en definitiva, parece que nos encaminamos hacia un pluralismo en los modelos de familia, parece que estamos abocados a convivir entre distintas formas de entender la familia. Quizá el hecho tenga aspectos positivos, pero puede conducir a cierta desorganización familiar y a un aumento de los problemas psicológicos derivados de la ruptura de la familia.

No quiero dejar de plantear una cuestión polémica, pero en la que seguramente están ustedes pensando porque nos encontramos ya ante ese debate que además conviene plantear con serenidad, pero no hasta el punto de dejar de decir cada uno aquello que cree que tiene que decir, aunque con la mayor cautela y serenidad posibles.

La concepción cristiana de la realidad ha dejado de ser dominante en nuestra sociedad. Y no me acojo con esto al dictamen de Azaña de que España haya dejado de ser católica, pero sí me parece que, al menos, lo que más ruido hace, tal vez la profundidad quizás sea otra cosa, lo más superficial y visible en los medios de comunicación, la televisión, la radio, lo que se dice en las tertulias, eso cada vez tiene menos que ver con la concepción cristiana de la vida.

Es posible que en lo profundo el cambio sea menor. Estoy casi convencido de que es así. No hay que tomar lo que más ruido hace por lo único y dominante. Lo que pasa es que eso que ocupa el primer plano, va luego extendiéndose y al final acaba pareciendo que es lo único, la verdadera realidad. Pero sí conviene partir de la base de que sin que los católicos nos

encontremos en las catacumbas, tampoco hay que exagerar; no podemos presuponer que los valores dominantes en la sociedad coincidan con los nuestros. Quizá no haya tanto desajuste, pero no podemos partir del consenso, y esto es lo que vemos en las cuestiones relacionadas con la familia y con las nuevas orientaciones o concepciones en torno al matrimonio.

Un brevísimo texto de la exhortación «Apostolica Familiaris Consortio», redactado por Juan Pablo II, afirma que la familia está fundada sobre el matrimonio y que esa unión íntima de vida entre un hombre y una mujer, pública y libremente contraída, supone un vínculo indisoluble abierto a la transmisión de la vida humana. Cosa bastante clara, quizá casi obvia cuando se redactó, pero que hoy resulta polémica.

No defiende el Pontífice, con razón, esta doctrina como un mero asunto de régimen interno para los católicos, sino también como un patrimonio universal de la naturaleza humana. Si esto lo decimos en ciertos ambientes, lo más probable es que nos encontremos con sonrisas y burlas o con acusaciones de dogmatismo, poco menos que cosa de antidemócratas, intolerantes, que vulneran los derechos de las personas. Por mi parte, creo que el presentar algo como valioso, como dotado de valor universal no es lo mismo que imponerlo. Es, simplemente, proponerlo. Otra cosa sería si se obligara a todos a vivir de acuerdo con estos principios.

La pregunta que podemos hacernos es si realmente es ésta la concepción dominante del matrimonio. No me refiero al matrimonio concebido como sacramento. En el texto citado no se refiere el Pontífice a eso, sino a un matrimonio contraído pública y libremente entre un hombre y una mujer, con un vínculo indisoluble y abierto a la transmisión de la vida.

¿Esta concepción es la dominante? ¿Acepta la mayoría de la sociedad que el fin primordial, aunque no el único, del matrimonio sea la procreación? Pues si ese y la educación de la prole fuera su fin natural, entonces ya tenemos resuelto el problema que les iba a plantear ahora. Si admitimos que las relaciones sexuales no tienen como fin primordial el placer personal, aunque también tengan ese fin y no hay nada de malo en ello, sino la reproducción de la vida humana y que han de ejercerse, llevarse a cabo exclusivamente dentro del matrimonio, nos encontraremos en contra de la versión dominante o, al menos, enfrentados a otra muy vigente.

El problema está, como en tantas otras cosas, en que esta concepción tendrá que coexistir con otras, y en una sociedad democrática tendrán que convivir, intentar dialogar y llegar a un entendimiento. Ahora bien, en lo que no se puede caer es en la trampa de que, porque una determinada concepción pueda ser defendida por una concreta confesión religiosa, deba entonces ser tratada como algo puramente privado. Porque además eso no se argumenta cuando la Iglesia proscribiera el homicidio o el terrorismo o cuando sostiene que es razonable que los poderes públicos busquen el bienestar material de los ciudadanos. Ahí no hay problema. O cuando condena incluso determinados aspectos de la política exterior de un gobierno. Tampoco hay ningún problema. Lo que no se puede es pretender que cuando no interesa o conviene, entonces hay que reducirlo al silencio, censurarlo o considerarlo como si fuera algo así como un reglamento interno o privado.

Esto venía al caso de la propuesta de reconocer a las uniones homosexuales la condición de matrimonio. Creo que después de lo dicho mi posición ya está suficientemente clara, pero, en cualquier caso, me interesa salir al paso de una forma

que estimo equivocada de resolver el problema, y que consiste en apelar a la libertad y defender que el que quiera una cosa que la haga, y el que no, que la rechace, pero que ambas deben ser admitidas y reconocidas. Según eso nadie podría legítimamente oponerse a que se consideren matrimonio las uniones estables entre personas del mismo sexo. Es el argumento del pluralismo que carece de validez cuando afecta a valores o a concepciones que se consideran fundamentales o compartidos. Nadie dice en el caso del homicidio que el que quiera que lo cometa y el que no, no. O la corrupción política. No afirmo que sean casos equivalentes. El problema consiste en discriminar qué cosas deben quedar relegadas a la conciencia o a la libertad personales y qué cosas no.

Para un católico la cosa está clara. El problema es si además hay que ser beligerantes o, al menos firmes, en la cuestión política, porque no se trata de algo que afecte sólo a la concepción que tienen los católicos para organizar sus relaciones familiares, sino que afecta a la familia como institución social. No se trata de que una religión o una concepción religiosa intenten imponer a todos su forma de entenderla. Al menos debemos discutir abiertamente sobre qué es lo razonable, y, a mi juicio, al margen de otras consideraciones, se podría decir lo siguiente. En primer lugar, presentaré un argumento que suelen utilizar los defensores de la equiparación y a continuación presentaré una alternativa a él.

El argumento que suelen dar a favor es el del afecto. Apparentemente es muy relevante, y parece difícil oponerse a él. Hace poco escuché a un ministro del Gobierno, y creo que de muy buena fe, defender esa posición. Lo importante sería eso. No habría nada reprochable en que si dos personas del mismo sexo se aman y viven juntos, puedan contraer matrimonio.

De lo que se trata es de determinar si el afecto por sí solo, la convivencia, da lugar a una institución familiar o no. Porque afecto puede haber entre amigos, o entre los miembros de un club deportivo, etc. Incluso hasta convivencia, pueden convivir juntos en una casa. Pero, ¿es eso una familia? No se trata de que nadie tenga el derecho a definir las instituciones. En la concepción inherente al texto de Juan Pablo II anteriormente citado, no se hace referencia a ningún dogma de fe. Además ha sido defendida y compartida por personas antes de que el cristianismo existiera como religión: la unión estable de un hombre y una mujer públicamente y libremente contraída y con un vínculo indisoluble.

Se trata de una forma de concebir la institución familiar. Entonces, me parece que eso es lo que es esencial a la familia. Y si se cambia, entonces llegaremos a otra cosa, pero no a lo que hemos venido llamando hasta ahora familia. Y no sólo los cristianos, sino la civilización occidental durante siglos, para la que el matrimonio es una unión entre hombre y mujer. Estoy dispuesto a considerar como familia en este sentido más a una relación poligámica que a una relación homosexual, porque la poligamia sí cumpliría, aunque de mala manera, ese fin de la procreación, pues es una forma familiar; de hecho vigente en algunos grupos y sociedades. Puede ser considerada aberrante, injusta o discriminatoria para la mujer, pero es una forma de familia. No se trata de una valoración moral, sino de que hay realidades que son familiares y otras que, a mi juicio, no lo son. El problema fundamental es que donde no hay una unión encaminada a la transmisión de la vida, no hay familia. La familia es eso, y no otra cosa. Que luego se quieran equiparar todos los derechos, o casi todos los derechos, eso es ya otro debate. Y no es que me esté aferrando a una mera cuestión

de palabras, pero no se debe llamar familia a lo que naturalmente no lo es. No entro en la valoración de las conductas, ni en el respeto que merezcan, ni en los derechos que puedan generar. Me parece que en eso los poderes públicos deben ser lo más generoso que sea posible, pero en la medida en que no cumplen cierto fin natural esencial no pueden tener la misma regulación. Y la concesión de la adopción como fórmula de una transmisión de la vida en cierto modo más ficticia, me parece que plantea graves problemas y dificultades.

Me he extendido quizá demasiado en este problema. No quería centrarme sólo en esta cuestión, porque no es la única que afecta a la familia. Creo que las políticas de ayuda son algo sobre lo que es fácil ponerse de acuerdo. Bien es verdad que los recursos no siempre son suficientes. Los gobiernos socialistas avanzaron algo en esta dirección, aunque fue insuficiente. También los de Aznar aprobaron un plan integral de protección familiar del 2002-2004, que ha mejorado algunos aspectos pero de forma también bastante insuficiente. El PSOE en la oposición presentó en marzo del 2002 unas políticas para el bienestar de las familias. También hay bastantes desigualdades por CC. AA. Navarra y Cataluña tienen unas políticas de ayuda a la familia más favorables que otras, como, por ejemplo, Aragón, entre otras muchas.

Termino apelando a algo que es muy fácil de decir como retórica, pero que, a mi juicio, sigue siendo la clave. La única forma de mejorar la situación de la familia es a través de la educación y de la asunción de las responsabilidades personales. A cada uno, las suyas. A las familias por su lado, a la escuela por otro, a las confesiones religiosas por otro, etc. Es decir, intentar contrarrestar la influencia de ciertos poderes sociales que tienen todo el derecho del mundo a expresarse, pero no

solos, o no de forma hegemónica. Por ejemplo, nos encontramos con la tensión existente entre lo que vemos mayoritariamente en el cine, no esto no se entienda como una crítica, soy un gran aficionado al cine y hay grandes películas con grandes valores morales, pero en general la mayoría de lo que vemos en el cine o en la televisión o en la mayor parte de las publicaciones periódicas, sobre todo las revistas, va en una dirección, legítima si se quiere decir; y lo que muchas veces se vive en las familias o en muchas de ellas, o en la escuela. No me refiero sólo a cuestiones morales, sino a otras como el valor de la lectura, de la exigencia, de la disciplina, del trabajo. No es precisamente eso lo que se fomenta desde la mayoría de los medios de comunicación. Los adolescentes se encuentran con que los valores que se les intenta inculcar en la escuela o en grupos religiosos, son unos y luego los que ven en otros ámbitos sociales son completamente diferentes, y es más fácil irse hacia unos que hacia los otros.

Terminaré refiriéndome a algunos elementos que podrían contribuir a revalorizar lo que algunos llaman «cultura familista», aunque no me gusta nada la expresión. En suma, al apoyo y vigencia social de la familia.

En primer lugar, la revalorización de la propia institución. Es algo sobre lo que se ha avanzado bastante, el fomento cultural y social del valor de la estabilidad familiar; que no es una antigualla. Si la convivencia es imposible será inevitable la separación, pero eso no significa que se considere como algo bueno, que se admita que si falla el amor cualquiera tiene derecho a cambiar su relación y a romper la familia. Ahí hay una coartada peligrosa. No condenaré ni juzgaré a nadie, pero me permito expresar mi opinión. El amor; y menos la inclinación más o menos pasajera, no puede servir como coartada para la

ruptura de un compromiso libremente contraído. Lamento si al decir esto molesto a alguien. Si la convivencia es imposible, hay remedios, pero eso no impide recordar que la estabilidad familiar es un valor social, incluso un valor económico, algo muy importante.

También es importante tratar socialmente los conflictos familiares. Me parece muy bien que se aceleren, desde cierto punto de vista, los trámites de divorcio, pero cuidado, pues también puede favorecer consecuencias indeseables. Facilitarlos puede conducir al divorcio en casos que a lo mejor podrían haber tenido otro tratamiento, con otras terapias, y no me refiero sólo a los psicológicos. A veces es mucho más importante la defensa de ciertos valores afectivos que el tratamiento psicológico, y si se facilita excesivamente el divorcio pueden precipitarse rupturas que podrían evitarse.

Es necesario también implicar a las familias en el proceso educativo. Da la sensación de que muchas veces los padres, con cierto complejo de culpa por las situaciones que viven los hijos, tienden a ponerse de su lado en todo, a concederles todo, a sobreprotegerlos e incluso a ponerse de su lado frente a cualquier conflicto escolar con el profesor. Muchos profesores de enseñanza media, yo lo he sido durante 9 o 10 años, se lamentan de que antes los padres iban a hablar con ellos y les pedían más disciplina para sus hijos, que les hagan trabajar, porque la educación de calidad es un medio de promoción social, y hoy muchas veces se encuentran con padres que casi son peores que los hijos, en el sentido de que les reclaman y les niegan los derechos a los profesores, siempre piensan que sus hijos han suspendido injustamente, etc. Quizás esa implicación educativa en el profundo sentido de las familias sería muy conveniente.

Termino confiando en que todo lo que he dicho no dé una impresión negativa ni catastrofista sobre el futuro de la familia, que ha pasado pruebas tan duras como ésta o mucho más. Creo que no hay ni que bajar la guardia ni despreocuparse, ni creer que todo va bien, ni tampoco pensar que no tiene solución y que nos encaminamos hacia la destrucción de la familia. Pienso que no es así, y confío en no estar equivocado. Muchas gracias.

Mesa Redonda

¿Hay democracia económica?

Una revisión del Estado de Bienestar

JOSÉ SÁNCHEZ JIMÉNEZ.
Universidad Pontificia de Salamanca de Madrid.

PATRICIO HERRÁEZ.
Universidad San Pablo-CEU.

¿HACIA UNA DEMOCRACIA ECONÓMICA? UNA REVISIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

JOSÉ SÁNCHEZ JIMÉNEZ

Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid

Me van a permitir que, antes de responder a la invitación que nos hace el moderador de la Mesa, haga una brevísima referencia al marco espacial que nos acoge: el salón Herrera Oria, de la Fundación Pablo VI, obra, como todos ustedes conocen, del fundador de esta Institución, el siervo de Dios, cardenal Ángel Herrera Oria, hombre clave, desde el nacimiento de la Asociación Católica de Propagandistas en la expansión y desarrollo de la Doctrina Social y Política Católica a lo largo de más de sesenta años, concretamente, los dos primeros tercios del siglo xx.

En 1909, cuando aún no había cumplido los 23 años, era nombrado presidente de la *Asociación Católica Nacional de Jóvenes Propagandistas*; y el día 1 de noviembre de 1911, editaba el primer número de *El Debate*, igualmente dirigido por él, que unos meses más tarde funda la Editorial Católica, y se vuelca ya de forma definitiva en el más querido de sus propósitos y objetivos en pro de un *Estado Social*, tal como hoy y aquí se nos invita a reflexionar: la creación, mantenimiento y

ampliación de un *proyecto social*, de un *proyecto cultural* y de un *proyecto político*, desde los que luchó por hacer realidad de manera permanente la *formación de hombres* y la *fundación de instituciones* como testimonios y como instrumentos de la Doctrina Social Católica, de la búsqueda de la *justicia social* en el mundo agrario mediante la formación y apoyo a la *Confederación Nacional Católico-Agraria*, desde el cuidado de una formación universitaria moderna mediante una réplica católica a la Institución Libre de Enseñanza, y desde la gestación, alumbramiento y atención oportuna a un inicial grupo de la *Democracia Cristiana* cuyo lema y propósito habría ser la preocupación y ocupación en la *convivencia*, como fin de la política; de la importancia de la «acción política», como el primer paso hacia el *bien común*, mediante la práctica de esa *justicia social* referida, interesada y proyectada, a «dar a cada miembro del cuerpo social lo que necesita para el cumplimiento de sus funciones sociales».

* * *

Es de rigor, y de justicia, esta referencia, y pretendo además que sea de gratitud y de recuerdo; precisamente porque, en ésta, como en otras ocasiones, la mirada atrás posiblemente sea la mejor receta para aprender a mirar y a proyectar hacia el futuro.

Porque el asunto que nos preocupa y el tema que se nos brinda estuvo en la preocupación y en los desvelos de D. Ángel Herrera, y halló en él uno de sus más preciados artífices. En la base de su doctrina y en el venero de su acción siempre febril siempre quedaban a la vista dos conceptos básicos de la Doctrina Pontificia, que vuelven a alumbrar hoy con una fuerza apa-

rentemente nueva: la preocupación por la *justicia social*, y la alusión permanente a los supuestos y propósitos del *bien común*.

Permítanme sólo dos testimonios, uno del inicio de su pontificado, y el segundo del final, de los mediados sesenta, cuando le es aceptada por Pablo VI la renuncia a su diócesis para dedicarse a una obra más amplia, a nivel nacional, siempre al servicio de la Iglesia que él precisa siempre y concreta bajo la dependencia de la jerarquía eclesiástica.

1. El primero, tomado del Homenaje de la Acción Católica al cardenal Tedeschini en 1948, pone el dedo en la llaga de la guerra y en la responsabilidad de los católicos en la misma como consecuencia de la desatención, del olvido de la *justicia social*:

De verdad os digo una vez más que yo no acabo de comprender lo que está pasando en España... Estamos perdiendo la granjería de nuestra desventura, de la enorme desventura de nuestra guerra civil.

La paz debió caracterizarse entre nosotros por un espíritu de sabia comprensión, de clemencia, y sobre todo de ardiente deseo de *practicar la justicia social* con quienes se habían puesto frente a nuestras filas, más que por un odio a Cristo y a su Iglesia, porque creían ver en nosotros desconocidos y desamparados sus derechos sociales.

2. El segundo, a sólo diez meses de su muerte, lo tomo del prólogo al texto de *Doctrina Social Católica* que la BAC publicaba en 1967:

La doctrina social católica —comenta al referirse a la *Gaudium et Spes*— sigue avanzando a medida

que progresan la técnica, la sociología, la economía y la cultura social de los hombres modernos.

El *bien común*, al que se ordenan todas las virtudes, no es hoy el bien de un Estado o de una nación determinada. El bien común es hoy el de toda la humanidad (...)

La técnica moderna produce, entre otros bienes, la unificación del mundo, y, como consecuencia, en el campo jurídico y moral se amplían los deberes del bien común al conjunto de todas las naciones, que forman cada día más una sola unidad.

* * *

He aquí, por lo tanto, la *razón de ser y el propósito de la democracia*: la posibilidad y capacidad decisoria de todos y cada uno de los humanos para hacer disfrutar, proyectar, compartir y transmitir una vida mejor para todos.

Sin capacidad decisoria no hay democracia; y en el caso específico de la producción, intercambio y consumo de bienes, el mundo actual, en el que minoritarios, pero muy poderosos, sectores tiene como *dios al mercado y como templos de este mismo dios a las entidades financieras*, ignora con más o menos cinismo esta doble base: la *justicia social y el bien común*; se ha cubierto con el manto de la «globalización», y ha acabado ignorando la especificidad de una *democracia política* que ha mantenido su peso en tanto el sufragio universal fue acotando su presencia y su ligazón a soberanías nacionales. Hoy, esas soberanías, con excepción de unas cuantas, se han transformado en *soberanías dependientes*; aun cuando el lenguaje político las titule y señale como *soberanías compartidas*.

Obsérvese cómo los movimientos neo-liberales hablan del mercado libre; cómo auspician el logro de la justicia en el mismo en tanto desaparezcan ataduras que siempre desautorizan o condenan por intervencionistas; cómo reducen los problemas sociales o generan expectativas futuras colgadas de una fe que nunca acaba de conseguir su paraíso, cuando ya han renunciado a la búsqueda de la igualdad; cómo hacen éticamente viables diferencias económicas salariales escandalosas, basándose en que las sociedades más avanzadas responden primordialmente a una *meritocracia*, que se atribuye sólo al que acaba disfrutándola y casi nunca al entorno social que le dio bases diferenciales para su éxito; y cómo se han apartado tan definitivamente las trayectorias de la política económica y el funcionamiento microeconómico que nos envuelve más inmediatamente.

El sistema neoliberal acaba considerándose primero positivo y luego bueno, sólo porque *no hay alternativa* que mejore la apuesta. En la subasta de comportamientos que dejen tranquilas las conciencias de los hombres ¿acaso valen las «éticas de mínimos?», se han reducido las exigencias, en la espera de que en el futuro, el mercado, aun cuando nunca en la historia lo haya realizado, genere el irrealizable *óptimo económico*, que a lo mejor volvería a fiable si además se añadiese el término «político».

El Estado de Bienestar no es de por sí «Estado social». Es más, cada vez lo será menos; precisamente porque la definición de Estado pervive ligada a la de *Estado nacional*. Y las reducciones de soberanía de los Estados menos pudientes son efecto, resultado, secuela y vicio de los que más *tienen, pueden y saben*. El papel de la información es tan grande y prepotente que acaba dominando incluso la terminología científica. Pre-

gunten, o mejor observen e indaguen, por la sociedad del conocimiento y verán lo que se encuentran: el poder de los *media*, con toda su capacidad y voluntad de generar y normalizar unas relaciones humanas al servicio del más fuerte. No conviene olvidar que hace más de 40 años el profesor Galbraith ya auguraba que el futuro de las «sociedades opulentas» no podía resultar tan definitivo, veraz y ampliable sin fin.

Y no lo justifiquen concluyendo con simpleza que Irak se le ha ido de las manos al coloso americano. A pesar de ello, y si Dios no lo remedia y no nos vienen engañando en la información de cada día, Bush volverá a ganar las elecciones.

Pero, si se hurga en la historia, habrá que averiguar primero por qué el cono Sur, o el mundo de Oriente, o las culturas que se surten del Islam, resultan tan difíciles para el control occidental. ¿Es que Occidente tiene derecho a controlar?

Y comparen los desastres de Irak, Afganistán, Irán, etc., con los no menos graves del continente africano; de momento menos gravemente conflictivos; y —ya en pleno juego de la demagogia, es un decir— sitúen en medio de este caos la boda del heredero del Sultanato de Bruney hace apenas una semana.

¿Vale, pues, o pese a todo esto, a la hora de observar, juzgar o explicar en este mundo nuestro, más o menos rico, más o menos estable, más o menos acomodado y acomodaticio, lo que se entiende por «democracia económica»?

Me va a permitir que viaje mentalmente al pasado, a los inicios del sistema de producción capitalista y al nefasto programa de distribución de lo producido que desde el principio se mantuvo. Me voy a referir a un texto del padre de la eco-

nomía clásica, A. Smith, en *La riqueza de las naciones*; un texto quizá bastante menos conocido que el de la fabricación de alfileres que le contamos a los alumnos cuando explicamos la productividad y la especialización en el trabajo. ¿Por qué será?:

Pero el hombre tiene casi constantemente necesidad de otros, y es vano que la cooperación de los demás provenga sólo de su benevolencia. Es mucho más probable que consiga el apoyo de los demás si logra predisponer su egoísmo a favor suyo y les convence de que es ventajoso para ellos hacer lo que se les pide (1, 2).

La preocupación de A. Smith estaba en ver cómo funcionaba el mundo, no cómo debía funcionar; y rompía de modo drástico el diagnóstico moral de Rousseau sobre la bondad innata de los individuos. Él esboza los atributos de un nuevo hombre, hoy aún vigentes, que compra, vende, fabrica, trabaja; y cuya acción combinada, contribuye, bajo ciertas circunstancias y controles, a la prosperidad de los pueblos. Más delante lo repite con énfasis:

No obtenemos los alimentos de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero, sino de su preocupación por su propio interés. No nos dirigimos a sus sentimientos humanitarios, sino a su amor propio, y nunca hablamos de nuestras necesidades sino de nuestras ventajas (1, 2).

En los supuestos de que parte la llamada *globalización* es patente el proceso de integración económica internacional cuya meta es la creación de un mercado a escala mundial; que, de acuerdo con lo que el Tratado de Roma de 1957 planteaba, debería asegurar cuatro tipos de libertades como pilares básicos en la construcción de ese mercado: libre circulación de personas, de bienes, de servicios y de capitales.

Pero este proceso fue y sigue siendo muy desigual. Un querido maestro decía hace poco que cada uno de estos ejerce la libertad de modo diferente: el *capital* suele ser recibido con los brazos abiertos, en tanto a las personas se les recibe con cuentagotas; *los bienes* procedentes de países más avanzados y ricos tienen asegurado un sistema de oferta/demanda más beneficioso para el más fuerte; *los servicios* se diferencian y estratifican en función del «capital humano» invertido; y, parece panfletario, pero, mientras el capital viaja por Internet, el trabajo se desplaza en patera.

La globalización, mejor dicho, el manejo del sistema, incrementa las desigualdades sociales y económicas; el nivel de vida de los países más pobres se reduce en clave comparativa; y las disparidades aumentaron desde la Segunda Guerra Mundial, aun cuando el crecimiento económico mundial, a partir de la misma y pese a problemas de tanta trascendencia como la Guerra Fría o las crisis económicas que ha hilvanado la segunda mitad del siglo xx, ha sido más complejo y acelerado que en ninguna otra época de la vida.

El único gran problema, ni resuelto, apenas conocido y mucho menos serenamente interpretado, es que la «globalización» siguen siendo incompleta, imperfecta y restringida. ¿Por qué habiendo demanda de más y más baratas fuentes de energía se siguen descuidando la eólica, la solar, la de biomasa, etc.

El proceso globalizador no es nuevo. En torno a 1870 comienza a ser una realidad; y han sido precisamente los Estados los que más fehacientemente lo han hecho realidad.

Hoy, globalización, *sensu pleno*, ha consistido fundamentalmente en la integración mundial de los capitales. Las mercan-

cías tuvieron y tiene tendencias vacilantes; y cuando han funcionado ha sido por el interés de la integración regional de determinadas economías. Pero ha sido el tránsito de personas, pese a que ha crecido en los últimos treinta años, pero no tanto como lo hizo en los comienzos del siglo xx.

Lo que viene acusándose con más insistencia es la necesidad de una articulación política nueva que haga lo posible por evitar que el mercado lleve a la ley de la selva; y he aquí por qué el estado, de no ser un bien en sí, debería existir como «mal necesario». De nuevo me remito al clásico, en esta ocasión a D. Hume, que en 1739-40 (*Tratado de la naturaleza humana*), cuando aún no se había escrito *La riqueza de las naciones*, se esmeraba en repetir que para que el mercado fue útil a la mayoría y se hiciese viable la posibilidad de prosperar, era obligada una «red poderosa de instituciones sobre las que edificar las relaciones comerciales y la sociedad en su conjunto:

Los hombres no pueden vivir en sociedad, ni asociarse sin gobierno. El Gobierno establece las diferencias en la propiedad, ordenando así las diferentes clases de hombres, lo que a su vez ocasiona la industria, el comercio, las manufacturas, el derecho, las guerras, las ligas y alianzas, los viajes, la navegación, las ciudades, los barcos, los puertos y todas las demás acciones y objetos que producen una diversidad y, al mismo tiempo, mantienen una tal uniformidad en la vida urbana».

¿Cabría diferenciar y distinguir un Estado interventor de un Estado intervencionista? Porque la intervención parece imprescindible si se quiere, aunque sea someramente, eludir conflictos, aproximar posturas, iluminar expectativas...

El problema surge porque, mientras al Estado se le pretende reducir su papel actor en la ordenación y vida de las socie-

dades, ante el conflicto, del tipo que sea, no queda más remedio que acudir a las instituciones políticas y administrativas que lo conforman; se hace obligado prever los cambios; se desea la seguridad en un orden; se necesita el empeño de hacerlo extensivo a todos; y sobre todo, de corregir, en una sociedad de cubrición mayor, cuantos inconvenientes y desgracias, o crímenes, aparecen, se mantienen, y crecen resguardados en una «razón de Estado» que está muy lejos de actuar y ser un «estado de razón».

¿HAY DEMOCRACIA ECONÓMICA? UNA REVISIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

PATRICIO HERRÁEZ

Universidad San Pablo-CEU

1. Quiero situar la intervención en el contexto explícito:
 - a. Dentro del decimotercer curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia, que en este caso, está dedicado al Estado del Bienestar, con un interrogante inicial: ¿Hacia dónde va el Estado del Bienestar? Debate sobre el bien común y sus mediaciones. Perdonen la obviedad de leer el título del programa, pero es que el título ya indica cuando menos lo siguiente:
 - Que el eje central de la reflexión es la D.S.I.
 - Que el Estado del Bienestar no es fin en sí mismo, sino (en este contexto) una mediación para el objetivo que constituye el bien común.
2. No estamos, pues, ante un debate teórico sobre modelos productivos o de eficacia propios de una facultad de ciencias económicas, sino ante la valoración de un determina-

do modelo económico-social que conocemos como Estado del Bienestar. Remito a la Ponencia y Seminarios el debate sobre el Estado del Bienestar y yo voy a exponer alguna idea de debate.

3. Centrémonos, ahora, en la pregunta objeto de esta mesa redonda (que como todas las mesas es rectangular). ¿Hay Democracia Económica? La respuesta es muy fácil: no. Como ven, la respuesta es fácil. Justificar la respuesta no es tanto. Lo intento.

- a. Y mi primer argumento para el No me viene desde una sospecha: mal asunto cuando a la democracia se le añaden calificativos determinantes (democracia orgánica, democracia popular, democracia económica...). Respetando, por supuesto, que no estas «democracias» aludidas sean de pelajes morales muy distintas, están intentando justificar la no existencia de una democracia con mayúsculas. Si de lo que hablamos es de democracia económica, inmediatamente se me ocurre decir: ¿Puede haber una auténtica democracia que no sea económica?, o dicho de otra forma (como los partidos políticos ¿pueden no ser democráticos? y, en realidad, no lo son): si nuestro sistema democrático no abarca la economía, es una democracia formal que garantiza derechos políticos, pero no económicos. La pregunta misma, implica ya una respuesta inicial.
- b. Hay que reconocer que en las democracias occidentales el Estado del Bienestar ha supuesto un avance muy importante en lo que se refiere a la

universalización y reconocimiento de derechos sociales de los ciudadanos: Pero:

- La economía es cada vez más técnica de medición, más ingeniería financiera, más estadísticas y justificativas... que ciencia social. Un PIB bien amañado justifica la acción de cualquier gobierno. Bromas aparte, esta es una cuestión trascendental porque la economía ha perdido la entraña social para convertirse en un instrumento de medición de eficiencia exclusivamente, llegando incluso a la aberración de pensar que la economía es éticamente neutral.
- c. Tercer pero: El problema de las decisiones económicas: ¿Quién toma las decisiones? ¿El mercado? ¿El Gobierno? ¿Los ciudadanos? Lo más exacto sería decir: no sabemos y, por lo tanto, las decisiones mundiales no están sometidas a un control político, ni responden ante ninguna instancia ética.
- Porque en el fondo —y que me perdonen los oyentes— el Estado del Bienestar es una versión avanzada del sistema liberal: corrige al mercado como forma sagrada y atribuye a los poderes públicos una función redistribuidora de renta y de garantía de asistencia social en educación, sanidad, transporte, etc.

Pero deja sin soluciones los dos grandes problemas del liberalismo: la igualdad y la justicia o dicho de forma más realista: la propiedad de los líderes sigue concentrada en muy pocas manos (públicas y privadas), tres cuartas par-

tes de la humanidad sigue siendo pobre y el abismo entre los distintos mundos (1.º y 4.º mundo, por ejemplo) es tal que sólo análogamente podemos hablar de humanidad. Evidentemente, hablar de «democracia económica» en esta situación es un sarcasmo que pone también en solfa la democracia política: los derechos no acaban con el voto en una urna, sino en los derechos de alimentación, escuela, hospitales, acceso al comercio...

- La corrupción permitida de los propios Estados. Ya sé que con la corrupción se juega a la demagogia... pero no existe Estado porque toda la propiedad está usurpada por el tirano, la etnia, el grupo, el clan, la multinacional (pensemos en Guinea, en el Congo): ni tan siquiera podía llegar la ayuda humanitaria a quien, de verdad, lo necesitaba.
- Porque el acceso al catálogo de derechos básicos como vivienda, sanidad, medicinas, educación... se ha de hacer desde el mercado y, por lo tanto, no es un bien que se disfruta, sino que se adquiere mediante dinero. Quien no tenga, queda excluido, ¿quién cuida de los enfermos de SIDA en África? Los misioneros, porque esa acción no es rentable económicamente. De ahí la importancia extrema que tiene, por ejemplo, el parado, porque esa situación le deja excluido de bienes básicos como la vivienda.
- Finalmente, desde una perspectiva más sociológica, entiendo que no podemos hablar de

Democracia Económica hasta que no se avance significativamente en la consecución de una auténtica sociedad civil. El sujeto soberano es la sociedad, no el Estado. La vertebración, equilibrio, desarrollo, etc., de una sociedad se logrará «civilmente» no desde un estatismo por muy bien intencionado e ilustrado que éste sea. Una magnífica legislación sobre maltratos, familia, inmigración, etc., será perfectamente ineficaz si no responde y se acompaña con una voluntad ético-social o no se puede. Dicho de otra forma, al igual que conseguir los derechos civiles fue una conquista, ahora, con toda seguridad, conseguir una democracia económica es esa necesaria utopía de la lucha por la justicia de nuestro sistema político. Fundamentalmente para que el Estado del Bienestar no siga siendo el de nuestro bienestar, frente al mísero estado de nuestros semejantes. De ahí que acabe felicitando a los organizadores, porque el motivo de esta jornada es una cuestión primordial. Creo, sinceramente, que la DSI es el camino más progresista, y también más desconocido o mal interpretado que conozco.

Seminario I

«El papel de los agentes sociales en el bienestar social: Estado, Mercado, Sociedad...»

DIRECTOR:

VÍCTOR RENES AYALA.
Cáritas Española.

INTERVIENEN:

PABLO NAVAJO.
Plataforma de ONGs y Cruz Roja.

ANTONIO SÁNCHEZ LÓPEZ.
Gerente Fundación Luis Vives.

PEDRO CODURAS MARCÉN.
Oficina de Inmigración. Gobierno de Aragón.

JAIME FRADES PERNAS.
Gabinete Técnico Confederal UGT.

TOMÁS PASTOR.
Fundación Empresa y Sociedad.

EL PAPEL DE LAS SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ENTIDADES SOCIALES VOLUNTARIAS: PARTICIPACIÓN Y SOLIDARIDAD SOCIAL

PABLO NAVAJO

Plataforma de ONGs y Cruz Roja

Quizás debamos comenzar diciendo que nos encontramos ante un sector en el que ni siquiera las organizaciones que lo componen tienen una conciencia clara de lo que son. Para empezar, puede ser denominado de múltiples formas: iniciativa social, tercer sector (1), tercer sistema, tercera dimensión, sector independiente, economía social, organizaciones no gubernamentales, organizaciones no lucrativas, sector caritativo, sector intermedio, sector voluntario, sociedad civil, organizaciones sociovoluntarias... Estado y mercado están claramente definidos, pero en el caso de la iniciativa social nos encontramos ya con una primera dificultad, al estar definido por aquello «*que no es*»: No es Estado (no gubernamental), no es mercado (sin ánimo de lucro). Nos encontramos, así, en un espacio indeterminado y fron-

(1) El término tercer sector fue introducido por Etzioni en 1973 para definir un espacio diferente al de las empresas y al de la administración.

terizo, en una especie de «*tierra de nadie*», que muchos se encuentran dispuestos a colonizar.

Para complicar más la cuestión, algunos autores llegan a hablar de un cuarto sector (el tercer sector sería el propio de las relaciones familiares y de amistad, de la solidaridad informal, y el cuarto sector el de la solidaridad desarrollada a través de organizaciones), incluso se habla de un quinto sector (si dividimos el cuarto entre autoayuda y beneficiarios externos a la organización) (Smith, 1991) (2).

También debemos tener en cuenta que, aunque definido por su diferencia al Estado y al mercado, cada vez son más las implicaciones que mantiene con ambos. Así, por ejemplo, algunas de las entidades que se consideran englobadas dentro de este sector sólo en un sentido poco estricto podría afirmarse que no tienen ánimo de lucro, ya que funcionan como auténticas empresas de servicios y sus características son más propias de una empresa que de una organización del sector. Tampoco podemos olvidar que en otros momentos es el mercado quien entra con avidez en espacios propios del sector, desplazándolo, e incluso, en ocasiones, reclamándolo como propio.

En cuanto a su carácter no gubernamental, parece más claro, pero en ocasiones, dada la progresiva vinculación de este tipo de organizaciones al sector público, la frontera es muy pequeña. La iniciativa social se lanza con avidez a cubrir todos aquellos espacios que deja el Estado, desarrollando acciones que son propias de aquél, convirtiéndose en un instrumento que ejecuta servicios de responsabilidad pública. También, para

(2) SMITH, DAVID H.: «Four sectors o five? Retaining the member-benefit sector», *Non profit and voluntary-sector quarterly*, 20, 1991.

venir a complicar aún más la situación, la frontera se diluye completamente en las organizaciones creadas directamente por las propias Administraciones Públicas, que funcionan como organizaciones propias de la iniciativa social.

Ante este complejo escenario, parece que no es fácil definir el sector; pero creo que podemos al menos llegar al acuerdo sobre algunas de sus características:

- Son grupos artificiales con un mínimo de permanencia y organización.
- Existe un consenso entre sus miembros sobre sus objetivos y fines.
- Legalmente no pueden repartir beneficios entre sus socios (James y Rose Ackerman, 1986) (3).
- Tratan de lograr la mejora del bienestar de colectivos o comunidades, no de obtener beneficios para individuos específicos.
- El voluntariado, en cualquiera de sus formas, es su base fundamental (Funes, 1993) (4).
- Obtienen una parte de sus ingresos, en mayor o menor medida, de donaciones, tanto públicas como privadas (Martínez, 1994) (5).

(3) JAMES, E., Y ROSE-ACKERMAN, S.: «The nonprofit enterprise in market economics». *Harwood Academic Publishers*, 1986.

(4) FUNES RIVAS, MARÍA JESÚS: «Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil», en *Sistema*, n.º 117, 1993.

(5) MARTÍNEZ, JUAN LUIS: «Las organizaciones no lucrativas y la prestación de servicios», en «La ayuda internacional humanitaria: Su gestión». *Boletín de estudios Económicos*. Vol. XLIX, diciembre 1994, n.º 153.

- En líneas generales, disponen de una base social más o menos amplia.
- Sus raíces están en la solidaridad y el altruismo en mayor o menor grado desinteresado.
- Representan los intereses de colectivos y/o comunidades más o menos extensas.
- Son organizaciones privadas pero orientadas hacia los demás, son «*privadamente públicas*» (Giner y Sarasa, 1995) (6), esto implica que no están jurídicamente relacionadas con la Administración Pública.
- Están gobernadas autónomamente, disponen de sus propios órganos de gobierno y no están controladas por entidades exteriores (Salamon y Anheir, 1992) (7).

Podemos destacar como algunas de sus funciones más características, aunque no exclusivas:

- *Contribuye al desarrollo social*, de una forma efectiva y real, logrando una mayor extensión de los derechos sociales, actuando como defensor de los grupos más vulnerables y excluidos.
- Aporta valores añadidos al desarrollo social, estos valores van en la línea de «*crear sociedad*», de promover la participación social y la solidaridad. Esto es algo propio

(6) GINER, SALVADOR Y SARASA, SEBASTIÁN: «Altruismo cívico y política social», en *Leviatán*, n.º 61, otoño 1995.

(7) SALAMON, L. M., y ANHEIR, H. K.: «Towards an undersranding of the international nonprofit sector». *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Nonprofit Management and Leadership*, 2:3, 322-24, 1992.

de la iniciativa social y debemos tenerlo en cuenta para no convertirnos en meras empresas de servicios.

- Tiene la capacidad de *hacer visibles necesidades y demandas inatendidas*, así como las nuevas necesidades que van apareciendo.
- Sirve de *control* a la acción del Estado y del mercado.
- Trata de *transformar las estructuras* existentes, proponiendo nuevas formas de relación y de gestión de los recursos y servicios, «*otro mundo es posible*».
- *Gestiona y produce servicios*, normalmente no cubiertos o cubiertos deficitariamente.

Pero, sin duda, el mayor reto de la iniciativa social para los próximos años será un debate sobre qué papel debe jugar ante los nuevos planteamientos sobre el Estado de Bienestar (más bien sobre el Estado de No Bienestar). Cada vez es más frecuente encontrarnos con declaraciones del tipo «*El welfare hay que desmontarlo y no tenemos demasiado tiempo para hacerlo*». Ante este previsible escenario ¿recibirá una mayor presión del Estado para la puesta en marcha y mantenimiento de servicios? ¿Qué papel deberá asumir? ¿Ser un instrumento que vaya amortiguando y tapando las consecuencias del No Bienestar, adquiriendo supuestamente un mayor protagonismo en la sociedad? (más programas, más actividades, mayor presencia, mayores subvenciones), sabiendo que sólo recibirán fondos para aquellas demandas que el Estado considere que debe cubrir. O bien no asumir aquellos ámbitos que el Estado va abandonando, adoptando una actitud más reivindicativa frente al poder para que mantenga el nivel del Estado de Bienestar.

Ante esta situación, desde algunos ámbitos, puede existir la tentación de una vuelta hacia ideologías liberales, en donde el mercado estaría llamado a cubrir ese espacio que poco a poco es abandonado por el Estado, presentado al mercado como el sector que debe coger la «*bandera del bienestar*» por su probada eficacia y rentabilidad, en detrimento del papel de la Iniciativa Social. Ese viejo paradigma neoliberal de «*a menos protección, más bienestar*». No podemos olvidar que el mercado realiza una inadecuada asignación de recursos y genera desequilibrios que impiden su correcta distribución.

Debemos tratar de que esta crisis del Estado de Bienestar no lleve sin más a una transferencia de servicios y a su sistemático desmantelamiento, sino a una reestructuración del Estado de Bienestar (Rodríguez Cabrero, 1991) (8). La crisis ha dado lugar a un replanteamiento, tanto del papel del Estado, como del mercado, como de la Sociedad Civil, tendiéndose hacia una gestión pluralista del Estado de Bienestar (Johnson, 1990) (9), hacia la corresponsabilidad social (Giner y Sarasa, 1995) (10) o la responsabilidad compartida Estado-sociedad (Unión Europea, 1994) (11).

(8) RODRÍGUEZ CABRERO, GREGORIO: «La división social del bienestar: posibilidades y límites de la gestión mixta del Estado de Bienestar», en *Economía del sector no lucrativo. Economistas*, n.º 51, Madrid, 1991.

(9) JOHNSON, NORMAN: «El Estado de Bienestar en transición. La teoría y práctica del pluralismo de bienestar». Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

(10) GINER, SALVADOR Y SARASA, SEBASTIÁN: «Altruismo cívico y política social». En *Leviatán*, n.º 61, otoño, 1995.

(11) «Libro Blanco sobre la Política Social Europea: un paso adelante para la Unión» COM (94), Bruselas, 1994.

Creo que no se trata simplemente de que la iniciativa social recoja sin más todo aquello que el Estado va tirando por la borda para poder seguir navegando y no irse a pique. Esto supondría una utilización interesada que no modificaría el origen de los problemas (Renes, 1990) (12), volviendo las asociaciones a ocupar un papel asistencialista o caritativo, o de empresas encubiertas (Alonso, 1997) (13). Es en la corresponsabilidad social donde cada sector actúa contribuyendo a la mejora del Estado de Bienestar, donde la Iniciativa Social encuentra un amplio espacio de actuación.

Creo que estamos en el momento de reivindicar el papel de la iniciativa social como una forma adecuada y válida de las sociedades para contribuir a la mejora del bienestar. Como una forma de poner en primer lugar los valores de solidaridad, de considerar a la persona como objetivo de la acción y como un mecanismo de control del Estado y del mercado por parte de los ciudadanos. Porque, no lo olvidemos, la transformación, el control y la reivindicación son elementos esenciales del sector, y esto debe ser asumido por todas las partes para que pueda ser ejercida libremente.

Por supuesto, no se plantea en ningún momento que desaparezca la acción social del Estado, es más, la iniciativa social, creo, toma una defensa activa en el mantenimiento del Estado de Bienestar. Se plantea que el Estado tenga como uno de sus

(12) RENES, V: «Campos de intervención del voluntariado». *Cuadernos de la Plataforma*, n.º 13, Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, 1990.

(13) ALONSO BENITO, LUIS ENRIQUE: «El papel del Sector Público en la provisión de servicios sociales: socialización, liberalización, privatización», en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 6, Madrid, 1997.

objetivos prioritarios *impulsar y favorecer los grupos de la iniciativa social*. Es cierto que se puede producir así un hecho aparentemente paradójico, el Estado puede potenciar movimientos reivindicativos hacia sí mismo y, al mismo tiempo, las asociaciones deben presionar al Estado para que facilite los recursos que hagan posible su existencia.

Este modelo de relación debe estar basado en la participación, colaboración y coordinación de todos los agentes implicados. Únicamente sobre estos tres ejes se podrán lograr unas relaciones de confianza que nos permitan profundizar en un desarrollo social real y efectivo para todos los ciudadanos.

Y no lo olvidemos: una sociedad «sana» es aquella que es capaz de articularse y organizarse en torno a grupos y movimientos sociales. Aquélla capaz de crear «capital social», entendiendo este como «un conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto» (Snack, 2002) (14). Y esta confianza y cooperación puede ser fomentada por la iniciativa social. Cuanto más densas sean estas redes más probable es que las personas cooperen y colaboren para resolver sus problemas (Putnam, 2000) (15) como una forma de lograr una sociedad más justa y equitativa para todos.

Y, sin duda, una sociedad más justa y equitativa es por lo que todos los que estamos en estas jornadas trabajando.

(14) SNACK, STEPHEN: *Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the US States*, World Bank, 2002.

(15) PUTNAM, ROBERT: «Bowling Alone: The Collapse and Revival of the American Community» *Simon & Schuster*, 2000.

EL PAPEL DE LAS FUNDACIONES, LA MEDIACIÓN Y LA COOPERACIÓN ENTRE LOS AGENTES SOCIALES

ANTONIO SÁNCHEZ LÓPEZ
Gerente Fundación Luis Vives.

En primer lugar, y antes de entrar en los temas de fondo, me gustaría indicarles que, aunque me refiera a las Fundaciones como mediadores, *me referiré a las Organizaciones No Lucrativas en sentido amplio*; es decir, no sólo a las Fundaciones, sino a las Asociaciones, las cooperativas, las federaciones y confederaciones de entidades no lucrativas, etc. Me referiré, por tanto, en mi exposición a lo que hoy se ha dado en llamar el Tercer Sector y que al relacionarlo en su dimensión de sujeto vertebrador el Estado del Bienestar hemos de considerar en su sentido más amplio con lo que llamamos *Economía Social y las entidades que la integran*.

Cuando hablamos del Estado del Bienestar, hemos de preguntarnos, en primer lugar, qué se esconde tras ese concepto, *a priori* tan cargado ideológicamente y tan abierto a la subjetividad, al menos desde un punto de vista terminológico, y qué podemos decir que ha sido una de las grandes contribuciones de nuestro continente a la historia de la Humanidad.

Como muchos de ustedes conocen existen multitud de teorías, sin embargo, la mayoría de los expertos sitúan el *origen del Estado del Bienestar en la legislación social alemana del último período del gobierno de OTTO VON BISMARCK*, bajo cuyo mandato se promulgaron leyes sociales como la ley del seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes de trabajo (1884), y la ley del seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889).

Bien es verdad que *otros autores estiman que el Estado del Bienestar es una construcción propia del siglo xx, cuyo origen está situado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial*, siendo su principal antecedente la creación del sistema público inglés de protección social, de carácter integrado y universal, que se desarrolló entre 1945 y 1948.

A España el Estado de Bienestar llega más tarde, ya que aunque desde principios de siglo se han ido produciendo hitos significativos (promulgación de la Ley de Accidentes de Trabajo y creación del Instituto de Reformas Sociales (1903); la creación del Instituto Nacional de Previsión (1908); la aseguración voluntaria del parado forzoso y el establecimiento con carácter obligatorio del retiro obrero, (1919); la transformación del retiro obrero en un subsidio para la vejez (1939); la implantación del mutualismo laboral a partir de la década de los cuarenta; la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social (1963); o la promulgación de la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de 1973), *no es hasta los años 80* cuando se puede hablar en nuestro país de un verdadero auténtico Estado de Bienestar; paradójicamente cuando ese modelo ya había entrado en crisis en otros países.

Sea como fuere, y más allá de discusiones teóricas o históricas, en mi *opinión el rasgo caracterizador más importante del*

Estado de Bienestar ha sido la institucionalización de los llamados derechos sociales, es decir, el derecho de todo ciudadano, por el mero hecho de serlo, a recibir del Estado unas prestaciones (ya sean pensiones, subsidios y otro tipo de ayudas) en determinadas circunstancias, así como un conjunto de servicios sociales, de entre los que destacan los educativos y sanitarios y, cada vez más, también los medioambientales, culturales y de ocio.

Otro rasgo caracterizador del Estado del Bienestar y que me servirá ya para enlazar con el fondo de mi intervención, es el haber diluido en gran parte la conflictividad social tradicional simbolizada por la contraposición patronos-obreros, principalmente a través de la creación de una clase media creciente que actúa como amortiguador entre los extremos de la desigualdad económica. Paralelamente al desarrollo de esa clase media, se ha ido produciendo un fortalecimiento progresivo de la sociedad civil, que ha conducido a la creación de un tejido social mucho más complejo y rico, personalizado por una infinidad de entidades, asociaciones, en definitiva lo que damos en llamar el Tercer Sector; que tienen un protagonismo creciente en todas las esferas de nuestra sociedad.

Que el Estado de Bienestar ha de ser reformado es ya algo que creo que a estas alturas todos tenemos asumido, sobre todo tras el radical aumento de la ratio de dependencia que se ha producido en Europa y particularmente en España en los últimos años, principalmente debido al aumento de la esperanza de vida y al envejecimiento de la población. No hemos de olvidar que el Estado de Bienestar fue creado en una situación de crecimiento económico sostenido, de pleno empleo, y en unas sociedades relativamente jóvenes, en el que el número de los cotizantes era siempre muy superior al de los pensionistas. Y así salieron las cuentas durante muchos años

hasta que el crecimiento se ha estancado, el paro ha alcanzado tasas impensables hace unos pocos lustros y la medicina moderna y la planificación familiar han aumentado sensiblemente la edad media de nuestra sociedad. Sin embargo, el quid de la cuestión es la forma y el alcance de dicha reforma y en esto sí que no todos estamos de acuerdo.

En este contexto, al hablar de la reforma del Estado de Bienestar es importante tener en cuenta *dos matizaciones*:

1. Por un lado, que el Estado de Bienestar no es una creación teórica única, sino que se adapta y adopta particularidades según el terreno en el que se desarrolla. Así, se puede decir que cada Estado toma un modelo de bienestar con sus propias particularidades y cuya evolución, y eventual reforma, es también particular.
2. Y por otro, es que al hablar de reforma del Estado de Bienestar, aunque la misma sea radical, no significa poner ni mucho menos en tela de juicio la propia existencia del mismo o sus bondades. Que una reforma positiva del mismo es posible nos lo demuestra bien a las claras el *ejemplo de Holanda*, que ha pasado en la última década y media de una crisis muy grave a una de las posiciones más privilegiadas de Europa, sin haber hecho caso a las tesis neoliberales que daban como única receta posible el desmantelamiento del Estado de Bienestar holandés y de su excesiva seguridad social.

Lo que está claro es que el Tercer Sector tiene mucho que decir en esa eventual reforma, ya que juega un papel esencial en el bienestar social. Ese papel, siguiendo la distinción formu-

lada por DICK JARRÉ, actual vicepresidente de la Plataforma Europea de ONGs Sociales, se estructura en torno a cinco funciones principales, que son las que desarrollan las entidades no lucrativas, dentro del engranaje actual del Estado de Bienestar, a saber:

- La función de aportar innovaciones.
- La función de prestar servicios.
- La función de actuar como defensor.
- La función de garantizar valores.
- La función de «estructura mediadora».

I. LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS COMO ELEMENTO INNOVADOR

En primer lugar, está claro que las entidades no lucrativas, o el Tercer Sector, somos un *factor de innovación clave*. Y ello quizás porque, por un lado, no sufrimos las rigideces de la Administración Pública, lo que nos permite ser prácticamente ágiles para detectar necesidades sociales y también en atenderlas, ni, por el otro, sufrimos los mismos condicionantes (búsqueda del beneficio económico, al menos como fin en sí mismo) que las empresas. Ello nos permite ensayar nuevas soluciones. Además, las propias limitaciones económicas de nuestro sector nos obligan a ser mucho más creativos. No creo que sea necesario recordar en este foro que las entidades no lucrativas hemos sido pioneras y hemos estado a la vanguardia en numerosos casos, como por ejemplo, la descolonización, los derechos del hombre, el desarme, la protección del medio ambiente, etc. Esa capacidad de innovación hemos de ponerla también al servicio de la modernización y actuali-

zación del Estado de Bienestar. Pero para ello es importante que cuidemos el que creo que es nuestro más importante activo como agentes innovadores, que no es otro que el capital humano. *Ese cuidado del capital humano y su potenciación, a través de la formación, es una de las razones de ser de nuestra Fundación, aspecto para el que todos los recursos son pocos.*

2. LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS COMO PRESTADORAS DE SERVICIOS

Una segunda función es la de prestar servicios. En este contexto, un papel también muy importante del Tercer Sector en el Estado de Bienestar, o en el bienestar social, para utilizar la expresión del título de este seminario, ha sido la de desempeñar tareas a las que el Estado no alcanza, desarrollando en determinados momentos un rol de sustitución estatal, unas veces de manera informal, prestando asistencia a aquellos a los que el Estado no llegaba, y otras formalmente. Esto último ocurre cuando, por ejemplo, realizamos funciones y tareas por encomienda y delegación de las administraciones públicas, *lo que, aunque no nos hace perder nuestro carácter privado, evidentemente nos coincide en nuestra actuación.* Y hablo en primera persona porque en la Fundación Luis Vives, en tanto que entidad intermediaria en la gestión del Fondo Social Europeo, sabemos muy bien lo que ello conlleva y las limitaciones que ello supone muchas veces a la capacidad de innovación y a la creatividad de las ONGs, de las que hablaba hace un instante.

Esta tendencia hacia un mayor protagonismo de las entidades no lucrativas en la provisión de servicios del Estado de Bienestar ha sido propiciada por el sector público, que ha considerado ventajoso fomentar la provisión de servicios a través

de dicho tipo de entidades a las que financia con base en conciertos, convenios o subvenciones diversas, la mayoría de las veces a costes inferiores que los generados por los servicios públicos de gestión directa. Sea como fuere, creo que esta acción concertada entre las Administraciones Públicas y el movimiento asociativo en materia de servicios sociales, a pesar de sus imperfecciones, ha mejorado la eficiencia de la política social y ha estimulado el ejercicio de la solidaridad.

Llegados a este punto, quiero llamar la atención sobre un debate que quizás aún no ha llegado con suficiente fuerza al Tercer Sector de nuestro país, pero que sí está recibiendo bastante atención en países de nuestro entorno de la Unión Europea, y que puede llegar a tener un impacto muy importante sobre el sector no lucrativo.

Me refiero al tema de los servicios de interés general, tradicionalmente asociados a servicios como pueden ser los suministros de agua, electricidad o gas, correos, o los transportes públicos, pero que también incluyen aquellos servicios sociales de interés público que en muchos casos son prestados por entidades procedentes del Tercer Sector (concierto de plazas en residencias de mayores o en centros para personas con discapacidad mental, por ejemplo). Por ese interés público, *dichos servicios no están sometidos a la plena aplicación de la normativa en materia de derecho de competencia* (por ejemplo, en lo que atañe a las ayudas de Estado) y de mercado interior; tal como lo han manifestado tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Sin embargo, es éste un tema que no está recogido expresamente en el Tratado ni lo estará en la nueva Constitución Europea. Esta ausencia de una referencia vinculante crea una grave inseguridad jurídica para nuestro sector; sobre todo en

un momento en el que son crecientes *las quejas de empresas* que están entrando en el sector de los servicios sociales personales y que nos acusan al sector solidario de gozar de exenciones fiscales y, por ende, de competencia desleal.

En estos momentos el tema está sujeto a una posible revisión por parte de la Comisión Europea, quien publicará en 2005 un *libro verde* dirigido especialmente a los servicios sociales de interés general, en el que esbozará las líneas por donde irá la futura política de la UE en la materia. El hecho de que vaya a centrarse en los servicios sociales específicamente y no nos meta en el mismo saco que los demás servicios de interés general es un dato positivo.

En contraposición, *la confusión y la falta de acuerdo existente en el seno del propio Tercer Sector europeo puede jugar en nuestra contra*, tal como se demostró en la conferencia sobre el tema organizada el pasado mes de junio conjuntamente por el Ministerio de Trabajo de Alemania y la Plataforma Europea de ONGs Sociales, y en la que la Fundación Luis Vives participó. Lo que se esperaba que sirviese para hacer un frente común con una posición única, sirvió únicamente para sacar a la luz las divergencias existentes en el seno de nuestro sector, pudiéndose únicamente aprobar un documento genérico que se tituló «aspectos clave a tener en cuenta y a explorar».

3. LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS COMO DEFENSORAS DE LOS DERECHOS DE LOS MÁS DÉBILES

En tercer lugar, y continuando con la enumeración de las funciones principales de las ONGs, a nadie se le escapa que

actuar como defensor de los más débiles, de los excluidos, de los discriminados, está en la propia esencia de una ONG, y contribuye a velar para que el Estado de Bienestar sea una realidad de la que la menor cantidad de gente posible sea marginada o excluida.

4. LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS COMO GARANTES DE VALORES

La misma está estrechamente ligada a la función de «garantizar valores». Uno de esos valores es, sin duda, el Estado de Bienestar; y con este debate y estas reflexiones, estamos en estos momentos desempeñando esta función.

Por nuestra propia naturaleza, nuestra estructura particular y nuestra orientación, así como por nuestras actividades específicas, las entidades sin ánimo de lucro, jugamos un papel clave y, a mi modo de ver, insustituible, *como instrumentos de propagación, y también de preservación, de valores tales como la iniciativa, el voluntariado, la participación o el pluralismo*. Igualmente, también garantizamos valores como pueden ser la solidaridad o la tolerancia, creando una cultura de la solidaridad frente a los planteamientos individualistas. De la misma manera, velamos porque nuestra sociedad no se olvide de los derechos de los más débiles, de las minorías o de los grupos en riesgo de exclusión. Todo ello nos convierte, creo, en un elemento indispensable en la articulación de una sociedad que no esté únicamente guiada por aspectos económicos, sino que esté basada en unos valores que permitan su propia estabilidad y sostenibilidad a largo plazo. En este último sentido, creo que asimismo que, además del papel que jugamos las entidades de acción social, es justo destacar a las entidades me-

dioambientales, cuya labor, aunque a menudo utilicemos esa dicotomía entre aspectos medioambientales y sociales, merece el calificativo de «social» más que ninguna.

5. LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS COMO MEDIADORAS

Y ya paso rápidamente a la última función, que por ser la última no es menos importante. La función como mediadores merece especial atención en la vertebración del Estado del Bienestar. Desde la Fundación Luis Vives además nos sentimos especialmente identificados con esta labor de mediación. *A nosotros nos gusta hablar de puentes, que, como pueden ver, está presente en nuestro logotipo.*

Por un lado, las entidades no lucrativas desempeñan una importantísima función de «estructura mediadora» entre el individuo y las instituciones complejas del mundo actual, y de esta manera evitan o compensan ese *efecto erosivo*, del que algunos autores acusaban al Estado de Bienestar, por actuar; entienden ellos, como una barrera para el desarrollo de la estructura social, al vaciar a entes como la familia, la comunidad local o incluso la sociedad civil de funciones sociales, dejando así a los individuos expuestos a la polarización Estado/individuo. Pues bien, las entidades no lucrativas compensarían así ese efecto «pernicioso» del Estado de Bienestar.

Pero además, en el Tercer Sector también actuamos como mediadores con respecto a otros sectores. Esta función la definía muy bien en uno de sus dictámenes el *Comité Económico y Social francés, allá por el año 1986.*

Dice el CES francés que «las entidades no lucrativas cumplen una función de intermediario —más exactamente, de mediación— no solamente entre los individuos, y entre los individuos y los poderes públicos, sino también entre “mundos” que en una sociedad cada vez más compleja, tienden en demasiadas ocasiones a codearse sin comunicarse verdaderamente: “mundos” de la producción por una parte, de la educación y de la formación por otra, de lo económico y de lo social, de lo social y de lo médico, del asalariado y del voluntariado, de lo privado y de lo público, etc.».

Uno de esos «mundos» a los que se refieren el dictamen es el del Segundo Sector; o sector privado, «mundo» con respecto al cual creo que el Tercer Sector está haciendo, de unos años para acá, un trabajo muy importante, procurando que, en la medida de lo posible y dentro de las limitaciones obvias que las empresas tienen, también aporten su granito de arena adicional al Estado de Bienestar; y digo «adicional» porque no hemos de olvidar que las empresas ya proporcionan el elemento indispensable sobre el que se construye el Estado de Bienestar; y que no es otro que el trabajo. No hemos de olvidar que un Estado de Bienestar sin trabajo no es más que una utopía, ya que, aunque pueda funcionar a corto plazo, su sostenibilidad a medio o largo plazo no dejaría de ser una quimera. De ahí la obligación de nuestros políticos primero, pero de toda la sociedad en general, de fomentar adecuadamente la creación de empleo.

Sin embargo, creemos que las empresas pueden contribuir en mayor medida al Estado de Bienestar; y de hecho un buen número de ellas, cada vez más, ya lo están haciendo. No únicamente por altruismo o por caridad, sino también por meras cuestiones comerciales, ya que como las empresas americanas

y anglosajonas descubrieron hace tiempo, *una política corporativa socialmente responsable* es lo que ellos llaman una *win-win situation*, es decir, una situación en la que todos ganan.

En algunos países de Europa, ese mayor compromiso de las empresas, se debe en gran medida al papel que ha jugado el Tercer Sector, como mediador, pero también a *un espíritu de colaboración* que ha conducido a una colaboración honesta y transparente entre los tres sectores, incluida la administración pública. Este espíritu de colaboración que queremos hacer realidad en España a través de diversas iniciativas, como, por ejemplo, el recientemente constituido *Observatorio sobre RSE*, en la que una decena de organizaciones no lucrativas y un par de universidades estamos trabajando.

En el marco de las instituciones europeas, esta colaboración ha cristalizado de manera muy clara con la creación del Foro Multipartito de RSE (1) creado por la Comisión Europea y en el que están presentes las empresas, los sindicatos, las Administraciones Públicas y el Tercer Sector. Es éste *un buen ejemplo de lo que la doctrina ha dado en llamar el «pluralismo de bienestar»* (2), *en el que la responsabilidad por el bienestar ha de ser compartido entre todos*. Esta teoría del «pluralismo de bienestar», reivindica especialmente el papel de la sociedad civil y del Tercer Sector en la mejora del bienestar, aspecto con el que estoy totalmente de acuerdo, pero que para que se

(1) Su futuro no está claro en estos momentos, ya que su mandato finalizó con la presentación de sus conclusiones sobre el futuro de la política de la UE en materia de RSE el pasado mes de junio, y está ahora a expensas de lo que se defina en el plan de acción sobre RSE que la Comisión publicará antes de finales de año.

(2) NORMAN JOHNSON: *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y práctica del pluralismo de bienestar*.

cumpla satisfactoriamente es necesario que se den unos requisitos que considero que no se están dando en este momento.

Dada la premura de tiempo, no tendré tiempo para llevar a cabo un análisis más detallado, pero sí que voy a apuntar un elemento que creo que es fundamental y que a menudo no incluimos entre nuestras reivindicaciones. *Se trata de la presencia del Tercer Sector en el diálogo social organizado.* El diálogo social organizado, que es también uno de los avances resultado del Estado de Bienestar, ha sido tradicionalmente visto como un foro en el que empresarios y sindicatos discutían con vistas a evitar esa alta conflictividad patrono-trabajador de la que hablaba al principio. *Tradicionalmente, el objeto de negociación en esa mesa* (la denominada mesa de los Agentes Sociales) eran todos aquellos aspectos directamente relacionados con la relación laboral, ya fuesen aspectos salariales, de seguridad e higiene, formación, jornada laboral, horarios de trabajo, etc.

Sin embargo, con el paso del tiempo, *el ámbito objetivo del diálogo social se ha ido ampliando* a aspectos mucho más amplios y que van mucho más allá de las relaciones tradicionales laborales, y que afectan a aspectos como el sistema de protección social, el mercado laboral, etc., que a su vez son elementos estructurales del Estado de Bienestar. A pesar de ese aumento objetivo, no se ha producido un aumento subjetivo, y los invitados a la mesa del diálogo social siguen siendo los mismos. Creo que es hora de que desde nuestro sector nos tomemos cada vez más en serio esta cuestión y la incluyamos entre nuestras reivindicaciones.

Algunas organizaciones ya lo han hecho, como es el caso de *CEPES (Confederación Empresarial Española de Economía Social)*. Porque, además, contrariamente a lo que ocurre con

otros muchos temas, la solución no nos vendrá impuesta o favorecida desde Europa. Ante las instituciones comunitarias ya hace tiempo que nuestro sector ha venido demandando su participación en el diálogo social, pero siempre se encuentra con la misma respuesta, que es la que le dio muy recientemente Odile Quintín (directora general de empleo y asuntos sociales) a *Maurice Duranton*, presidente de la Conferencia Permanente Europea de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), cuando éste le planteó de nuevo el tema hace unos meses: «Hasta que no seáis admitidos en el diálogo social a nivel nacional en todos los Estados miembros, no lo seréis a nivel europeo».

Afortunadamente, ya se están dando pequeños pasos, el primero, y que es puesto como ejemplo en toda Europa, es *la admisión de la Economía Social en la mesa del Pacto Andaluz por el Empleo*.

Desde aquí os animo a trabajar, los que tengáis responsabilidades en este ámbito para que en un futuro no muy lejano, el ejemplo andaluz no sea la excepción, sino la regla.

Considero que la nueva doctrina del pluralismo del bienestar encaja perfectamente con un replanteamiento tanto del papel del Estado, como del mercado, como de la sociedad civil.

Como dije anteriormente, y con esto termino, me identifico con esta doctrina, porque la idea subyacente al Estado del Bienestar, ha de ser la de una sociedad interdependiente donde la idea de la responsabilidad sea ampliamente compartida. Pero esa *gestión pluralista ha de reflejarse no solamente en la asunción de responsabilidades, sino también en la participación en la toma de decisiones*. Éste es el mensaje fundamental que creo que debemos transmitir a nuestros políticos.

EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ESTADO DE BIENESTAR

PEDRO CODURAS MARCÉN

Oficina de Inmigración. Gobierno de Aragón

I. INTRODUCCIÓN

Antes de abordar el tema de la comunicación, quisiera hacer dos consideraciones previas:

En primer lugar, el título de mi comunicación trata de las «Administraciones Públicas», en plural. Con ello se recoge la realidad española que ha ido descentralizado las competencias relativas a la protección social. Así, ya la Carta Constitucional delegaba a las Comunidades Autónomas las competencias en «asistencia social» (sic) (cf. art. 141.20). Posteriormente, diversos acuerdos entre el Gobierno central y el de las Autonomías han ido dando paso a la asunción de competencias por parte de éstas últimas en educación, sanidad y empleo.

Respondiendo a esa «responsabilidad plural» de las *Administraciones respecto a las políticas sociales*, en el «Informe 2003 Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España» (1), el actual Presidente del Gobierno afirmaba la necesaria participación de los distintos niveles de la Administración:

(1) JUAN ANTONIO GARDE (ed.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Informe 2003*, Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2003.

Hoy en día no es posible gestionar políticas desde un Gobierno aislado y autosuficiente que define problemas y busca soluciones en función de su acceso a los últimos conocimientos técnicos. Las políticas se formulan, se implantan y se evalúan contando con múltiples actores que han de colaborar en la solución de los problemas mutuamente percibidos. Ninguna política pública se podrá llevar adelante sin contar con los diferentes niveles de gobierno implicados territorialmente en el servicio a los intereses generales. Esta afirmación, que tiene validez general, es aún más cierta para las políticas sociales (2).

El proceso de descentralización de la Administración del Estado ha sido, y sigue siendo, polémico, pero nadie puede discutir que existe un valor añadido a la proximidad en la gestión y planificación de cuanto supone servicios a las personas, sean éstos educativos, sanitarios o de apoyo a la dependencia. Lo cierto es que ya no podemos hablar del «Estado» como actor único. Desde 1978, en España, la responsabilidad y garantía que «el Estado» tiene respecto del bienestar de la ciudadanía española es compartida con los gobiernos autónomos y, como trataremos más adelante, con los comarcales y municipales.

En segundo lugar, creo necesario concretar qué entiendo por *Estado de Bienestar*. Sin entrar en análisis teóricos que no corresponden a esta comunicación, voy a referirme a dos definiciones que pueden orientar nuestra reflexión sobre el papel de las Administraciones Públicas. En primer lugar, una definición comprensiva de las dos vertientes (anglosajona y continental) como la de Ferrera:

(2) O. c., p. 87.

El concepto de Estado de Bienestar connota un conjunto de respuestas de *policy* al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, *introduciendo entre otras cosas derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas*, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización (3).

En la definición se resalta la preponderancia de las «políticas» sobre las decisiones económicas, su importancia para garantizar la seguridad e igualdad, así como el reconocimiento de derechos sociales específicos.

El factor ideológico y político condiciona cualquier concepción teórica del Estado de Bienestar de la que hablemos. No sólo la concepción, sino las consecuencias prácticas (gasto público real, número de personas trabajando en los sistemas de protección, cuantía y cobertura de las prestaciones económicas y servicios, etc.) (4) que comportará la concepción que se promueva. Nadie discute la necesidad de ajustar el crecimiento y mantenimiento a las variables económicas y sociodemográficas, pero esto no equivale a aceptar un supuesto determinismo economicista que niega la opción legítima de mantener y seguir construyendo el Estado de Bienestar en España (5).

(3) RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos, 2004. p. 18.

(4) Cf. NAVARRO, V.; SCHMITT, J.; ASTUDILLO, J., *La importancia de la política en la supuesta globalización económica. La evolución de los Estados del Bienestar en el capitalismo desarrollado durante la década de los años noventa*. Madrid: Sistema, 171/2002.

(5) Cf. RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *Estado de bienestar y socialismo de los ciudadanos*, en GARDE, J. A. (2003), o. c.

Otra forma de definir el concepto de Estado de Bienestar es la que nos concreta los ámbitos y actuaciones en que el Estado interviene de una manera explícita y directa para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y residentes. Éstos, siguiendo a Vicenç Navarro, serían los siguientes:

- a) Los servicios públicos (sanidad, educación, servicios de ayuda a las familias, servicios sociales, vivienda social y otros servicios provistos a las personas).
- b) Las transferencias sociales: pensiones contributivas (prestaciones económicas que incluyen pensiones de vejez, viudedad y de discapacidad) pensiones no contributivas, prestaciones por desempleo y ayudas específicas a las familias.
- c) Las intervenciones normativas que dictan las normas y sanciones para garantizar las prestaciones y servicios anteriores, así como cuestiones esenciales como son la equidad, la cohesión territorial y la garantía de mínimos.
- d) Las intervenciones públicas que promuevan la creación de puestos de trabajo en el sector público (o facilitarla en el privado) para asegurar la provisión de todo lo anterior:

Una vez hechas estas consideraciones, creo que podemos pasar al papel que el Estado, a través de las distintas Administraciones Públicas, tiene en el mantenimiento y desarrollo del Estado de bienestar, o si se quiere, en el bienestar y cohesión social de los ciudadanos. Este papel puede resumirse en tres principios rectores: responsabilidad, garantía de derechos y complementariedad.

2. RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ESTADO DE BIENESTAR

En los últimos años hemos asistido a un discurso político que insistía en el determinismo economicista y en la necesidad de «aligerar el Estado» con objetivos diversos que iban desde el equilibrio presupuestario y la consecución del déficit cero, hasta otros referidos a una hipotética «sociedad del bienestar» que iría relevando, vía mercado y sociedad civil, el papel que supuestamente había copado el Estado social burocratizado.

En el ámbito economicista, a los criterios de convergencia, impuestos por nuestra pertenencia a la UE, se unen otros de ámbito mayor, como es la referencia al proceso de globalización económica, que impondría a los Estados la necesidad de reducir la carga impositiva fiscal sobre los rendimientos del capital.

Doce años (desde 1993) de bombardeo ideológico son suficientes para generar un discurso social que va dando por supuestas cuestiones como la necesidad de reducir los impuestos, la mejor calidad de la intervención privada que la pública, la disminución del gasto social para fomentar la competitividad, etc.

Y se dan paradojas curiosas como el que la ciudadanía haga compatible la petición de disminución de impuesto con la exigencia de mejores y más amplios servicios sociales (educativos, sanitarios, de atención social, etc.); o, con mayor grado de cinismo, el que los mismos políticos que defienden el aligeramiento del Estado se permitan denunciar la existencia de lis-

tas de espera en los distintos servicios públicos o la pérdida de calidad de éstos.

Para evitar contradicciones de este tipo, resulta imprescindible separar los criterios económicos de tipo técnico (control de déficit público e inflación, equilibrio presupuestario), de los legítimos criterios ideológico-políticos de cara a debatir la cuestión fundamental que, en palabras de Rodríguez Cabrero es «si es posible mantener y desarrollar el Estado de Bienestar como instrumento de solidaridad colectiva y eficacia económica» (6).

La primera responsabilidad de las Administraciones Públicas es moderar este debate para *recomponer un consenso social suficiente* que permita articular la garantía de derechos sociales que reclama la ciudadanía con el nuevo marco económico en que nos movemos. Este papel fue decisivo en la primera reestructuración del Estado de Bienestar que permitió un consenso entre las clases medias funcionales y la clase trabajadora.

Los cambios socioeconómicos de ambas clases sociales, con la patrimonialización de parte de la clase media y la fragmentación de la clase trabajadora en función de la precariedad y estabilidad en el empleo, son una de las claves de desajuste (resistencia fiscal en clases medias; diferentes niveles de seguridad y necesidad en clase trabajadora) del consenso precedente.

Por esto, un nuevo consenso no es posible sin antes recuperarse del falso dilema «público-privado», sin recuperar lo que Rodríguez Zapatero llama «el compromiso entre los ciu-

(6) RODRÍGUEZ CABRERO, G., o. c., p. 40.

dadanos y las instituciones del Estado, la libertad individual y la colectiva, los derechos sociales y la responsabilidad individual, el compromiso entre la democracia y la sociedad abierta y la acción colectiva y de igualdad de oportunidades» (7).

Este triple compromiso requiere:

- Recuperar la dignidad del Estado y de lo público. Frente a discursos demagógicos empeñados en una dialéctica antigua entre «público y privado», fruto de un reduccionismo ahistoricista, se trata de desarrollar las posibilidades que la presente situación de descentralización y de participación social (sociedad civil y mercado) permiten.
- Recuperación del civismo o de la «ciudadanía activa» que, por una parte, diluya la contradicción entre exigir mejores servicios públicos y quejarse de la contribución a su mantenimiento y, por otra parte, sea capaz de exigir a sus representantes y de participar en la búsqueda de soluciones. Una ciudadanía que tiene en la solidaridad entre clases y entre generaciones la salvaguarda de su seguridad y bienestar presente y futuro.
- Incorporación al debate planificador y a la evaluación de las distintas políticas sociales a los agentes y entidades sociales que ya gestionan servicios y que pueden aportar valores de proximidad y de voluntariado, así como de experiencia en gestión de calidad.

Se está apostando por un poder público fuerte acompañado de una sociedad civil fuerte. Porque el Estado, las Administraciones Públicas e instituciones, es el responsable último de

(7) RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., o. c., p. 65.

las decisiones. Y lo es tanto cuando asume el riesgo de construir sistemas de protección social (1978-1992), como cuando inicia su debilitamiento (1993-2004).

El Estado mantiene su responsabilidad, también, en soluciones mixtas (como la actual) en las que parte de la gestión de los servicios es encomendada al sector privado (con y sin ánimo de lucro). El Estado sigue siendo responsable de la calidad y cantidad (cobertura) de los servicios, de garantizar la equidad y de sancionar los abusos que puedan darse.

Por ello, en segundo lugar, al Estado corresponde dar cauce a *iniciativas legislativas y normativas que establezcan los derechos sociales*, los servicios y prestaciones básicas que aseguren el ejercicio de esos derechos y los requisitos que garanticen la equidad en el acceso y disfrute de éstos.

3. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS GARANTES DE LOS DERECHOS SOCIALES

La Constitución y el posterior desarrollo de los diferentes sistemas de protección (pensiones, educación y sanidad) han permitido en los últimos quince años un desarrollo económico y social sin precedentes en España.

Aunque los últimos ocho años hayan supuesto ciertas mermas en ese desarrollo, al incrementarse las desigualdades y precarizarse una parte del empleo, los españoles podemos disfrutar de educación, sanidad y pensión de jubilación que es bastante más que una «red de trapecista» en tiempos de vulnerabilidad económica y social.

Los cambios sociales y demográficos acaecidos en España en los últimos quince años (envejecimiento de la población,

disminución de la natalidad, incorporación moderada de la mujer al mercado laboral, diversificación de estructuras familiares, llegada de población extranjera, etc.) plantean cuestiones acuciantes al Estado de Bienestar.

Temas como la atención a la dependencia, el apoyo a las familias que ya no pueden ser subsidiarias de los sistemas públicos de protección, la acogida e incorporación social de los inmigrantes, etc., requieren de estudios de planificación estratégica y de viabilidad económica para los servicios a proveer, pero necesitan, en primer lugar, de una redefinición de los derechos sociales.

Esta redefinición requiere el consenso citado anteriormente y, también, un pacto político. El ejemplo del periodo democrático más evidente es el Pacto de Toledo. Este pacto garantiza la estabilidad del sistema de pensiones y, por el acuerdo de partidos políticos (representantes de la ciudadanía), agentes sociales (empresarios y sindicatos) e instituciones del Estado (Seguridad Social, sistema público de empleo), asegura la viabilidad de la solidaridad intergeneracional.

Del mismo modo, en la situación actual es necesario avanzar hacia pactos que permitan desarrollar el cuarto sistema de protección social: los servicios sociales (y con ellos, la atención a las personas en situación de dependencia —mayores dependientes y menores de 3 años—, con discapacidad y con riesgo de exclusión social).

Este nuevo desarrollo del Estado de Bienestar tiene que hacerse teniendo en cuenta los condicionantes económicos, políticos y culturales que han motivado la segunda reestructuración del Estado de Bienestar en España y que nos han lleva-

do a una división mixta de la producción de bienestar; esto en formulación de Rodríguez Cabrero significa que:

El Estado es la garantía de la extensión aún no finalizada de los derechos sociales a todos los grupos de población, tarea que ni el mercado, ni la comunidad pueden realizar por sí mismos, sino en conjunción con aquel. Pero, igualmente, el Estado precisa de una profundización de la democracia social en la producción del bienestar y ello requiere la presencia de nuevos agentes sociales (...).

Un sistema mixto de producción de bienestar requiere, en consecuencia, tres elementos: la extensión de los derechos sociales (Estado), la personalización de las necesidades sociales (sociedad civil y mercado) y la participación y control de los ciudadanos (sociedad civil y comunidad) (8).

De los tres elementos, el papel estratégico en el desarrollo de la reforma social compete a las Administraciones Públicas. Son ellas, con la participación de los otros tres agentes, quienes han de definir los derechos sociales, su intensidad, cobertura y garantías. Y serán siempre las Administraciones quienes hayan de garantizar estos derechos.

Sólo un par de ejemplos en sistemas de protección social referidos a Aragón:

- De las 11.000 plazas residenciales para mayores que existen en Aragón, el 33,5 % son de titularidad pública. En Zaragoza capital (donde reside la mitad de la población) sólo son el 10 % de titularidad pública. Sin embargo, en la provincia de Teruel, el 84 % son de titularidad

(8) RODRÍGUEZ CABRERO, G., o. c., p. 58.

pública y sólo el 16 % son privadas (de las que el 90 % son de entidades sin ánimo de lucro).

- Las plazas que ofrecen los centros educativos concertados, en Aragón, suponen el 35 % del total. En la provincia de Teruel, estas plazas sólo representan el 15 %.

Los ejemplos serían mucho más contundentes si nos acercáramos a la realidad rural, donde la presencia de la iniciativa privada lucrativa en servicios sociales, educativos y sanitarios es prácticamente inexistente.

Si los derechos sociales han de llegar a todos, si se quiere asegurar la equidad que permita la igualdad entre los españoles de distintos territorios e, incluso, dentro de la misma Comunidad autónoma, sólo puede ser a través de las iniciativas legislativas y presupuestarias de la Administración central y de las Cortes españolas.

Hemos asistido, en los últimos años, a desarrollos desiguales y a déficits autonómicos bien dispares, que han dado lugar a un mapa complejo de derechos y servicios de protección social con graves agravios comparativos según la localización de los ciudadanos. Esta situación se debe a la escasa normativa de rango estatal, al estancamiento de algunas herramientas de cohesión social como el Plan Concertado (que establecía las prestaciones sociales básicas en todo el Estado) y a una proliferación de Planes estratégicos de carácter sectorial que han fragmentado la «acción social» ya de por sí de débil estructura.

Desde la opción que aquí se plantea, urge una toma de posición clara por parte de las Administraciones Públicas que defina los derechos sociales (más allá del derecho a la educa-

ción, a la protección de la salud y a la Seguridad Social, ya reconocidos en la Constitución de 1978) y que establezca las normas que los garanticen, así como prevea la financiación de éstos.

4. ¿SUBSIDIARIEDAD?, NO. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS AGENTES

En el 6.º Congreso estatal del Voluntariado, celebrado en 2002, se dedicó un taller al debate sobre la complementariedad y subsidiariedad de las organizaciones de voluntariado en la acción social. La primera conclusión de este taller afirmaba:

Las organizaciones de voluntariado deben intervenir desde la corresponsabilidad y la complementariedad y no desde la subsidiariedad, tal como está ocurriendo en muchos ámbitos. Su función no es sustituir al estado. En la actualidad se constata dejación de responsabilidades por parte de la administración pública, que está trasladando a la iniciativa social muchas de sus obligaciones. La administración debe crear mecanismos de mayor participación de las organizaciones voluntarias a la hora de planificar (9).

En un debate en la Consejería de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, en 2001, sobre las futuras leyes de Salud en Aragón (aprobada ese mismo año) y de Servicios Sociales (en borrador, de momento) se suscitó la cuestión de la subsidiariedad. Acudimos a la definición que se da originariamente en la *Quadragesimo Anno* de Pío XI, sor-

(9) 6.º Congreso estatal del Voluntariado. Voluntariado y cambio social. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002, p. 152.

prendiendo a los planificadores que daban a este término el significado contrario (es decir, el coincidente con la reivindicación citada en el párrafo anterior).

El término subsidiariedad se utiliza para dejar claro que «los otros» han de someterse a las decisiones y reparto de tareas que quien lo pronuncia decide. Y esto sucede en el mundo político, pero también en el social. Por ello, desde hace unos años, se formula como alternativa el término «complementariedad».

La complementariedad parece reflejar un mayor respeto por los que participan junto al Estado (Administraciones Públicas) en la acción social. Parece indicar que dicha participación incluirá a estos agentes en la planificación y diseño, en la gestión y en la evaluación de las políticas sociales.

Este significado de complementariedad, en mi opinión, no vulnera la responsabilidad última que, como ya se ha dicho, corresponde al Estado (sea el ejecutivo o el legislativo). De hecho, así lo reclaman las organizaciones de voluntariado en el texto anteriormente citado.

Por otra parte, activar un papel de complementariedad para los agentes sociales que suponga su co-responsabilidad, en la medida de su capacidad institucional, en cuanto se decida, realice y evalúe, es una realidad en el Pacto de Toledo, por ejemplo. A nadie se le oculta las consecuencias que en otros ámbitos de política social tienen los «pactos sociales» que periódicamente suscriben el Gobierno central y los autonómicos con los agentes sociales (centrales sindicales y confederaciones empresariales), hasta el punto de que algunos de ellos contienen auténticos programas de planificación y desarrollo de las políticas sociales para la legislatura correspondiente.

No debería ser difícil incorporar en este debate a las entidades sin ánimo de lucro y a aquéllas mercantiles que específicamente trabajen en provisión de bienestar a la ciudadanía. Tal vez me confunda el tamaño de Aragón y su tejido asociativo, pero puedo asegurarles que no fue en absoluto agotador mantener tres rondas de participación de partidos políticos, agentes sociales y entidades sin ánimo de lucro (éstas distribuidas en cuatro sectores de actuación) de cara a elaborar el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales. Del mismo modo cabe trabajar para establecer líneas estratégicas, planificar el desarrollo de la acción y servicios sociales, así como evaluar su calidad y proponer las mejoras correspondientes.

Hace ya diez años, García Roca describía este último papel del Estado:

La solución no vendrá por la retirada del Estado, ni siquiera por el adelgazamiento del gasto social, como proponen los neoliberales y conservadores, sino por una nueva concepción del Estado y de sus competencias: un Estado modesto que no pretenda ocupar el centro de la vida social ni se constituya en el sujeto único que «satelice» al resto de los agentes; un Estado que dignifique la experiencia del límite, al objeto de lograr una mejor armonización de la autonomía de cada actor social y una mayor cooperación entre ellos (10).

Pasar de una subsidiariedad evidente, basada en la dependencia de los recursos públicos, en la fragilidad del tejido asociativo y la difícil convivencia entre entidades sociales, a una

(10) GARCÍA ROCA, J., *Solidaridad y Voluntariado*. Santander: Sal Terrae, 1994, p. 173.

participación «complementaria» no es un proceso automático que decida un cambio de palabra.

Pero creo que sin este tercer punto, sin que el Estado dé el paso de «utilización subsidiaria» de las entidades sociales (comunidad y sociedad civil) a una «consideración complementaria» de aquéllas en la decisión y realización de las políticas sociales, los papeles de responsabilidad y garantía quedarán incompletos y, difícilmente, podremos alcanzar la división mixta de la producción de bienestar que, en opinión de muchos, es el único futuro posible para un Estado de Bienestar que, aunque insuficiente, es el oxígeno de muchos de nuestros conciudadanos, de los más débiles.

¿HACIA DÓNDE VA EL ESTADO DE BIENESTAR?

JAIME FRADES PERNAS

Gabinete Técnico Confederal UGT

La pregunta que da título al seminario es sumamente pertinente en el actual contexto de cambio del ciclo político, puesto que, además de permitirnos evaluar la política social de los últimos ocho años, debiera hacernos recapacitar acerca de los desafíos más inmediatos.

La centralidad en el discurso social de los problemas demográficos y de las pensiones ha oscurecido, casi por completo, otros muchos problemas relacionados con nuestra protección social. Si bien el llamado Pacto de Toledo viene a resolver el futuro de las pensiones públicas, aunque de forma no plenamente satisfactoria, el mensaje principal que se ha transmitido estos años es que no cabe el progreso social, ya que ante el envejecimiento y/o la globalización no hay otra opción que la de reducir o contener el gasto.

El dato más relevante de esta última etapa ha sido la no puesta en marcha de ningún nuevo derecho social, no sólo de los ligados a la actividad laboral (salvo las muy tímidas mejoras introducidas por la Ley 39/1999 de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras), sino, sobre todo, de aquellos otros que pudiéramos considerar de ciudadanía o universales.

En los últimos años, poco a poco, se viene observando un cambio de modelo social que afecta considerablemente a la

protección social en su conjunto. A pesar del insuficiente desarrollo de nuestro Estado de Bienestar, el discurso oficial se ha venido adaptando miméticamente a diagnósticos más propios de sistemas mucho más desarrollados que el nuestro, o bien se ha limitado a dar cobertura ideológica a determinadas decisiones económicas de reducción del gasto público, al margen de cualquier consideración social.

Algunos de los rasgos que apuntan hacia un nuevo modelo, serían, entre otros, los siguientes.

1. La reducción del gasto social público y, paralelamente, el incremento del gasto privado en algunos bienes esenciales, como la sanidad, la educación o ciertos servicios sociales. España ocupa, respecto a la UE-15, el penúltimo lugar en cuanto al gasto social en proporción del PIB. Desde 1995 a 2001, el gasto social total en España se redujo 2 puntos del PIB, el doble que en el conjunto de la UE.

En 2001, la diferencia de gasto respecto a la UE era de 7,4 puntos del PIB, la mayor que se conoce en 20 años de estadísticas comunes y todo parece apuntar a que esa brecha social se mantendrá en los próximos años.

No existe progreso social alguno cuando un país con una renta per capita equivalente casi al 90 % de la media europea, su gasto social público por persona sólo equivale al 60 % de la UE.

La brecha social es especialmente significativa en las funciones de gasto más importantes, sea sanidad, pensiones, protección familiar, exclusión social...

2. Otra característica de la política social es la *utilización de la protección social para la reducción del déficit público me-*

GASTO SOCIAL EN 2001 POR FUNCIONES. EN % DEL PIB

	UE-15	ESPAÑA	DIFERENCIA
Enfermedad	7,4	5,9	-1,5
Invalidez	2,1	1,5	-0,6
Vejez	10,9	8,3	-2,6
Supervivencia	1,3	0,6	-0,7
Familia	2,1	0,5	-1,6
Desempleo	1,6	2,5	0,9
Alojamiento	0,6	0,2	-0,4
Exclusión social	0,4	0,2	-0,2
Gastos de funcionamiento y otros gastos	1,1	0,5	-0,6
TOTAL GASTOS	27,5	20,1	-7,4

diante una menor aportación del Estado a su financiación, lo que, de paso, se ha aprovechado para una reducción de la carga fiscal de las rentas más altas. Esa situación contrasta con la de la UE donde se observa un incremento de las aportaciones públicas para la financiación de la protección social.

La reducción de las aportaciones públicas y, por consiguiente, la reducción del gasto social y el aumento de la divergencia social, ha sido el atajo elegido por el Gobierno español para la convergencia económica.

3. *La reducción de la intensidad protectora de algunas prestaciones económicas, entre ellas, las pensiones.*

Aunque como consecuencia del incremento del empleo en los últimos años, la Seguridad Social ha presentado importantes superávits —que además se han utilizado para compensar el déficit de las administraciones públicas—, no se ha aprovechado este momento para mejorar las prestaciones.

En un contexto difícilmente repetible, desde 2001 las pensiones mínimas no se han beneficiado como debieran del crecimiento económico general. De forma incomprensible se ha excluido de cualquier mejora adicional a más del 70 % de los pensionistas en mínimos que tienen más de 65 años. También se excluido de cualquier mejora a los casi medio millón de perceptores de pensiones de carácter no contributivo, que se supone son los que están en peor situación.

El resultado es que todas las pensiones, pero especialmente las pensiones en mínimos más numerosas, los mayores de 65 años y las pensiones no contributivas, han caído desde 1995 varios puntos respecto a la renta media.

El proceso de racionalización de las prestaciones de la Seguridad Social ha sido intenso en pensiones, pero también en las prestaciones por Desempleo e Incapacidad Temporal.

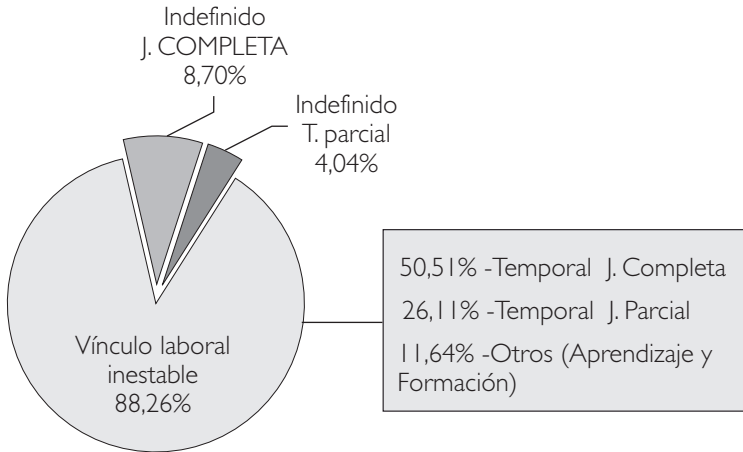
Por otra parte, la actualización del SMI por debajo no ya de los criterios del artículo 27.1. del E.T, sino, incluso, de la inflación, ha conducido a una pérdida desde 1996 de 5 puntos de poder adquisitivo en aquellas prestaciones ligadas al salario mínimo, señaladamente los subsidios por desempleo, o para el conjunto de prestaciones económicas de cuantos beneficiarios cotizan por la base mínima.

4. La desmesurada precariedad laboral traslada costes desde las empresas a la Seguridad Social

Le precariedad laboral existente impone unos altos costes a la Seguridad Social. Más allá de las campañas de imagen sobre el crecimiento de la afiliación, se oculta que el empleo creado es mayoritariamente precario. Sólo el 8,7 % de las nue-

vas afiliaciones son trabajadores con contrato de carácter indefinido y a jornada completa.

NUEVAS AFILIACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN TIPO DE CONTRATO



Esta tendencia supone altos costes sociales e individuales, pero también para el conjunto del sistema de la Seguridad Social. La alta precariedad supone, en primer lugar, dificultades crecientes para que los trabajadores puedan acceder tanto a las prestaciones en la etapa activa como en el futuro. En segundo lugar, sobre los recursos del sistema, pues se necesitarán enormes flujos de entrada al mismo para compensar las menores cotizaciones, 37,43 % inferiores al total de cotizantes. Cualquier cambio de coyuntura que frene o reduzca ese flujo de entradas al sistema, lo pondría en serios aprietos. En tercer lugar, esa desmesurada precariedad y el encadenamiento de

contratos de carácter temporal, que conduce a la acumulación de requisitos que dan acceso a la protección en los períodos de desempleo, transfiere costes desde las empresas a la Seguridad Social por el incremento del gasto en esta prestación, especialmente en la modalidad contributiva.

5. *La privatización creciente de la gestión de determinados servicios esenciales y la presencia cada vez mayor del sector privado en la gestión de áreas rentables del bienestar.* En los últimos años se han dado diversos procesos de privatización en la gestión de determinados servicios públicos (algunos servicios sanitarios y residencias de ancianos, por ejemplo) y se han puesto en marcha nuevos modelos de gestión, fundaciones sanitarias, entre otras, que fragmentan la organización sanitaria y ponen serias trabas al acceso de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

Pero la forma más clara de fomento de la iniciativa privada en la provisión y gestión de bienes esenciales es el deterioro de algunos servicios públicos mediante la congelación o reducción del gasto —y el consiguiente deterioro en la calidad de los servicios—, el parón a la puesta en marcha de nuevos equipamientos sociales y la desatención de nuevas demandas sociales de bienestar. El efecto de todo ello ha sido un aumento de la provisión privada en algunos casos y, en otros, la vuelta a la responsabilidad individual y familiar —especialmente en el cuidado de personas dependientes—, en lugar de servicios públicos, regulados y profesionales.

6. Las amplias competencias autonómicas en materia de bienestar, especialmente en salud y asistencia y servicios sociales, y que no excluyen según nuestra Constitución que el Estado pueda armonizar esas políticas, se han venido utilizando de excusa por los gobiernos para no emprender polí-

ticas, por ejemplo, de lucha contra la exclusión social mediante una garantía de rentas mínimas o a la protección de las personas dependientes mediante servicios sociales accesibles y de calidad, lo que acarrea diferencias interregionales de difícil justificación.

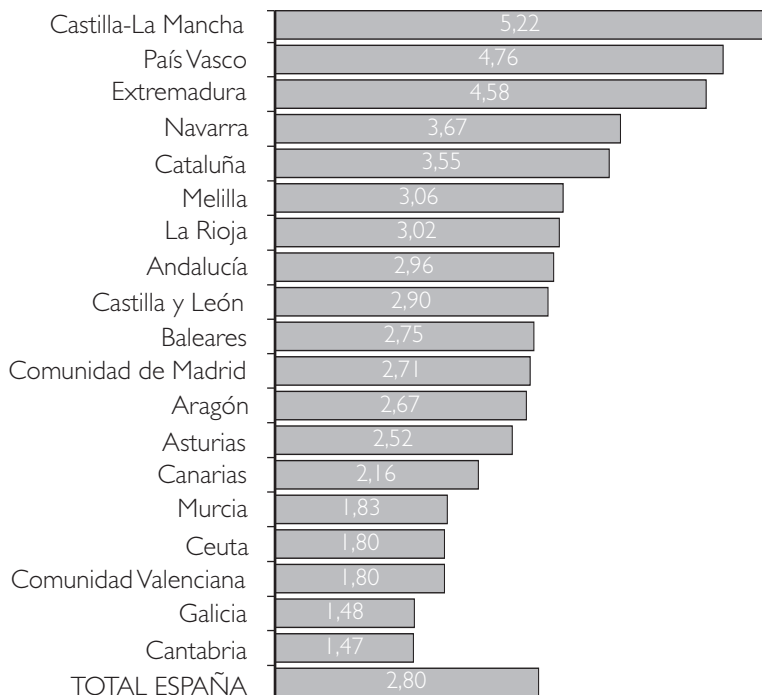
PLAZAS RESIDENCIALES COMO % DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS

	Cobertura pública*	Cobertura privada	Total
Navarra	2,44	2,49	4,93
Castilla y León	1,95	3,71	5,66
Castilla-La Mancha	1,80	3,75	5,55
Canarias	1,73	1,14	2,87
Baleares	1,58	1,20	2,78
La Rioja	1,58	3,24	4,82
Madrid	1,57	2,16	3,73
País Vasco	1,53	1,71	3,24
Cataluña	1,52	2,45	3,97
Ceuta	1,38	1,02	2,40
Comunidad Valenciana	1,29	0,55	1,84
Extremadura	1,28	1,67	2,95
Melilla	1,28	1,60	2,88
Andalucía	1,27	1,39	2,66
Asturias	1,23	2,18	3,41
Cantabria	1,08	2,94	4,02
Aragón	1,05	3,40	4,45
Murcia	0,85	0,96	1,81
Galicia	0,68	1,06	1,74
TOTAL ESPAÑA	1,41	1,99	3,40

(*) Incluida la concertada con sector privado.

FUENTE: IMSERSO.

SERVICIO PÚBLICO DE AYUDA A DOMICILIO COMO % DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS



FUENTE: IMSERSO.

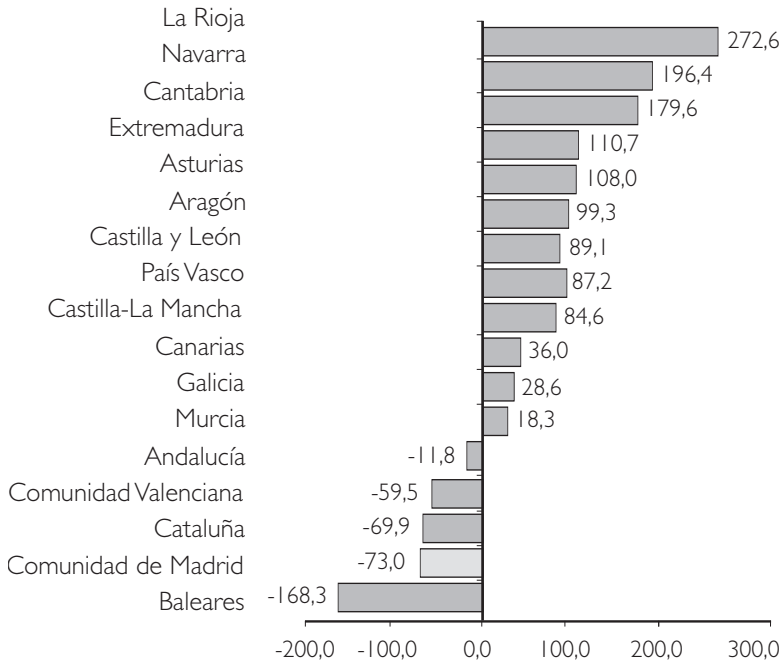
Cataluña: incluye Ayuda a Domicilio Sociosanitaria, Apoyo a Personas (programa PUA) y a Familias para Ayuda a Domicilio.

País Vasco: su índice de cobertura y usuarios se calcula sobre la población de Álava y Guipúzcoa.

El proceso de descentralización total de la sanidad y los servicios sociales y la modificación de su sistema de financiación, por la forma y condiciones en que se ha hecho, puede

implicar riesgos evidentes de desequilibrios en los recursos, ineficiencia en la gestión y, sobre todo, riesgos de inequidad si no se garantiza la igualdad de acceso de todos los ciudadanos.

DIFERENCIA DEL PRESUPUESTO SANITARIO INICIAL
EN 2004 POR PERSONA, Y EUROS, POR CC. AA.
EN RELACIÓN A LA MEDIA



7. Durante tan largo período de gobierno se han desatendido las nuevas demandas sociales. Si es difícilmente justificable que en etapas de crecimiento económico los pensionis-

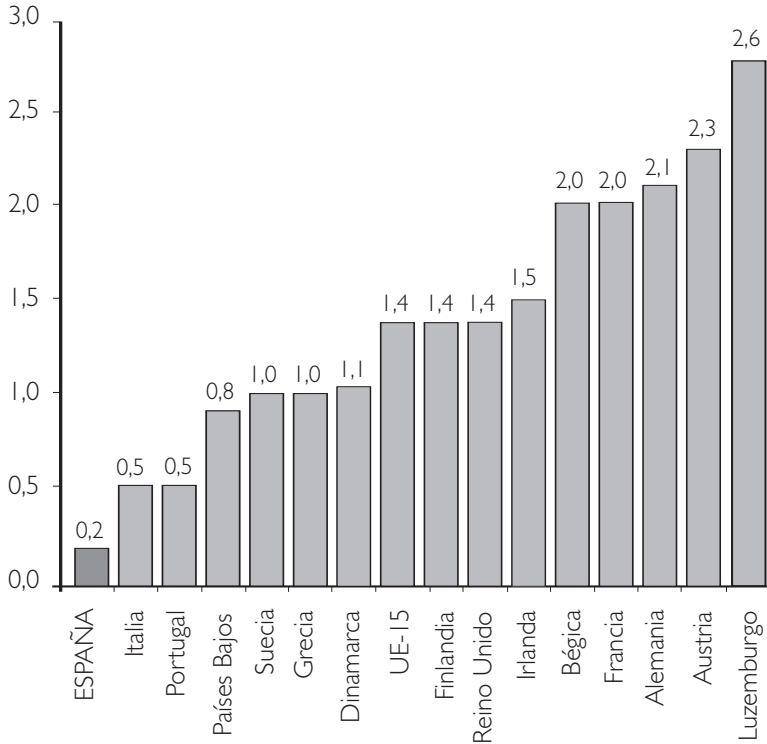
tas u otros perceptores de prestaciones sociales de la Seguridad Social no se beneficien de esa mejoría económica general, lo es mucho menos la desconsideración de algunas demandas sociales que se situarían en el ámbito asistencial o no contributivo y, por tanto, a financiar con recursos públicos. En lugar de satisfacer esas demandas, se ha preferido la reducción de los impuestos a las rentas más altas.

Concretamente, nos estamos refiriendo a las prestaciones y servicios sociales dirigidos a las familias.

No se entiende que, siendo el problema del envejecimiento y la baja natalidad una de las principales preocupaciones, no se haya realizado esfuerzo alguno para dignificar unas prestaciones de nula intensidad protectora o para mejorar la calidad de vida de las familias con hijos y facilitar, al mismo tiempo, la integración plena de la mujer en el mercado de trabajo.

En lo que se refiere a las prestaciones económicas por hijo a cargo (excluidos, por tanto, los gastos en prestaciones por maternidad u otros), la diferencia con la UE es abismal, 1,2 puntos del PIB. Además de que la Seguridad Social española sólo protege a 1 menor de cada 8 como consecuencia de los límites de renta que impone para percibir la prestación, la cuantía de esta es absolutamente insuficiente, 24,25 € al mes.

GASTO EN PRESTACIONES ECONÓMICAS
POR HIJO A CARGO % DEL PIB

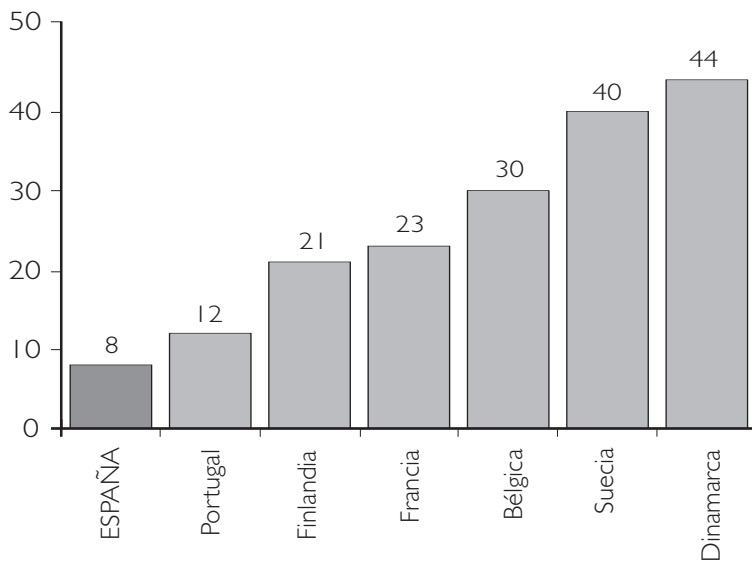


FUENTE: EUROSTAT

Junto a la insuficiencia de la protección familiar directa, tanto en cuantía como en cobertura, otra nota característica de la protección familiar en España es el carácter antiredistributivo de las deducciones fiscales por hijo a cargo en el IRPF, lo que añade todavía mayor regresividad a una prestación esencial en cualquier país avanzado.

Si pobre es la protección económica, pobres lo son también los servicios sociales dirigidos a la protección de la infancia y de las personas dependientes, lo cual tiene, además, una enorme incidencia sobre el empleo, pues la carencia de servicios sociales accesibles dificulta que los cuidadores, generalmente la mujer, pueda incorporarse al mercado de trabajo. Ello es indudable en la carencia de servicios públicos de guarderías o de cuidado a las personas dependientes.

TASA DE ESCOLARIZACIÓN DE MENORES DE 3 AÑOS (PLAZAS PÚBLICAS)



% DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS QUE RECIBE CUIDADOS INSTITUCIONALES

	Plazas institucionales	Servicios domiciliarios
Dinamarca	13,0	31,0
Holanda	12,2	21,0
Reino Unido	11,0	9,0
Suecia	8,7	11,2
Francia	7,9	11,0
Finlandia	7,6	14,0
Alemania	6,8	9,6
Noruega	6,6	17,0
Bélgica	6,4	4,5
Irlanda	5,0	3,5
Austria	4,9	24,0
Italia	3,9	3,0
ESPAÑA	3,4	2,8

FUENTE: OCDE. Datos referidos a 1995, salvo para España, que son de 2002.

A título de ejemplo, tan sólo el 25 % de las plazas residenciales son de titularidad pública. Entre 1999 y 2002, por cada nueva plaza residencial pública el sector privado puso en marcha cuatro, y a unos precios prohibitivos para la mayoría de las personas con necesidades de cuidados.

8. *La preferencia por las deducciones fiscales —casi siempre regresivas— frente a las prestaciones sociales directas.* Si la protección por esta vía siempre es rechazable por cuanto no protege a quienes por tener escasas rentas no tributan, lo es mucho más cuando, como en España, esas deducciones son en la base imponible lo cual beneficia a más a quienes mayores rentas tienen. Esa alteración radical del principio redistribu-

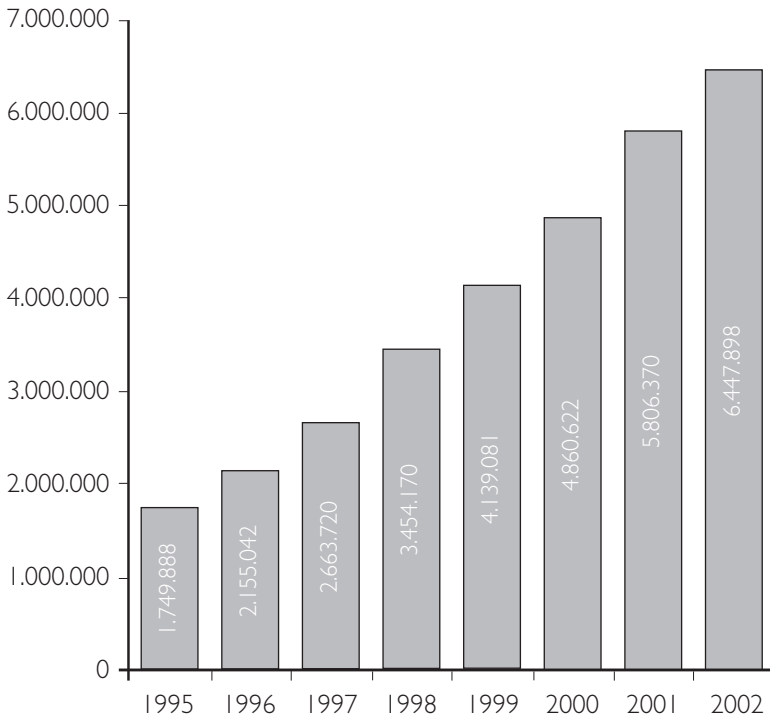
tivo es evidente en la protección por hijos a cargo, donde el gasto fiscal por hijos puede ser, para determinadas composiciones familiares y nivel de renta elevado, casi tres veces superior a las ayudas directas de la Seguridad Social para las familias con menores recursos.

○ en las deducciones en el mínimo personal en caso de discapacidad o por cuidado de ascendientes. En este último caso, ni siquiera existe una prestación económica de la Seguridad Social para tal contingencia.

También a contracorriente del modelo social europeo, el establecimiento de una paga por maternidad y la reducción en la base imponible por el cuidado de hijos, elude la puesta en práctica de una verdadera política social dirigida a las familias mediante prestaciones directas y la promoción de servicios públicos.

9. *El fomento de las pensiones privadas mediante ingentes recursos públicos.* A pesar de que nuestra Constitución configura las prestaciones complementarias fuera del sistema público de protección, su fomento mediante deducciones fiscales supone un abultado gasto fiscal. Aunque debido al llamado «apagón estadístico» no se dispone de datos reales sobre el gasto fiscal en esta partida, en los anteproyectos de presupuestos se estiman en torno a 1.300 millones de euros anuales. Esa vía de fomento de las pensiones privadas es especialmente regresiva al favorecer a las rentas más altas. En 2002, el 89 % de los partícipes estaban en la modalidad de planes individuales de pensiones.

EVOLUCIÓN DEL N.º DE PARTICIPANTES DE PLANES DE PENSIONES



FUENTE: Dirección General de Seguros. Ministerio de Economía.

10. El aumento de las transferencias hacia las empresas, vía bonificaciones y reducciones de las cuotas; desde la vigencia del Pacto de Toledo aquellas bonificaciones que deberían financiarse mediante recursos fiscales no sólo se siguen financiando mediante cuotas sino que, además, se han multiplicado por 7,5. Otro

echo destacable es la privatización creciente en la gestión de la IT mediante el fomento de la gestión de la IT por contingencias comunes por el mutualismo empresarial que hasta esa fecha sólo gestionaba las contingencias profesionales. Desde 1996, se ha producido un fuerte trasvase de recursos hacia las Mutuas de Accidentes: si en 1995 sólo gestionaban el 10 % del gasto en esa contingencia, en 2004 gestionarán el 52 %.

A pesar del escenario gris que acabo de exponer, hay que ser optimistas, aunque sea de forma moderada, ante el cambio de ciclo político. La mejora en la cuantía del salario mínimo, o el énfasis durante la pasada campaña electoral en la mejora de las pensiones mínimas y de los servicios destinados a las familias, auguran, cuando menos, un ambiente mucho más propicio para la mejora de nuestra protección social. UGT, desde luego, seguirá luchando no sólo por la consolidación de lo que tenemos, sino también por el establecimiento de nuevos derechos sociales entre los cuales hemos dado prioridad a las prestaciones y servicios dirigidos a las familias y al cuidado de las personas dependientes.

EL PAPEL DE LOS AGENTES SOCIALES EN EL BIENESTAR SOCIAL: ESTADO, MERCADO, SOCIEDAD...

TOMÁS PASTOR.

Fundación Empresa y Sociedad

El concepto de empresa evoluciona en función del papel que juega el empresariado español en la sociedad. La empresa del siglo XXI no es lo que era en el siglo XIX.

En nuestro tiempo, junto a los aspectos básicos en un marco de cumplimiento de las normas vigentes, han empezado a tomar relevancia otros factores.

Como el comportamiento corporativo, que incluye temas como la ética empresarial, el buen gobierno o la transparencia informativa. La atención de los recursos más allá de la justa retribución, que incorpora la mejora del clima laboral, la conciliación entre trabajo y familia, la diversidad o el respeto a los derechos humanos. También, el cuidado al medio ambiente y, en último lugar, el factor social, que incluye la acción social y el apoyo de la empresa a otras actividades de interés general.

Todos estos aspectos van adquiriendo carta de naturaleza en las grandes empresas, especialmente en función de la im-

portancia que tienen para cualquier persona y de la importancia del empresariado como agente social. Y, aunque cada uno de los capítulos mencionados anteriormente es importante en sí mismo y en relación con los demás, no se puede poner el acento en uno y olvidarse del resto.

La *Fundación Empresa y Sociedad* concentra su actividad en la acción social, que considera el contenido menos desarrollado y con mayor potencial de crecimiento de la responsabilidad corporativa.

La acción social de la empresa se define como la dedicación de sus recursos humanos, técnicos o financieros a proyectos de desarrollo de la sociedad en beneficio de personas desfavorecidas en las áreas de asistencia social, salud, educación, formación profesional y empleo.

En este sentido, la misión de la *Fundación Empresa y Sociedad* es promover la acción social como una parte más de la estrategia de las empresas. La Fundación concede una prioridad especial a la difusión de buenas prácticas y al trabajo de colaboración entre empresas, ONGs, empleados, Administraciones Públicas y agentes sociales.

Por lo que respecta al mundo empresarial, la acción social es una tradición, pero históricamente ha puesto el énfasis en la caridad o en la filantropía.

Hoy, muchas empresas plantean su acción social considerando que les puede ayudar a generar buenas relaciones externas, publicidad positiva o mejor motivación de sus empleados. De hecho, las actividades más conocidas por los ciudadanos son campañas acotadas en el tiempo, que vinculan marcas o productos con proyectos sociales en colaboración con sus clientes.

Además, suele predominar la visibilidad o la comunicación pública frente al impacto social de la actuación. Ésta es la fase inicial de la acción social, pero no el planteamiento definitivo.

La acción social alcanza su madurez cuando la empresa apoya a personas desfavorecidas a través de proyectos a medio plazo en áreas estratégicas como la educación, el empleo, la colaboración con empleados o la investigación, y utilizando recursos sofisticados como el capital intelectual, la tecnología, la infraestructura operativa o las relaciones de primer nivel. Es en este momento cuando se puede decir que la acción social ayuda a que la empresa se desarrolle mejor a medio plazo.

Al respecto, debemos ser conscientes de que la integración social de personas desfavorecidas pasa casi inevitablemente por la integración laboral. El empleo constituye una de las herramientas esenciales para que puedan desarrollarse en plenitud.

En este sentido, es imprescindible que desde la empresa se siga avanzando en la incorporación normalizada de personas desfavorecidas en sus plantillas. Para ello, la empresa puede optar por diversas acciones como el empleo directo, la promoción de centros especiales y empresas de inserción, o la compra a centros especiales y empresas de inserción externas.

Además, es una obligación concreta y legal el cumplimiento de la reserva del 2 % para personas con discapacidad en la plantilla de las empresas. Esta obligación une tanto a las empresas en sentido tradicional como a los sindicatos, ONGs y cualquier organismo o entidad con 50 o más empleados.

Entre los desafíos que afronta la empresa actual está el ser capaz de atender de forma estratégica a todos los aspectos que la relacionen con la comunidad donde está presente.

La acción social es el capítulo menos desarrollado de la responsabilidad corporativa en España, ya que es el que tradicionalmente ha estado menos integrado en la empresa. Pero desde la *Fundación Empresa y Sociedad*, entendemos que será el de mayor potencial de crecimiento en los próximos años.

Seminario 2

Escenarios del bienestar social: familia, educación, política, medios de comunicación social

DIRECTOR:

JUAN SOUTO COELHO.

Universidad Pontificia de Salamanca. Campus de Madrid.

INTERVIENEN:

VÍCTOR MANUEL MARÍ SÁENZ.

Asesor en Comunicación Educativa. Autor de varios libros.

JOSÉ LUIS CORZO.

Instituto Superior de Pastoral (UPSAM).

CARMEN MARTÍNEZ PERALES.

Pedagoga.

PRESENTACIÓN

JUAN SOUTO COELHO

Profesor Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid
y Coordinador del Departamento de Estudios de Manos Unidas

Para presentar este Seminario, acudo a la Constitución Española que, en el artículo 9.2, dice lo siguiente:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Creo que este artículo guarda una clara relación con lo que llamamos «bienestar social», es decir, con el objetivo de tratar de alcanzar la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos a los que pertenece a través de la realización de los derechos económicos, políticos, culturales y sociales. El conjunto de los ciudadanos, todas y cada una de las personas, deben ver reconocida y garantizada esta aspiración, que es a la vez una necesidad del ser humano.

En el artículo siguiente, el 10.1, la Constitución Española afirma claramente que el fundamento de esta irrenunciable aspiración es «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de su personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás».

En este marco constitucional, la expresión «bienestar social» evoca una realidad dinámica y abierta, en construcción;

no es un producto final, es algo hacia lo cual se debe tender, dando preferencia a las políticas activas y a las iniciativas de la sociedad que atiendan primero a los más necesitados y a los más débiles, que fomenten la responsabilidad personal y la solidaridad de la comunidad.

Hemos delimitado los escenarios del bienestar social a cuatro ámbitos vitales: la familia, la educación y los medios de comunicación.

La familia es el escenario natural, primario del bienestar social; está llamada a ser, en tiempo real y para el futuro de cada persona, el ámbito vital más significativo. ¿Responde la situación actual de la familia a esta vocación?

La educación es el factor más poderoso de bienestar social, en la medida en que, orientada al desarrollo integral de la persona, debe promover la integración positiva y constructiva del hombre y la mujer en la sociedad. ¿Responde la educación actual a esta finalidad?

Los medios de comunicación, en cuanto medio y mensaje, juegan un papel fundamental en las expectativas y el logro del bienestar social. Hoy todo está «mediatizado». Los medios son uno de los *poderes sin rostro*, uno de los protagonistas sociales menos luminosos. Los medios ¿son escenario de bienestar o de malestar social?

Pero, he aquí *algunas debilidades que hemos de afrontar*.

Hoy asistimos a una acelerada, aunque quizá no profunda, variación en la escala de valores y de cosas valorizadas, que va acompañada de una pérdida de referencias, raíces y fundamentación, haciendo verdadero el proverbio japonés

que dice *visión sin acción es un sueño, acción sin visión es una pesadilla*.

El significado de palabras como política, familia, filiación, matrimonio, educación, libertad de expresión, creación artística, participación... está rompiendo los moldes convencionales para establecerse en figuras equívocas, ambiguas y hasta contradictorias. El propio término «bienestar» ya sea físico, psíquico, social, familiar... es algo tan condicionado por las expectativas personales, por la demanda y por las necesidades estimuladas artificialmente que, más que una aspiración noble, se convierte en una pesadilla.

La combinación de legítimas aspiraciones, de intereses políticos y económicos, de falsas expectativas, de errores de fundamentación, entre otras causas, han creado situaciones nuevas: los seres humanos son producidos y adquiridos, y no ya engendrados por amor; el hombre, considerado más objeto que sujeto, es manipulado y adaptado, y aparecen los sobrantes, los débiles, los enfermos, los ancianos, los menos provechosos para el sistema...; las nuevas formas de convivencia, el aumento de los matrimonios deshechos... Son muchos los desafíos de esta época que tenemos que asumir como una oportunidad antes que como una amenaza, sin renunciar a hablar de la verdad sobre el hombre.

No estamos, ciertamente, ante una tarea fácil. Porque, entre nuestras expectativas, lo que cada uno de nosotros desea y proyecta, y aquello que se va obteniendo, hay en general una diferencia considerable. El malestar social va creando su espacio en todos los ámbitos vitales si no asumimos, lucida y responsablemente, qué cosas debemos exigir a los poderes públicos, qué podemos esperar de los grupos a los que pertene-

ceмос y qué debemos aportar y realizar para sentirnos integrados de manera positiva y constructiva en la sociedad y en el lugar en el que nos toca vivir; sacándolos del estado de éxito económico para algunos y llevándolos hacia el desarrollo integral y solidario para todos.

Como es natural, nuestra reflexión procurará ser fiel a las exigencias del Evangelio y de la Doctrina social de la Iglesia, que beben en la vida y misión del mismo Señor Jesucristo. Él nos inspira a discernir las situaciones y a afrontarlas con la esperanza de que los males y los fracasos anidan en el corazón del hombre y desde ahí hay que ir erradicándolos.

El Seminario, como sabemos, debe ser un «laboratorio de pensamiento». Eso es lo que buscamos con la participación de todos. No se trata de abundar en la doctrina ya conocida. Supuesto y recordado este fundamento, nos proponemos reflexionar sobre nuevos retos de los nuevos tiempos y las respuestas alternativas.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO ESCENARIO DE BIENESTAR SOCIAL

VÍCTOR MANUEL MARÍ SÁEZ

Asesor en Comunicación Educativa. Autor de varios libros.

I. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, LA GLOBALIZACIÓN Y LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Partimos de una afirmación fundamental: los medios de comunicación —y, en general, el sector de las telecomunicaciones— son uno de los escenarios privilegiados para visualizar el proceso de globalización capitalista y la consiguiente crisis del Estado de Bienestar. Es un sector que, además, está siendo el motor de la economía, del mismo modo que en la Revolución Industrial ejerció este papel el sector de los transportes, el ferrocarril.

- La crisis del Estado de Bienestar, en relación con los medios de comunicación, se ha concretado en las siguientes acciones llevadas a cabo por los estados, los partidos políticos y los principales agentes del mercado:
 - I. Los procesos de *privatización* y de *desregulación* del sector público de las telecomunicaciones (medios de comunicación, empresas de telefonía, de informática).

2. Los procesos de *concentración mediática*, que han llevado en los últimos años a la configuración de un limitado grupo de escasamente diez medios que operan a escala mundial, y que acaparan la casi totalidad de los principales medios (televisión, prensa, radio, internet).
 - En estudios de la UNESCO realizados en la década de los noventa, se señalaba que de las 300 primeras firmas de información y comunicación, la Tríada formada por la Unión Europea, Estados Unidos y Japón acaparaba el 90 % de los medios.

El mercado mediático global ha acabado dominado por las ocho corporaciones transnacionales que rigen en los medios de Estados Unidos: ATT/Liberty Media, Disney, Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom y Seagram, además del gigante alemán Bertelsman.
3. En el campo de la televisión —el medio de comunicación con más implantación entre el conjunto de la población— asistimos a *la hegemonía del modelo de televisión comercial*, el más funcional con el objetivo del beneficio económico. Este modelo se impone en todas las televisiones, incluidas las públicas, erosionando su vocación de servicio público.
4. La potenciación de una *visión espectacular de la realidad y de una cultura del consumo*.
 - Los medios de comunicación —en especial la televisión— son la máxima expresión de la cultura postmoderna. Del «pienso luego existo» de la Modernidad se ha pasado al «siento luego existo» del planteamiento postmoderno. Incluso ahora, en la era de las redes y de los móviles, se podría hablar de una

nueva adaptación del eslogan: «me conecto, luego existo».

- Esta cultura mediática es una cultura del espectáculo en tanto en cuanto la realidad que aparece en pantalla está producida para ser consumida. El objetivo es informar para consumir experiencias, para consumir sensaciones, y no tanto una información para movilizarse, para transformar la realidad.
 - La cultura mediática es una cultura del consumo. El objetivo consiste en atrapar el deseo del espectador para después traducirlo a beneficio económico. Los medios educan el deseo de los receptores, configuran sus cosmovisiones, sus parámetros culturales, desde unos planteamientos que son funcionales a los objetivos del sistema capitalista.
- De este modo, con la crisis del Estado de Bienestar, se produce una *transición desde la categoría de ciudadano a la categoría de consumidor*. Lo que, en la práctica, hace a los sujetos sentirse parte de la colectividad no es tanto el hecho de nacer en un estado de derecho —y el consiguiente disfrute de unos derechos y el cumplimiento de unas obligaciones— sino su cualidad de consumidor. El ágora ha sido desplazada por el centro comercial.

2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR: EL CASO DE RTVE

Enrique Bustamante, uno de los expertos españoles en el análisis de las industrias culturales, plantea que TVE ha careci-

do durante toda la década de los noventa de tres aspectos irrenunciables: de objetivos de servicio público, de un modelo viable de financiación y de una estructura que permita su control tanto gerencial como democrático.

- La deuda de TVE asciende a 7.000 millones de euros (más de mil millones de pesetas).
- La plantilla de RTVE es de nada menos que 8.901 *profesionales*, de los que hay 2.243 *jefes*, lo que da la increíble ratio de 2,96 «indios» por cada jefe, según datos publicados por *Interviú* en este verano (2004).
- En los últimos años se venía observando, en otro orden de cosas, que el modelo de televisión de TVE no difería en lo fundamental de la propuesta de las televisiones privadas. El modelo comercial de televisión. En este sentido, hacen falta otras apuestas más claras y decididas por programas con vocación de servicio público.

El culmen de la degradación de la televisión pública: el tratamiento de la guerra del Irak en TVE

- Estas dinámicas han confluído en una serie de acontecimientos decisivos para la vida política española de los últimos tiempos: la huelga general del 20-J, el hundimiento del Prestige y la Guerra de Irak. En especial este último acontecimiento, y su tratamiento mediático, han concentrado todas las miserias de un medio de comunicación de titularidad pública viciado: manipulación de la realidad, posicionamiento descarado a favor del gobierno, silenciamiento de las voces críticas de la sociedad civil, etc.

- La saturación de las conciencias tocó techo, y se produce un movimiento ciudadano en demanda de una información veraz y de calidad. En estos momentos, destacaría la significatividad del informe Aideka, elaborado por un grupo de profesores universitarios vinculados al campo de la comunicación, y por parte de asociaciones y movimientos sociales, que deciden ofrecer herramientas de crítica fundamentada a la sociedad civil frente a las manipulaciones de los medios de comunicación.

3. LAS SALIDAS A LA CRISIS: ¿MÁS MERCADO O MÁS SOCIEDAD CIVIL?

- La salida a la crisis de los servicios públicos no está solamente en la vía irremediable que plantean los defensores del pensamiento único (la de la privatización y la desregulación). Son posibles otras medidas que vayan más allá de los servicios públicos tal y como se conciben en la actualidad. La necesaria crítica a las deficiencias de los servicios públicos del Estado de Bienestar no debería llevarnos a legitimar el discurso privatizador que impulsan las políticas neoliberales. Frente a la propuesta de resolver la crisis con «más mercado», existen otras propuestas dirigidas a recuperar espacio público con unas medidas actualizadas al nuevo contexto.
 - En materia de información y comunicación, destacamos tres líneas de acción: una de carácter conceptual, vinculada al nuevo término de «bienes públicos mundiales». Otra de carácter estrictamente político, dirigida a *recuperar espacio público*. Y otra medida impulsada y gestada por parte de la sociedad civil: los *Observatorios de Medios*.

1. Bienes Ṕblicos Mundiales

- Hace falta reconocer la importancia de proteger —utilizando el śmil ecoĺgico— algunas especies fundamentales para el mantenimiento de la vida y de la riqueza del ecosistema humano. Desde hace unos ańos se viene impulsando el concepto de «bienes ṕblicos mundiales».
- Los bienes ṕblicos mundiales se articulan en torno a dos principios: el de *inalienabilidad*, que impide que estos bienes sean privatizados, y el de *subsidiariedad*, que hace que cualquier persona, por el hecho de haber nacido, sea copropietaria del inmenso dominio ṕblico mundial. La informaci3n y la comunicaci3n entrarían dentro de estos Bienes Ṕblicos Mundiales.
- La informaci3n que llega al espectador tiene tambi3n una dimensi3n moral. Como apunta Ignatieff, el hecho de ver imágenes de lo que pasa en el mundo a trav3s de la televisi3n hace que tengamos un compromiso moral con lo que vemos. La televisi3n crea un v́nculo moral entre la v́ctima y los espectadores de la televisi3n. Por este motivo, no da igual el modo en el que se representa el mundo, la manera de informar de los pańses del Sur, de las v́ctimas de la globalizaci3n.

2. Recuperar espacio poĺtico. El modelo capitalista renano

- Entre las medidas que se pueden impulsar a corto plazo, y que entran dentro del terreno de lo posible —aunque lo deseable vaya siempre mucho ḿs lejos—

conectan con el debate que ya hace años plantea Michel Albert en su libro *Capitalismo contra capitalismo*, en el que hablaba de dos modelos de capitalismo en conflicto: el anglosajón y el renano. El primero es el que se ha venido imponiendo en la mayoría de los países, incluida España, empeñada en ser alumna aventajada.

- El modelo renano viene a plantear unas políticas más activas por parte de los Estados. El modelo renano existe desde hace casi un siglo en países de Europa Central. Los sindicatos y las empresas comparten el poder, y el Estado de Bienestar proporciona un sistema de pensiones, de educación y de prestaciones sanitarias bien entretrejido y seguro. En esta línea se podrían situar los intentos, por parte de la administración socialista actual, de reformular el papel de la TVE.

3. El papel de la sociedad civil: los observatorios de medios

- Hace falta superar los límites de las medidas que apuntan a reformismos puntuales del actual estado de las telecomunicaciones. En este sentido, una clave fundamental pasa por la necesaria movilidad y actividad de la sociedad civil para profundizar y acelerar las medidas. Ésta es la verdadera oposición que puede ensanchar la horma de las políticas institucionales.

Observatorios de medios

Impulsados por el director de *Le Monde Diplomatique*, dirigidos a monitorizar y a establecer un control ciudadano hacia

las estrategias informativas de los medios de comunicaci3n ante acontecimientos mundiales de primer orden. Ésta era la intenci3n del Informe Aideka, la de cubrir este vacío.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, M. (1991). *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona: Paid3s.
- BAUMAN, Z. (2003). *Modernidad Líquida*, México: Fondo de Cultura Econ3mica.
- BUSTAMANTE, E. (coord.) (2002). *Comunicaci3n y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en Espa3a*, Barcelona: Gedisa.
- IGNATIEFF, M. (2002). *El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid: Punto de Lectura.
- INFORME AIDEKA: <http://aideka.tv/wka/pivot/entry.php?id=121>.
- MARÍ SAÉZ, V. M. (1999). *Globalizaci3n, nuevas tecnologías y comunicaci3n*, Madrid: Ediciones de la Torre.
- SÁNCHEZ NORIEGA, J. L. (1997). *Crítica de la seducci3n mediática*, Madrid: Tecnos.
- SENNET, R. (2000). *La corrosi3n del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona: Anagrama.
- VIDAL BENEYTO, J. (dir.) (2002). *La ventana global. Cibrespacio, esfera pública mundial y universo mediático*.

LA EDUCACIÓN PRISIONERA DEL BIENESTAR SOCIAL

JOSÉ LUIS CORZO

Escolapio. Director del Instituto Superior de Pastoral León XIII

Las mejoras económicas y sociales arrastran consigo muchas cosas y algunas se pervierten. Me parece que la educación es una de ellas, al transformarse en un instrumento de promoción social y económica para los estados y para los individuos que «triumfan» en ella (muchos otros «fracasan»; lo que hablando de infancia es una crueldad).

Como lo más natural, aceptamos que esa sea la razón de ser de la educación: el bienestar social y el personal (si se puede). Mi propuesta más meditada, a lo largo de muchos años, va a ser, en cambio, *que la educación no sirva para nada*.

Una primera aproximación, la más fácil, a las consecuencias del Estado de Bienestar sobre la educación, nos hace fijarnos en fenómenos muy conocidos como el de la multiplicación de los «niños llavero», casi siempre solos en casa, por ser hijos únicos y por tener a ambos progenitores trabajando en busca de un suficiente bienestar; o el fenómeno evidente de los cambios axiológicos sucedidos en las aulas, ya sea a la hora de motivar a los alumnos («alcanzar un buen rendimiento y un mejor nivel», cuando no un expreso hedonismo de fondo) o a la hora de calibrar la calidad de los centros, ya inmersos del todo en la libre competitividad del mercado. Dígase lo mismo del hincapié con que subraya la reciente Ley de Calidad de la Educación el es-

fuerzo necesario a los escolares para competir dentro del sistema educativo, pálido reflejo del sistema social.

Los autores subrayan el crecimiento de la educación precisamente en las épocas de mayor decadencia social. Todos recurren a ella como remedio; lo que demuestra su instrumentalización y consiguiente perversión. Entre la paideia socrática y la platónico-política hay un abismo, que me urge también a proponer *que la educación no sirva para nada*. Y lo haré desde una segunda aproximación más profunda, que destaque el viejo concepto de educación del concepto instrumental de didáctica. Hoy todo se ha vuelto didactismo en el área de las Ciencias de la Educación, olvidándose del qué se trata, bajo las múltiples posibilidades del cómo lograrlo.

Me valdré de un fenómeno muy relacionado con el bienestar: el disfrute profesional de los educadores, hoy en grave riesgo; y lo haré con el tono desenfadado de un monográfico sobre *Disfrutar en la escuela* de la revista *Educación(NOS)*, que tengo la suerte de poder dirigir desde hace seis años (1). Sólo formularlo ya suscita protestas:

— ¿Que hay maestros que disfrutan en la escuela?

— ¡Ni pensar! Éste es el oficio de los fracasos. No gastaré una línea en describir las causas que hoy empujan a tantos maestros y profesores al hospital; a veces, a psiquiatría y, más veces cada año, a trauma. La escuela se está poniendo imposible y le llegan refuerzos externos: trabajadores sociales de apoyo y hasta un policía por centro en algunos sitios.

(1) CORZO, J. L., «*Que la educación no sirva para nada*», *Educación(NOS)* 26(2004) 10-13; revista impresa del Grupo Milani, cuya página web puede visitarse: www.amigosmilani.org.

— «Y sin embargo», me digo muchas veces completamente en serio, «¿qué otra cosa se puede ser en la vida sino escolapio?»

— «Carpintero únicamente», me respondo; pero con la boca pequeña, a pesar de lo que me gusta la madera.

[Escolapio, aparte la connotación religiosa de la orden fundada en Roma por *San José de Calasanz* a comienzos del XVII (y no por *Esculapio*, dios griego de la medicina, hijo de *Apolo*), significa literalmente que da escuela gratuita. Esa fue la genialidad mayor de aquel santo, aparte su santidad y sus innovaciones didácticas de envergadura. Inventó para los pobres la escuela pública gratuita].

De hecho, enseñar cosas buenas a los pobres es en sí misma una satisfacción tan grande, que lo seguirá siendo hasta bajo vigilancia policial. Pero enseñar gratis, sin ningún interés espurio, también lo es. La recompensa económica en la profesión de enseñar es legítima y no me refiero a eso. A veces no existe, como en el caso de la familia o en el de tantos voluntarios como hay ahora, pero eso no es lo esencial.

Con *gratis* me refiero a enseñar sin ninguna segunda intención. Precisamente ahí es donde se corrompen la educación y la escuela, como Sócrates (el santo *Sócrates*, al decir de *Erasmo*) ya lo denunció a su debido tiempo. Él ni siquiera cobró un tanto, como hacían los sofistas por enseñar equis palabras los fines de semana, y prefirió vivir pobremente. Pero es que, además, su enseñanza ni siquiera tenía una intención política, como luego lo quiso industrializar su discípulo *Platón*.

Cuando la escuela (básica y obligatoria) sirve para conseguir algún fin, por santo y bueno que éste sea —¡la evangeli-

zación! dicen ahora algunos—, se instrumentaliza y le nacen todos los problemas; el más repugnante, a mi gusto, el de la selección y desecho de quienes no llegan al objetivo propuesto de antemano. Si se abre una escuela en función de otro objetivo, a la entrada origina clasismo (guetos educativos) y a la salida, el fracaso escolar de muchos: los que no dan la talla. Una servidumbre del sistema escolar, politizado por todos los Estados modernos. Su acierto indiscutible ha sido garantizar a todos una buena escuela gratuita, como inventó aquel santo, pero su despropósito, supeditarla a los fines políticos, como esquivó aquel otro santo griego, precursor. No esquivarlo hoy significa supeditarla a los objetivos económicos del mercado laboral. «Niño, estudia, para que seas algo el día de mañana».

En paralelo con el Estado, la ignominia de algunas escuelas privadas suele ser camuflar la selección de alumnos a la entrada bajo una bandera ideológica (incluso religiosa), pero garantizar el clasismo profesional, a la salida. Porque la escuela actual sirve al mercado del trabajo mucho más que a las ideologías, difundidas por la tele con gran eficacia. Peor aún si eso lo hacemos los cristianos: primero pretender que las escuelas sean para católicos, o para hacer más católicos, y al final, que los triunfadores se salgan con el éxito social. Saldríamos ganando en claridad si sacáramos la educación de lo ideológico. No parece que tampoco haya durado mucho el lavado cerebral de la escuela soviética. Siempre me gusta recordar que un magnífico documento vaticano de 1977 da por hecho que la escuela actual sirve a la lucha de clases:

Dado que la educación es un medio eficaz de promoción social y económica para el individuo, si la Escuela Católica la ofreciera exclusiva o preferentemente a miembros de una

clase social ya privilegiada, contribuiría a robustecerla en una posición de ventaja sobre la otra, fomentando así un orden social injusto (*Congregación para la Educación Católica, La escuela católica, Roma 1977, n. 58*).

La educación, si es auténtica, tiene que no servir para nada (a mi lector seguramente le da miedo lo inútil, pero luego le dan mucha alegría la fiesta, el juego, el arte, el amor, viajar... ¡y todo por placer!). ¡El placer de vivir y de notarlo! Llamar útil al placer es ofenderlo. E industrializarse los medios de conseguir placer suele llegar al vicio. Porque el placer es un premio (no un fin) unido a la vida buena, sutilmente distinta de la buena vida. Las cosas buenas y bien hechas dan placer: la amistad, el encuentro, la unión, el amor; la tranquilidad, la contemplación de la naturaleza y de las artes, el cuerpo y la mente sanos, la creatividad, la fantasía, la magnanimidad y otras funciones del espíritu... Mientras que buscar el placer en sí mismo sale caro.

A muchos les parecía que Sócrates no pretendía sino corromper a los jóvenes. Le hubieran absuelto sus jueces de la cicuta, de haber cejado en ello, pero él advirtió al tribunal que no podría abandonar su oficio:

Mientras aliente, no cesaré de decir a todos los que encuentre: «Eh, amigo mío, ¿cómo es que siendo ateniense... no te avergüenzas de no pensar en otra cosa sino en adquirir riquezas, gloria, honores, sin cuidarte para nada de la sabiduría, de la verdad y del mejoramiento de tu alma?... Eso es lo que haré con cualquiera que encuentre, joven o viejo, ciudadano o extranjero...» (Platón, *Apología de Sócrates*, XVII).

Le parecía demasiado riesgo como para callar; equivocarse, perder la vida o el alma en el error:

Incluso yo mismo estoy asombrado, hace tiempo, de mi propia sabiduría y desconfío de ella... Lo más odioso es dejarse engañar por uno mismo; y cuando el que quiere engañarte no se aleja ni un poquito, sino que está siempre contigo, ¿cómo no va a ser temible? (Platón, Crátilo, 428d). Una vida sin examen no es vida (Apología XXVIII)

Neil Postman ha analizado muy bien los dioses a los que suele servir la educación (*El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*, Eumo, Vic 1999, 1995). Él da por supuesto, que a algún dios ha de servir (yo, ni siquiera) y, tras descartar varios dioses que se desvelan como falsos, sugiere otros cinco «dioses que podrían funcionar» (cap. IV) con sus correspondientes narrativas, indispensables para poder hablar de dioses y de ideales, en general. El propósito de Postman es encontrar fines aceptables para el mantenimiento del sistema escolar, tan en crisis en sus Estados Unidos como aquí. Por parte de los alumnos los fines de la escuela se han de transformar en motivaciones eficaces; ya que hoy no lo son para todos los chicos ni siquiera el progreso, ni ganar dinero, ni consumir más... En el fondo, éstos son los ídolos invocados en los proemios de todas las leyes de educación recientes con palabras más relamidas.

Copiaré los dioses y narrativas que propone Postman, aunque es mejor leer su libro, tan lleno de energía y de ilusión: *La nave espacial tierra*, en la que debemos ser solidarios pase lo que pase. *El ángel caído*, en vez del *superman* lleno de poder y dogmatismo. *El experimento de la nación americana* y el orgullo de pertenecer a ella, a pesar de todo. *La ley de la diversidad*, o del pluralismo, dentro de la escuela. Los humanos como *tejedores de palabras, hacedores del mundo*, el arte de vivir por el lenguaje.

Milani, sin embargo, y yo juraría que también Paulo Freire, y con ellos todos los buenos pedagogos que en el mundo han sido tras de Sócrates, no ofrecen más que la propia vida como fin de su crecimiento: la educación. Esto es, la *deducción* de sí entre los demás, que eso es en realidad educarnos. Vivir para vivir; para sentir la vida, para que no se nos pierda (y yo con ella) entre la falsedad, el error y la apariencia (la evanescente *opinión*, como la llamaban los griegos), o en el servicio alienante a dioses falsos.

Así lo expresó Milani muchas veces. Por ejemplo, en una carta que reproducía *Educar(NOS)* en su número anterior:

«Aquellos dos curas me preguntaban si mi objetivo último con la escuela era o no llevarlos a la Iglesia, o qué otra cosa podía interesarme en el mundo para dar escuela, sino ésa. ¿Y cómo les iba explicar yo, tan piadosos y limpios ellos, que yo a mis hijos los amo, que por ellos he perdido la cabeza, que no vivo más que para hacerlos crecer, para hacerlos abrirse, para hacerlos florecer, para hacerlos fructificar?» (A G. Pecorini, 10.II.1959)

¿Y esto como se traduce a la experiencia diaria de la clase? Es bien simple: la clase no se da, la clase se celebra: como una fiesta, como un cumpleaños (incluso como un funeral), como un acto social, como un sorteo, como un juego, como un partido, como una final, como unas olimpiadas... La celebración de cualquier cosa es más que la cosa, perfora la rutina, agujerea lo cotidiano en busca de subrayar su unicidad, el momento concreto... en busca de penetrar su esencia y su sentido, el que nada se escape. Todo tiene importancia, si se celebra: que ha amanecido, que hace sol o que llueve, que ha venido mi amigo, que hubo dinosaurios, que cuadran los catetos con la hipotenusa, como dijo Pitágoras, que *Mozart* existió y «ahí está su música».

Yo lo he vivido y lo pretendo cada día hoy, cuando entro en clase. Lo primero, hay que mirar a los alumnos, uno a uno, conectar con ellos, advertirles que deben ponerse el cinturón, que despegamos (o que nos sumergimos, es igual). Que se apasionen, que vamos a pasar al otro lado de la luna, sí, del espejo, que nos ofrece la falsa imagen de nosotros mismos, al invertirnos lateralmente. Lo real está del otro lado de las imágenes del espejo. Hay que ir más allá. Se disfruta.

Recuperar la educación en estado puro en esta sociedad del bienestar no va a ser ni probable. Ni siquiera desdoblar el concepto de didáctica, tan finalizado a sus objetivos, temporalizaciones y secuencias, del concepto gratuito de educación. Es una pena y lo saben bien los pocos que ya lo han logrado. Son los únicos en disfrutar verdaderamente de este escenario del bienestar tan singular: la educación.

ESCENARIOS DEL BIENESTAR SOCIAL: LA FAMILIA

CARMEN MARTÍNEZ PERALES

Pedagoga. Profesora de Intervención Familiar, Escuela Universitaria La Salle.

El tema de la familia ha sido y es de interés para todos aquellos interesados en las relaciones humanas. Así, ha sido objeto de estudio desde diferentes campos, la sociología, la antropología, la psicología, la religión y la política. De hecho, todas las ciencias humanas tienen estudios sobre la familia, siendo una de las pocas generalizaciones aceptadas ampliamente por las ciencias sociales que la familia sea una institución que se encuentra en todas las sociedades humanas.

Se puede discutir sobre su origen, su estructura, su funcionamiento, pero lo que queda claro es la importancia de la misma. Siendo el valor básico para el 98 % de los españoles (Elzo, J. (1999). «jóvenes 1999», Fundación Santa María, Madrid).

De la familia se han dicho muchas cosas: que es un agente insustituible de transformación social, que fue una unidad de producción que se ha convertido en una unidad de consumo, un escenario de bienestar social. En cualquier caso, la familia experimenta una eterna crisis que hace necesario un momento de reflexión que nos ayude a ser más críticos. Para ello vamos a hacer un repaso de las transformaciones que han sufrido las definiciones de eso que llamamos familia y que pone de manifiesto las transiciones que ha sufrido la misma.

En primer lugar, partiremos de la definición de familia que nos da la Real Academia Española (1970): *FAMILIA*: 1. Grupo

de personas emparentadas entre sí que viven juntas bajo la autoridad de una de ellas. 2. Número de criados de uno, aunque no vivan dentro de su casa. 3. Conjunto de ascendientes, descendientes, colaterales y afines a un linaje.

Se hace hincapié en el parentesco y en la descendencia.

En segundo lugar, uno de los antropólogos más especializados en estudios de familia (*Lévi Strauss* (1974-1984): *Estructuras elementales del parentesco*, Barcelona: Paidós), habla de familia como sociedad formada por el marido, la mujer y los hijos de ambos, y unidos por lazos legales, con derechos y obligaciones prescritas, así como por vínculos psicológicos y emocionales.

Parece ser que en toda familia existen tres vínculos diferenciados: la afinidad, la afiliación y la consanguinidad.

Otra definición que resume la mayoría de los rasgos que suelen incluir las definiciones de familia es la dada por *Gerardo Pastor* (1988): *Sociología de la Familia Española*, Salamanca: Sígueme. Convivencia residencial y comunitaria de al menos dos generaciones (parental y filial). Bajo una estructura de parentesco que regule obligaciones y derechos relativos al trato entre adultos (cónyuges), jóvenes (hermanos) y entre ambas generaciones (padres-hijos) y sancione o legitime la sexualidad marital, el intercambio de bienes económicos, la intimidad, la protección, educación y desarrollo personal de cada miembro.

Para *Boada y Pastor* (1990) en una revisión de varias definiciones de familia constatan que la mayoría hacen referencia a un conjunto de individuos que unidos por un vínculo de descendencia utilizan un lugar común de residencia.

Hace pocos meses *Javier Elzo (2004)*, en el II Congreso de la Familia en el siglo XXI, hablaba de una unión intergeneracional (de dos generaciones) en la que la generación adulta asume la responsabilidad de educar al miembro o miembros de la generación menor con los que convive de forma estable o duradera. Bajo el concepto englobaría, además de lo que se conoce como familia nuclear, padre, madre e hijos, y, por supuesto, la familia tradicional de dos generaciones, también las familias monoparentales, las familias de personas del mismo sexo que adopten hijos, así como las denominadas familias de acogida.

La razón de «ser familia» ya no es la supervivencia, la mera protección de los miembros, sino la búsqueda de la felicidad.

Pero para mí hoy la definición que más me gusta o más se aproxima al concepto de familia que yo manejo es la que da *Pauline Boss (2001): La perdida ambigua*, Barcelona: Gedisa. Ese grupo íntimo de personas con las que uno puede contar a lo largo del tiempo para obtener consuelo, cuidado, alimentación, apoyo, sustento y proximidad emocional. La familia puede estar constituida por las personas con las que nos criamos (lo que se denomina familia de origen) o por las que elegimos en la edad adulta (la familia de elección). Esta última puede incluir a los descendientes biológicos y no biológicos, o no incluir descendientes. Esta definición de familia ya no hace hincapié en el parentesco y en la descendencia y subraya el criterio de pertenencia psíquica y física.

Y desde un punto de vista poético, la escritora *Susan Sontag* la define como «el último reducto de calor en un mundo helado».

Como hemos podido ver, los cambios en las definiciones del concepto «familia» ponen de manifiesto sus principales

transiciones, pero ahora vamos a analizarlas de manera más estructurada.

I. PRINCIPALES TRANSICIONES EN LA FAMILIA

Son muchos los cambios sociales que han afectado a la familia, aunque los cambios sociales siempre van más rápidos que los cambios legales. Los cambios legislativos más importantes que se producen en España son los que se dieron en la transición democrática, especialmente a partir de la Constitución Española de 1978, cuando se incorpora la idea de igualdad entre el hombre y la mujer, y la idea de igualdad de derechos entre todos los hijos, sean cuales fueren sus situaciones civiles o las relaciones entre sus padres.

También en la Constitución se incorpora la posibilidad de ruptura del matrimonio, reforzando con ello la libertad individual y la capacidad de elección y la responsabilidad compartida de los hijos; y en su artículo 39 establece como los poderes públicos deben de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

Resumiendo: las transiciones más importantes en el seno de las familias españolas han venido con las ideas de igualdad entre sexos, la libertad de elección y la tolerancia de formas alternativas de convivencia.

I. De la familia extensa → a la familia unipersonal

Las estructuras y las relaciones familiares han ido evolucionando, produciéndose cambios en la composición y en la lo-

calización de la autoridad, aunque no tan frecuentemente en lo legal. En la sociedad actual la estructura y el modelo de relación más frecuente es la familia nuclear democrática y neolocal. Hemos dejado atrás a la familia extensa y patriarcal.

Empezamos a olvidar estructuras patriarcales matricéntricas y a vislumbrar nuevas estructuras familiares en las que la parentalidad sólo es ejercida por un miembro, concretamente mujeres que eligen tener un hijo ellas solas. La afinidad ya no es un vínculo fundamental en la familia.

2. Del matrimonio institucional cerrado e indisoluble → a la vinculación de la pareja

La equiparación de derechos y responsabilidades entre cónyuges ha transformado el modelo de familia español al anular la autoridad masculina, y la dependencia femenina, anticipando la equiparación social y laboral de la mujer. También en la Constitución se incorpora la posibilidad de ruptura del matrimonio, reforzando con ello la libertad individual y la capacidad de elección y la responsabilidad compartida de los hijos.

Hemos pasado de una unión indisoluble a una relación de igualdad en la que las parejas pueden romperse e incluso sucederse, es decir, una pareja sigue a otra. Aún así la tasa de divorcio en España es baja y en el año 2000 no superó el 1 %. Por lo tanto, ya los lazos legales no son más que una vinculación transitoria.

Situación distinta es la de aquellas parejas que optan libremente por celebrar su matrimonio como sacramento cristiano, que les vincula entre sí, dentro de la sociedad y en el seno de la Iglesia.

3. De la desigualdad del hombre y la mujer → a la igualdad

La vida de pareja está caracterizada por la igualdad y la autonomía individual (amigos propios, e incluso cuentas corrientes independientes).

El papel doméstico de la mujer va perdiendo importancia a favor del trabajo profesional. Todo ello ha sido posible gracias a la posibilidad de una educación pública y obligatoria. Pero todo esto ha conllevado un cambio en el papel educativo de la familia.

La familia tradicional tenía una carga educativa importante, los hijos aprendían de los padres, el sistema educativo estaba poco desarrollado y, por lo tanto, la educación formal tenía un papel secundario. En este momento se está produciendo un desplazamiento del papel educativo de los padres al papel educativo de la escuela y del Estado. Como ejemplo, poner de manifiesto el escaso papel que se concede a los padres en la elección de Centro Escolar para sus hijos (evidentemente, en la educación pública y concertada).

En tanto a la igualdad también se nos plantea el tema de la igualdad padres-hijos. Hemos pasado de una familia con una jerarquía clara y rígida a una familia simétrica en la que, en ocasiones, se están violando códigos de conducta para que funcione en su faceta educadora.

4. De los servicios familiares → a los servicios sociales

En la medida en que la mujer se va incorporando al mercado de trabajo, se va incrementando la necesidad de servi-

cios de apoyo y los problemas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Paralelamente, aparece la reclamación de la participación de los hombres en las tareas domésticas.

El cuidado de los enfermos y de las personas dependientes, niños, abuelos, discapacitados, ha pasado de ser una función que se prestaba en el interior de las familias a ser una función realizada por terceros contratados o por instituciones.

5. De la sexualidad vinculada al matrimonio y la reproducción → desvinculación de la sexualidad y de la reproducción del matrimonio

Los proyectos de vida hoy en día son muchos y distintos y la sexualidad o el sexo puede incluirse o no en cada uno de ellos. Por citar los más frecuentes:

- Proyectos meramente hedónicos de la sexualidad: hay un vínculo de placer.
- Proyectos afectivos sin convivencia: hay un vínculo de afectividad y placer.
- Proyectos de convivencia: hay un vínculo de afectividad, de placer y de convivencia.
- Proyectos de convivencia y procreación: une las características de todos los anteriores. Dentro de este proyecto se incluirían algunos tipos de adopción.
- Proyecto de procreación sin convivencia: la monoparentalidad elegida, la posibilidad de reproducción a través de técnicas de reproducción asistida o la adopción por solteros/as.

En Europa, fundamentalmente en Dinamarca y Suecia, el 50 % de los niños están naciendo de mujeres solas que voluntariamente deciden tenerlos solas.

La familia como unidad convivencial y unidad de procreación es el tema que mayor trascendencia ética y social plantea.

Vivimos en el país de menor porcentaje de natalidad de Europa, aunque empieza a apreciarse un repunte. Los niños se han convertido en un artículo de lujo. Las personas han decidido, por múltiples motivos, retrasar la edad de tener hijos, de modo que aumenta el número de parejas a las que se les pasa el momento de la procreación. Esto, unido a la cada vez más difícil tarea de encontrar pareja con un proyecto de procreación y convivencia, ha hecho que cada vez aumente más el número de parejas españolas o personas solas que solicitan un niño en adopción.

Este fenómeno me parece interesante y en él nos vamos a detener en el resto de esta comunicación.

II. EL FENÓMENO DE LA ADOPCIÓN

En España, el número de autos de adopción anual ha presentado un progresivo incremento en el inicio de la década de los noventa hasta 1994; a partir de entonces, la cifra ha ido estabilizándose y en 1997, último año del que existen datos a nivel nacional, el porcentaje se situaba en el 11,21 % (*Estadística básica de protección a la infancia*. Subdirección General de Programas de Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, noviembre de 1999).

Hablamos de adopción internacional porque la adopción nacional ha estado paralizada en los últimos años, es decir, las listas de solicitantes de adopción nacional estaban cerradas. En España no hay menores o hay muy pocos susceptibles de ser adoptados. La Comunidad Autónoma de Madrid no admite nuevas solicitudes de adopción desde mediados de 1995.

La adopción ha existido desde tiempos remotos. Ya en la antigua Roma los niños abandonados eran expuestos en plazas públicas («Expósito» ha sido un apellido que en España delataba el origen de huérfano o abandonado), para ser adoptado o acabar como esclavo. En aquel tiempo y hasta hace poco el hijo se consideraba como propiedad de los padres, mejor dicho, del padre, quien tuvo plenos poderes para decidir sobre la vida del mismo hasta el siglo IV de nuestra era.

Hasta hace poco tiempo, los hijos poseían un valor social y económico no sólo para el conjunto de la sociedad, sino también para los padres. Que nacieran hijos, hay que tener en cuenta la alta mortalidad infantil, era una necesidad. El hijo era un bien admitido por todos. Los padres necesitaban tener hijos para que ayudasen al sostenimiento familiar. Hoy ya no se piensa en el sostenimiento familiar, ni en el asumir el control de posesiones o negocios. El niño para los padres es sólo un bien afectivo y a veces una pesada carga económica. Y un bien escaso para la sociedad. Pese al descenso de la mortalidad infantil, hay un fuerte descenso de la natalidad y un aumento de las personas infértiles (un 15 % de la población española).

El fenómeno es antiguo, pero las motivaciones han ido variando en el tiempo. Hay, pues, distintos motivos que llevan hoy a adoptar un hijo:

- El valor afectivo: El deseo de dar, cuidar y proteger.
- La presión social: Es duro salirse de la norma, las parejas suelen sufrir un auténtico acoso, a los pocos meses de haberse convertido en pareja estable. El hecho de no tener hijos lleva a ser considerado como un bicho raro y hace que se tenga la sensación de ser diferente.
- El Consumismo: El niño es vivido como un artículo de lujo y una posesión más a tener.
- La adopción como acto solidario.

Ante los distintos proyectos de convivencia nos tendríamos que parar y reflexionar sobre qué motivaciones llevan a adoptar. En la actualidad empiezan a aparecer personas solas o parejas, que pudiendo procrear, optan antes por la adopción, generalmente internacional, que por la procreación, siendo un fenómeno reciente, cuyos resultados respecto a la evolución, procesos de maduración y adaptación de los niños/as está aún por ver, ya que España no tiene todavía experiencia en este campo.

Quizá estamos hablando de otra transición que sería DE LA PROCREACIÓN COMO VINCULACIÓN CON LA PAREJA A LA PROCREACIÓN COMO VINCULACIÓN CON EL HIJO. Y entonces, de aquí, otra pregunta: ¿Según avancen las técnicas de reproducción asistida disminuirán los índices de solicitantes de adopción?

¿Después de todo lo expuesto, la familia del siglo XXI es un escenario de bienestar social?

Conclusiones

CONCLUSIONES

1. La familia como unidad o célula básica de amor, convivencia, procreación y educación, está presente en todas las sociedades humanas. En España, según informes sociológicos, es el valor básico para más del 90 % de la población.
2. En España, la inmensa mayoría de las familias pertenece al modelo tradicional, es decir, la que está fundada en el matrimonio, la unión civil o religiosa del hombre y la mujer. Pero debemos estar abiertos a reflexionar sobre nuevas situaciones para ver cómo encontrar en ellas aspectos positivos o factibles de perfeccionarse.
3. Un problema de especial relevancia es el de la «dimisión de los padres»: los padres «no pueden» con los hijos... y dimiten de educar. A mayor complejidad en la estructura de la familia actual, mayor complejidad en la relación y la identificación de roles.
4. Es patente el peligro de reducir la «educación» al «didactismo»: dominio del cómo y del para qué, de la eficacia al servicio del utilitarismo y del mercado de trabajo; con el consiguiente olvido de la pedagogía, que visa el qué y el por qué, es decir, la formación de personas que descubren los desafíos de la vida y se enfrentan a ellos con gozo.
5. La Iglesia no puede ofrecer sus escuelas primeramente a los que pagan, sino a los que carecen de los bienes necesarios.

6. En las escuelas no podemos ofertar una educación como premio para los más esforzados. La escuela tiene que ser para los últimos, hay que dar más oportunidades a los que tienen más dificultades.
7. El mundo de la comunicación está sometido a la lógica de las audiencias. Los medios venden contenidos y los pagan con publicidad. La hegemonía de la televisión comercial potencia una visión espectacular de la realidad y fomenta la cultura del consumo, el crecimiento del individuo como consumidor antes que como ciudadano activo.
8. Hay un proceso de concentración mediática similar al de la concentración económica. De este modo, queda anulada la supuesta pluralidad de medios en una sociedad democrática y plural, y muy herida la pluralidad de discursos y visiones.
9. Hay que tratar la comunicación como un bien público, un bien que no puede estar sometido a las leyes del mercado, en el que debe regir el imperativo de la verdad y de la dignidad del hombre en orden al bien común. Los consejos audiovisuales son unos espacios idóneos para llevar a la práctica este criterio.

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

	EUROS
N.º 86 La acción socio-caritativa y el laicado (Abril-junio 1998)	9,61
N.º 87 La enseñanza y la formación en la Doctrina Social de la Iglesia (Seminario de expertos y docentes en la Doctrina Social de la Iglesia (Julio-septiembre 1998)	9,61
N.º 88 Universalización de los Derechos Humanos. Exigencias desde la caridad (Octubre-diciembre 1998)	9,61
N.º 89 Preparando el Tercer Milenio: El Padre, fundamento de la Pastoral de la Caridad (Enero-marzo 1999)	9,61
N.º 90 Hijos de un mismo Padre. Cáritas: Compromiso de Fraternidad en la Comunidad Cristiana (Abril-junio 1999)	9,91
N.os 91-92 La deuda internacional, responsabilidad de todos. (IX Curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia) (Julio-diciembre 1999)	12,02
N.º 93 Comentarios al Documento «Reflexión sobre la identidad de Cáritas» (Enero-marzo 2000)	9,91
N.º 94 La Trinidad (Abril-junio 2000)	9,91
N.º 95 Cuestiones actuales de Teología de la Caridad..... (Julio-septiembre 2000)	9,91
N.º 96 La economía mundial. Desafíos y contribuciones éticas (Octubre-diciembre 2000)	9,91
N.os 97-98 Por una pastoral de justicia y libertad. VI Congreso Nacional de Pastoral Penitenciaria (Enero-junio 2001)	13,22
N.º 99 La Acción Caritativa y Social de la Iglesia. Del dicho al hecho (Julio-septiembre 2001)	10,16
N.º 100 Teología de la caridad: cien números de CO-RINTIOS XIII (Octubre-diciembre 2001)	10,16

N.º 101	Retos y caminos de actuación ante la problemática social de la España actual. XI Curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia..... (Enero-marzo 2002)	10,46
N.º 102	Inmigrantes: Vivencias, reflexión y experiencias. XIII Jornadas sobre Teología de la Caridad (Abril-junio 2002)	10,46
N.ºs 103-104	Migraciones, pluralismo social e interculturalidad. Retos para la Doctrina Social de la Iglesia (Julio-diciembre 2002)	10,46
N.º 105	Coordinación de la acción caritativa y social de la Iglesia. Encuentro Nacional de delegados episcopales y responsables de la acción caritativa y social en la diócesis (Enero-marzo 2003)	10,82
N.º 106	Una nueva imaginación de la caridad	10,82
N.ºs 107-108	Desarrollo de los pueblos y caridad	14,40
N.º 109	Modelo de vida: consumo, consumismo y caridad	10,82
N.º 110	Cultura de la solidaridad y caridad política	10,82
N.º 111	La Iglesia en Europa desde la Exhortación Apostólica de Juan Pablo II..... (Julio-septiembre 2004)	10,82
N.º 112-113	¿Hacia dónde va el Estado de Bienestar? Debate sobre el bien común y sus mediaciones. XIII Curso de Formación de Doctrina Social de la Iglesia (Octubre 2004-marzo 2005)	10,82

CORINTIOS

revista de ecología y pastoral de la caridad

XIII

Apellidos

Nombre

Dirección

Población

C.P.

Deseo suscribirme por un año a la revista trimestral **Corintios XIII**. Importe anual **28,38 euros**.

FORMA DE PAGO:

- Talón bancario adjunto a nombre de **CÁRITAS ESPAÑOLA**.
- Giro postal núm. a nombre de **CÁRITAS ESPAÑOLA**.
- Orden de pago por domiciliación bancaria.

ORDEN DE PAGO POR DOMICILIACIÓN BANCARIA

Revista/Publicación

Nombre del Banco

Dirección

Población

Código Postal

Provincia

* N.º de entidad (4 dígitos): |_|_|_|

* N.º de sucursal (4 dígitos): |_|_|_|

* Dígito control (2 dígitos): |_|

* N.º de cuenta (10 dígitos): |_|_|_|_|_|_|_|_|_|

Nombre del titular de la cuenta

Ruego a ustedes se sirvan tomar nota de que hasta nuevo aviso deberán adeudar en mi cuenta con esa cantidad el recibo que anualmente y a nombre de

les sea presentado por Cáritas Española.

Atentamente
(firma del titular)

NOTA: **Los conceptos marcados con asterisco son imprescindibles para la domiciliación.**