

EL WELFARE STATE Y LA DEMOCRACIA¹

GIAN GUIDO BALANDI

NET21 NÚMERO 26, OCTUBRE 2025

Welfare State es un término que se ha impuesto en la literatura en diversos ámbitos nacionales e internacionales, pero en esta intervención yo voy a emplear, en cambio, tal vez solo por una preferencia idiomática, la expresión “Estado social”.

Precisamente por su difusión, o *también* por esta difusión, dicha expresión ha terminado padeciendo una acusada genericidad, de manera que no podemos dar sus contenidos por sentados ni pensar que son compartidos con precisión, por lo que es conveniente efectuar, de forma preliminar, ciertas delimitaciones que nos sean útiles por lo menos para esta charla, sin pretensiones de validez universal.

Todas las actividades realizadas por una autoridad pública —nacional o local— que se refieran a aspectos inherentes al desarrollo de la vida de las personas, podrían calificarse de “sociales”: desde el mantenimiento de las carreteras hasta el servicio postal, o cualquier otro servicio de utilidad pública que sea prestado. Sin embargo, aquí nos referimos a aquellas intervenciones de la autoridad pública cuyo fin es aliviar una “necesidad” de los ciudadanos. Por supuesto, también el término “necesidad” requeriría alguna precisión, pero veremos que la articulación y la amplitud de las “necesidades” en cuestión será precisamente un elemento de la reflexión que pretendemos llevar a cabo aquí; nos basta, por lo tanto, en este momento preliminar, con definir su noción abstracta: necesidad como falta de algo —bien o servicio— que debe suplirse (el ciudadano enfermo “necesita” cuidados; el ciudadano sin recursos “necesita” ingresos...).

Por consiguiente, entendemos el Estado social como el conjunto de las actividades de las autoridades públicas destinadas a proporcionar a los ciudadanos bienes o servicios cuyo fin es satisfacer sus necesidades específicas. ¿Cuáles son las necesidades que satisface la autoridad pública, de qué ciudadanos y de qué manera?

¹ Intervención oral en el curso “Democracia en la encrucijada: Capitalismo oligárquico frente al derecho social”

(Curso de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, OIT-Bolonia-UCLM), Toledo, 2 al 12 de septiembre de 2025. La traducción es de Carlos Caranci.

En esto radica la caracterización del Estado social y la definición de sus relaciones con la democracia.

Para responder a las preguntas que acabamos de plantear —qué necesidades y de qué manera satisfacerlas— es oportuno partir de principios normativos como los que hay, por ejemplo, en la Constitución italiana. En efecto, el artículo 2 dice que “La República [...] exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social”. La Constitución española, en varios artículos, habla también de un “principio de solidaridad” y, en especial, de “solidaridad entre todos los españoles” en el artículo 156.

Es, por lo tanto, el principio de solidaridad el que se pone como fundamento de las actividades del Estado social: para atenerme a la noción más general posible, diré entonces que “cuando están en juego recursos materiales, es decir, cantidades finitas, [...] solidaridad significa que quien más tiene renuncia a algo en favor de quien menos tiene” (Balandi 2022, p. 488). Es obligatorio precisar que “cuando está en juego el patrimonio jurídico del ciudadano: que se reduzcan los derechos de alguien no pone derechos a disposición de otro ciudadano” (Ibidem). En resumen, cuando se trata de bienes inmateriales, la solidaridad se efectúa con referencia directa al valor de referencia: la Igualdad. Por lo tanto, es incorrecto plantear que, para reconocer determinados derechos a ciertos ciudadanos, sea necesario equilibrar dicho reconocimiento con el desconocimiento de las situaciones jurídicas de otros ciudadanos. Pero abordar esta cuestión nos alejaría del tema, así que permanezcamos en el punto de la solidaridad que se refiere a los bienes materiales: la transferencia de recursos de quienes más tienen a quienes menos tienen.

En la modernidad —la época de la aparición activa de las masas en la escena social y económica— los mecanismos del Estado social han sido utilizados también como instrumento de consenso y de gestión de algunas desigualdades.

Pero, ¿cómo ha podido ocurrir y qué efectos ha tenido?

Volvamos a examinar el mecanismo de la solidaridad, que hemos definido como la circulación de recursos entre sujetos que disponen de ellos en medida diferenciada, de más a menos. ¿Lo que caracteriza a este mecanismo es la definición del conjunto de sujetos al que se aplica? Es decir: ¿este mecanismo puede definirse como solidaridad solo si se aplica a un conjunto cualificado de personas? O, aún —es siempre la misma pregunta pero planteada en términos diferentes— ¿es la cualidad del conjunto de la aplicación lo que participa, en términos necesarios, en la definición de solidaridad?

La respuesta es negativa: podemos utilizar el término solidaridad sea cual sea el conjunto de sujetos que participen de ella. Así, por ejemplo, se utiliza el mismo término en referencia a un ámbito de lo más restringido como lo es el familiar: solidaridad familiar (que en la crisis del empleo juvenil constituye un importante factor de parcial reequilibrio social).

Por lo tanto, el elemento que caracteriza a la solidaridad no se constituye por la amplitud del conjunto en el que se actúa la redistribución de recursos.

Hay otras experiencias sociales que implican la redistribución de recursos: la filantropía y la caridad —en realidad, no muy diferentes entre sí—, que se diferencian de la solidaridad por la consideración/percepción/ubicación social de los dos sujetos de la interacción. En la redistribución filantrópica o caritativa de recursos el destinatario es distinto de quien los destina: el pobre, el desamparado, el marginado, que es calificado como tal. En la solidaridad, en cambio, los sujetos son considerados/percibidos/situados socialmente en términos de igualdad, diferenciados entre sí únicamente por la distinta disponibilidad de recursos. “Te reconozco como igual y, por lo tanto, comparto contigo estos recursos”.

Por lo tanto: “solidaridad” como redistribución de recursos entre iguales.

Será entonces este elemento —el reconocimiento de la igualdad— justamente el dato que nos puede hacer apreciar/evaluar la amplitud del conjunto de referencia de la acción solidaria.

Este elemento permite dar una primera respuesta a la pregunta que planteamos poco antes: cómo ha podido ocurrir que los mecanismos del Estado social se hayan utilizado también como instrumento de consenso y de gestión de algunas desigualdades.

Respuesta: mediante la identificación de áreas sociales dentro de las cuales poder activar mecanismos solidarios sostenidos por pretensiones de igualdad entre los interesados y de diferencia/exclusión hacia el exterior. Hay ejemplos históricos, desde la originaria legislación del siglo XIX promovida por el canciller del Reich alemán Bismarck para la enfermedad de determinados grupos de trabajadores, hasta la multiplicación de seguros médicos —para la vejez, la invalidez, etc.— reservadas a profesiones particulares o a empleados de determinados sectores productivos. Y cuando, en los intentos de racionalización que se propusieron, por ejemplo, en el ordenamiento italiano a finales del siglo pasado, se intentaron fusionar varios seguros que habían surgido y se habían desarrollado de forma autónoma, hubo protestas por

parte de quienes se sentían “diferentes” y, por lo tanto, inmerecedores de solidaridad, aquellos pertenecientes a otra categoría o rama profesional.

Sobre la base de este mecanismo, el responsable político actual puede utilizar mecanismos de redistribución de los recursos —solidaridad en conjuntos sociales particulares— como instrumentos de consenso y control de los factores de desigualdad que puedan resultar disfuncionales para la perpetuación de la conservación del poder.

Volvamos entonces a los términos con los que comenzamos esta charla: el *welfare State*/Estado social y la democracia no mantienen una correspondencia biunívoca: pueden darse situaciones —y se han dado históricamente— en las que a la presencia de elementos del Estado social —como, por ejemplo, numerosas instituciones, si bien imperfectas, de seguridad social— no le ha correspondido una plena democracia política. Para ser aún más claros: los totalitarismos del siglo pasado hicieron un gran uso de elementos —imperfectos y parciales— del Estado social: así lo hizo, sin duda, el régimen fascista en Italia, pero no solo él. También en la época actual, tanto las democracias liberales como las llamadas democracias iliberales —Occidente y el Sur Global según la terminología de los medios de comunicación— no son una excepción al esquema que acabamos de proponer: en términos cuantitativamente mucho más amplios y con —en algunos casos— una visión prospectiva que no excluye llegar a alcanzar la correspondencia entre Estado social y democracia, también ellas padecen de la imperfección del Estado social sobre la que me he detenido hasta ahora.

He dicho algo más arriba que el factor que se coloca como el fundamento del principio de solidaridad es la igualdad, en el sentido de que solo entre iguales puede haber solidaridad, de lo contrario la transferencia de recursos se basaría en elementos filantrópicos y caritativos. Pero hemos visto, del mismo modo, que la amplitud de este conjunto igualitario puede ser utilizada de manera instrumental para establecer circuitos solidarios particulares que, como tales, no mantienen una relación con la democracia de los poderes públicos.

Nos hallaremos entonces ante —por muchas o pocas que sean— igualdades particulares (con el término en plural y con inicial minúscula) y, a su vez, ante posibles —si bien no necesariamente— fuentes de desigualdad entre los diferentes grupos sociales de referencia.

Solo cuando estemos ante la Igualdad —en singular y con inicial mayúscula— es cuando podremos desarrollar el diálogo entre Estado social y democracia, y es

inequívoco “El carácter sistémico sobre el que debemos concentrar inmediatamente nuestra atención [...] constituido por el universalismo: de hecho, o la igualdad es universal o no puede llamarse igualdad” (2022, p. 482).

La igualdad universal —la *Égalité* de la bandera del 89— es “el reconocimiento de uno mismo en el otro”, según la fórmula tan sintética que tuve ocasión de proponer recientemente (Balandi 2022, p. 481). Este es el valor a partir del cual la solidaridad se constituye en principio aplicativo y que se vuelve un elemento esencial de la democracia.

Considerada en sus términos más esenciales, creo poder citar, como condición básica de la democracia, la previsión que está contenida en el segundo apartado del artículo 3 de la Constitución italiana: la efectiva participación generalizada “en la organización política, económica y social del país”, una vez que se han eliminado “los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana”.

He aquí también la respuesta a la pregunta que dejé antes pendiente: qué necesidades debe suplir el Estado social. Respuesta: todas aquellas necesidades que, una vez satisfechas, garantizan la participación efectiva según lo previsto en la norma constitucional. La definición precisa de dichas necesidades, en un momento histórico dado, será luego tarea de la política, entendida en el sentido elevado y apropiado del ejercicio de la búsqueda y la práctica del bien común.

El Estado social es, por lo tanto, el desarrollo del principio de Solidaridad, el cual sustancializa el valor universalista de la Igualdad, pero la Igualdad es también el valor que fundamenta y hace posible la democracia como forma de gobierno legitimada por la participación de todos los miembros de la comunidad, participación que es posibilitada por las condiciones materiales garantizadas precisamente por el Estado social.

La relación biunívoca, que antes yo había descartado, entre los elementos del Estado social que no están caracterizados por el universalismo y la democracia, se realiza, por lo tanto, cuando, por el contrario, se trata de la Igualdad universalista como fundamento de la Solidaridad. La copresencia del valor —la Igualdad— y su principio de aplicación —la Solidaridad— constituyen las bases de una sociedad equilibrada, y creo poder afirmar que “Entre el individualismo y la anulación del individuo en el organicismo se sitúa precisamente el valor de la igualdad, que no humilla al sujeto en

el colectivismo indistinto ni lo aísla en la inseguridad de la competencia por la existencia”.

A diez años de distancia desde que los escribí, me ha parecido oportuno proponeros las “no conclusiones” de un ensayo sobre el desarrollo del Estado social, en Italia pero situado en un marco más general, con la desalentadora constatación de que la situación sigue sin estar clara.

La pregunta era hacia dónde se se estaba dirigiendo el Estado social.

Después de Bismarck y después de Beveridge no encontramos el camino que nos lleve hacia..., pero tal vez no lo encontramos precisamente porque no sabemos ir hacia dónde queremos. Digámoslo de esta manera, en una síntesis que tiene todos los defectos de las síntesis extremas pero que es útil: en el último cuarto del siglo XIX, Bismarck tenía necesidad, para el desarrollo industrial del Reich recién construido, de proporcionar ciertas garantías a los grupos sociales importantes para ese desarrollo (los mineros, los trabajadores de la industria); el modelo se extendió, más o menos fiel al original, en muchos países en vías de industrialización. Durante y después de la Segunda Guerra Mundial, tras la victoria —en Occidente— de la pareja mercado y democracia contra la dictadura y el control estatal de la economía, Beveridge intuyó que era necesario que la garantía se generalizara en sentido subjetivo (cuasiuniversalismo) y objetivo (todo tipo de necesidad) para que todos tuvieran acceso al mercado.

Ahora bien, la pareja democracia y mercado ha demostrado su inestabilidad: el mercado ha tomado la delantera y amenaza gravemente a la democracia, actuando precisamente sobre el punto en el cual, para intervenir en él, nació y funda su legitimidad el Estado social: la Igualdad.

Varias décadas de avance del dominio del mercado han hecho retroceder los niveles de desigualdad otras tantas décadas, o incluso más. Y esto es cierto también allí donde la globalización mercantil ha traído desarrollo sin —o con muy poca— democracia: sin duda, las condiciones de vida de cientos de millones de ciudadanos del mundo, anteriormente conocido como Tercer Mundo, han mejorado, pero en una situación de desigualdad sin precedentes (o con precedentes remotos y difíciles de cuantificar). China es un ejemplo que no necesita ser ilustrado.

La democracia, corrompida por el mercado que ha fomentado el individualismo de las personas, de los microgrupos, de los campanarios, de las pequeñas patrias, parece incapaz de recuperar el camino de la Igualdad; es más, en sus aspectos formales —el

voto— la democracia suele ser invocada precisamente para afirmar unos intereses cuyas dimensiones son cada vez más pequeñas y egoístas. En este clima participan también los sistemas de la seguridad social, que es hostigada cuando trata de llevar a la práctica la solidaridad y celebrada cuando afianza los intereses de grupos más o menos pequeños.

Por eso, desde varios sectores se buscan, bajo modalidades de retorno al pasado, soluciones difíciles a temas y problemas planteados por un presente y un futuro que ciertamente no tienen las características del pasado. Citaré un ejemplo para todos: la gestión por capitalización de los sistemas de pensiones, que tan malos resultados dio en los países donde fue impuesta por las dictaduras de la última parte del siglo pasado, precisamente en algunos países de América Latina.

Aportar recetas sería un ejercicio demasiado presuntuoso, pero sigue siendo importante el reconocimiento de los valores: la igualdad y la dignidad del ser humano, hoy víctimas de múltiples fanatismos integristas —desde los económicos a los religiosos—; y el instrumento: la política, en el sentido noble de la visión generosa y la acción por el bien común.

Por lo tanto, es inútil esforzarse en elaborar una respuesta que inevitablemente solo puede ser fantasiosa; pero para no terminar aquí con un tono bajo y cargado de pesimismo, aceptemos dos referencias históricas que nos ayudan, mientras tanto, a esperar, en una especie de agustiniano *ex malo bonum*.

De la guerra franco-prusiana de 1870 nació el poder del reaccionario Bismarck, artífice algunos años más tarde del primer sistema de seguridad social, a pesar de que fue concebido con fines antisocialistas; en plena Segunda Guerra Mundial, en el Londres bombardeado por la Luftwaffe, el liberal Beveridge concibió la arquitectura de la seguridad social para la liberación de la necesidad y el acceso al mercado de todos los ciudadanos.