

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Vicenç Navarro

Catedrático de Políticas Públicas de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona y Profesor de la The Johns Hopkins University, Baltimore, USA

LAS REFORMAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EL CAPITALISMO DESARROLLADO (CON ÉNFASIS EN EL CASO ESPAÑOL)

INTRODUCCIÓN

Una de las constantes de los discursos políticos y económicos dominantes en España es que el Estado del bienestar debe reformarse. Llamadas a la necesidad de reformas aparece en bases casi diarias en los medios de información. En general estas llamadas suelen hacerse a un nivel muy genérico en el que el significado del término “reformarse” depende del tono y del contexto en que tal llamada se realice. Es muy probable, por ejemplo, que lo que un portavoz neoliberal y un portavoz socialdemócrata signifiquen cuando llamen por reformas del estado del bienestar sea muy distinto. Frecuentemente en España la expresión reforma ha sido una llamada encubierta al recorte del estado del bienestar considerado como excesivo. No es infrecuente oír a portavoces del mundo financiero y empresarial español quejarse de la “excesiva” protección social que el estado del bienestar ofrece a los trabajadores y a la población española. Los deseos de reforma de estos agentes sociales, expresados con frecuencia por sus aliados políticos, parecen centrarse así en los deseos de reducir tal protección social. Reforma, en este contexto, es una llamada a una reducción.

También se aduce con frecuencia por portavoces del mundo empresarial, así como por gran número de profesionales del mundo político y económico, que la globalización económica exige una reducción del estado del bienestar a fin de ganar “la batalla” de la competitividad. En este artículo analizaré estos argumentos, centrándome en la necesidad de las reformas y en las fuerzas políticas, sociales y económicas que las configuran.

Ni que decir tiene que los estados del bienestar en los países capitalistas desarrollados necesitan cambios, muchos de los cuales se están ya realizando. Incluso el estado del bienestar español, uno de los menos desarrollados en la Unión Europea y en la OCDE, ha ido cambiando y reformándose, sobre todo a partir de los años ochenta. El tema a debate por lo tanto no es, como quiere presentarse con excesiva frecuencia, entre las fuerzas inmovilistas aferradas a una defensa acérrima de lo existente frente a los auténticamente reformadores, sino sobre qué tipo de reforma. Pero antes de entrar en la zona normativa, es decir en la presentación de propuestas de reformas de cambio, quisiera analizar los cambios que están ocurriendo en el capitalismo desarrollado y sus efectos sobre el estado del bienestar. Y estos cambios pueden agruparse en cinco grandes apartados, a saber, cambios en la familia, cambios en el ciclo vital de las personas, cambios en la estructura económica y social de los países capitalistas desarrollados, cambios en sus mercados laborales y cambios en sus contextos políticos. Como veremos en este artículo cada uno de estos cambios está teniendo un enorme impacto en el estado del bienestar. Naturalmente que estos cambios y sus efectos sobre el estado del bienestar varían de país en país, según la relación de fuerzas existentes dentro de cada país expresadas sobre todo a través de las fuerzas políticas existentes en ellos. Veremos en este artículo, en su segunda parte, cómo los países están respondiendo a estos cambios según las opciones políticas que los gobiernen. Gobiernos liberales, por ejemplo, siguen en general políticas públicas distintas a gobiernos socialdemócratas. En contra de lo que las tesis de la globalización económica asume (siguiendo un determinismo económico preocupante), este artículo muestra que no hay

una manera única de responder a aquellos cambios. En este artículo mostraré la gran variabilidad de políticas públicas que existen hoy en la OCDE y en la UE en respuesta a aquellos cambios. *Este punto merece subrayarse sobre todo en España donde hay una gran tendencia dominante de un pensamiento único en el que dogmas ideológicos pertenecientes a la creencia neoliberal se están presentando como posturas científicas.* En este aspecto reivindico la importancia de los datos para apoyar o negar posturas, huyendo del discurso retórico con el cual me siento incómodo. Resultado de mis treinta y cinco años de trabajo en el mundo académico anglosajón, estoy acostumbrado a valorar la importancia de los datos para exponer y analizar nuestra realidad, cuestionando aquel “relativismo científico” que cree que con los datos se puede probar y demostrar lo que se quiera. Si eso así fuera debiéramos abandonar el proyecto científico y percibir las ciencias sociales como mera ideología. Yo no estoy de acuerdo con esta simplificación. Con ello quiero invitar a aquéllos que estén en desacuerdo con los análisis presentados aquí que presenten sus propios datos o que me indiquen dónde son erróneos o deficientes los datos que presento. Me siento en la necesidad de hacer esta observación, sobre todo en España, donde, además de existir poca tradición de debate (resultado de cuarenta años de dictadura), hay una excesiva ideologización en el intercambio intelectual que explica la pobreza de aquel intercambio.

Con esta aclaración hecha, quisiera informar al lector que el artículo, luego de presentar los cambios que están ocurriendo en los países capitalistas desarrollados y su impacto en el estado del bienestar (1ª parte del artículo), y después de analizar las respuestas que los gobiernos están realizando a estos cambios (2ª parte del artículo), analiza también la variabilidad de las respuestas no sólo en el área de distribución de recursos (el ámbito más tradicional del estado del bienestar) sino también en el área de la producción. El artículo muestra en esta parte (3ª parte del artículo) que el estado (y no sólo el estado del bienestar) continúa teniendo una enorme importancia en el tiempo que vivimos y que en contra de lo que aducen los teóricos del globalismo, el estado no está desapareciendo. Antes al contrario, la integración de la economía española en la UE, por ejemplo, requiere un mayor protagonismo del estado para facilitar esta integración y convergencia europea en los mundos financieros, económicos y sociales. Habiendo descrito brevemente el contenido del artículo, permítame el lector centrarme ahora en los cambios que están ocurriendo en nuestras sociedades que afectan al estado del bienestar y entre ellos, el cambio en la familia es de gran importancia.

I. CAMBIOS EN LA FAMILIA

Las familias están cambiando de una manera muy significativa como resultado de varios factores, de los cuales el más importante es la entrada de la mujer al mercado de trabajo. En todos los países de la OCDE estamos viendo un aumento (en algunos más y en otros menos) del porcentaje de la mujer que trabaja. El cuadro 1 muestra la evolución (de 1979 a 1996) del grado de participación del hombre y de la mujer en la fuerza de trabajo en varios países de la OCDE. En tal cuadro pueden verse varios hechos. Uno es el incremento en todos los países de la OCDE (con la excepción de Suecia y Canadá) del porcentaje de mujeres que están trabajando, a la vez que un descenso de la participación de hombres que están trabajando. El aumento de la tasa de participación de la mujer es mucho más rápida que el descenso de la tasa de participación del hombre, lo cual explica que en general haya un aumento de la tasa de población (incluyendo los dos géneros) que está trabajando. Hay más personas trabajando ahora que antes y ello se debe primordialmente al incremento del número y del porcentaje de mujeres trabajando. En España también ha ocurrido este hecho aunque el crecimiento del porcentaje de participación de la mujer (de 28.6% en 1979 a 38.4% en 1996) ha sido menor que el descenso del porcentaje de participación del hombre (de 75.1% al 60.7%), lo cual explica que haya habido un descenso en la tasa global de participación, que continúa siendo de las más bajas en la OCDE y en la UE. El cuadro 1 muestra el porqué de esta baja tasa global de participación: podemos ver en tal cuadro que, aunque la tasa de participación del hombre es inferior a la gran mayoría de países de la OCDE (excepto Alemania, Francia e Italia), esta

diferencia no es muy acentuada. En cambio, tal diferencia sí que es muy acentuada en el caso de la mujer; la mujer española está muy por detrás de la mujer europea en su integración al mercado de trabajo (sólo Italia está por detrás de España). *Y es ahí donde radica la explicación de que la tasa global de participación sea tan baja; porque la tasa de participación de la mujer es muy baja.* Y en este dato radican muchos de los problemas del mercado laboral de España como señalaré en una sección posterior. Como veremos más adelante, esta situación está relacionada con el escaso desarrollo del sector servicios en la economía española, incluyendo los servicios del estado del bienestar. Pero no nos adelantemos al texto del artículo.

Adjuntar Cuadro 1

Lo que es cierto es que el porcentaje de las mujeres en España que trabajan remuneradamente (es decir, que están en el mercado de trabajo) es bajo aunque está creciendo rápidamente, como también ocurre en otros países. Las causas de este crecimiento de la participación de la mujer en los países capitalistas desarrollados son varias pero entre las más importantes hay que destacar: a) *el movimiento de liberación de la mujer concienciando a la mujer de su deseo de autonomía que se realiza a través de su incorporación al mercado de trabajo;* b) *el descenso (bien absoluto como es el caso de EE UU o relativo, como es el caso de gran número de países de la UE) del salario del hombre, lo que fuerza a la mujer casada o que convive con el hombre a integrarse al mercado de trabajo para mantener el nivel de renta familiar y c) el aumento del sector servicios que ofrece los puestos de trabajo que permiten tal integración.*

La primera causa responde a un proceso positivo e irreversible, es decir, la liberación de la mujer y su deseo de alcanzar la igualdad con el hombre. La mujer española se ha ido integrando de una manera muy acentuada, siendo más notable esta integración en el grupo etario de 25 a 54 años, cuya tasa de integración en el mercado de trabajo ha pasado de un 30% en 1977 a un 60% en 1997, acentuándose este ascenso a partir de los finales de los años ochenta¹.

La segunda causa es especialmente notable en EE UU, donde el salario (por horas) ha ido disminuyendo para el 60% de los varones adultos desde el año 1972, forzando la incorporación de la mujer que fue responsable del mantenimiento de la renta familiar hasta finales de los años ochenta; a partir de aquella fecha, la incorporación de la mujer no ha sido suficiente para evitar el descenso de la renta familiar que ha ocurrido para el 64% de las familias estadounidenses². En la UE no ha habido tal descenso absoluto del salario adulto masculino aunque la tasa de crecimiento ha ido disminuyendo en la mayoría de estos países, lo cual ha estimulado la integración de las esposas y/o compañeras al mercado de trabajo³. *En general, cada vez hacen falta más personas que trabajen dentro de la familia para mantener el mismo standard de vida.*

Esta integración de la mujer en el mercado de trabajo tiene gran número de implicaciones en la estructura de las familias. Estamos viendo, por ejemplo, el crecimiento del porcentaje de familias que tienen dos ingresos, así como de familias monoparentales con mujeres como cabeza de familia, o lo que en inglés se

¹ Toharia, L. et. al. *El mercado de Trabajo en España*. McGraw Hill. 1998. p. 14.

² Ver en capítulo 3 “Las consecuencias políticas del neoliberalismo. El caso de EE UU” del libro Navarro, V. *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Ariel Económica. 1997. pp. 109-150, un análisis detallado de la evolución de los salarios en EE UU en los últimos treinta años.

³ Los salarios crecieron un 1.2% como promedio anual en los países de la OCDE durante los años 1979-1989, y sólo un 0.7% durante el período 1989-1996. En España, en cambio, los salarios aumentaron un 0.1% por año durante el período 1979-1989 y un 1.8% durante 1989-1996.

llama “single breadwinners” (es decir, los que se ganan el pan solos). *Es importante señalar que, en contra de lo que asume el pensamiento conservador, tal integración de la mujer en el mundo del trabajo remunerado, no tiene porqué significar el debilitamiento de la familia.* Antes al contrario, lo puede reforzar. Podemos ver, por ejemplo, cómo la tasa de formación de familias y la tasa de fertilidad en los países nórdicos de Europa -caracterizados por una participación femenina en el mercado de trabajo muy elevada- es mucho mayor que en el sur de Europa, donde tal participación es todavía relativamente baja. En realidad, la tasa de fertilidad en España y en Italia son las tasas más bajas hoy en el mundo. ¿A qué se debe esta fertilidad tan baja? El cuadro 2 muestra la naturaleza del problema. De 1975 a 1992, Italia, España (junto con Grecia y Portugal) vieron descender espectacularmente su fertilidad. En el caso de Italia, de 2.21 a 1.25 y en el caso de España, de 2.70 a 1.23, pasando de ser países con fertilidad alta a muy baja. Este descenso tan marcado de la fertilidad se ha atribuido al incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo (de un 37% en Italia y de un 32% en España a un 46% en Italia y de un 42% en España en 1992)⁴. Esta explicación de la baja fertilidad de España e Italia entra en contradicción con el hecho de que la mayoría de países de la UE y de la OCDE tienen una tasa de participación de las mujeres muy superiores a la de estos países. Suecia, Noruega y Dinamarca, por ejemplo, tienen unas tasas (79%, 70% y 79%, respectivamente) mucho más elevadas que Italia y España y, en cambio, tienen unas tasas de fertilidad (en 1992) mucho más altas que estos países mediterráneos (Suecia tenía en 1992 una tasa de fertilidad de 2.09, en Noruega era de 1.88 y en Dinamarca era de 1.76).

Adjuntar Cuadro 2

Por tanto, no es la participación de la mujer en el mercado de trabajo per se lo que causa la baja fertilidad, sino la forma en la que tal participación toma lugar; es decir, la poca seguridad, certeza y apoyo que la mujer tiene cuando se integra en la fuerza del trabajo, así como las opciones tan limitadas que tiene cuando intenta integrarse en el mercado del trabajo. Entre las inseguridades está el alto desempleo que existe entre las mujeres (y muy en particular entre las mujeres jóvenes) en estos países. El cuadro 2 muestra, por ejemplo, el alto desempleo de la mujer adulta en Italia 16.60% y en España 22.70% (como promedio anual del periodo 1980-1992) y de la mujer joven (15-24 años), 37.68% en Italia y 42.71% en España (para el mismo período), comparado con un desempleo para la mujer adulta del 2.60%, 3.50% y 9% en Suecia, Noruega y Dinamarca y de un desempleo para la mujer joven del 5.81%, 8.64% y 15.33% en Suecia, Noruega y Dinamarca, respectivamente (durante los mismos períodos).

Es también en estos países -España e Italia- donde hay menor oferta de trabajo para la mujer, resultado en gran parte del escaso desarrollo del sector servicios, el sector que ocupa a un porcentaje mayor de mujeres en la mayoría de países. El cuadro 3 muestra una correlación clara entre la extensión del sector servicios en un país (medido por el porcentaje de la población adulta que trabaja en servicios) y el porcentaje de la mujer que trabaja. *A mayor extensión de los servicios mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. La baja participación de la mujer en el mercado de trabajo en el sur de Europa se debe predominantemente al escaso desarrollo del sector servicios, que explica la limitada oferta de puestos de trabajo a la mujer.*

¿A qué se debe esta escasa oferta de trabajo a la mujer y el escaso desarrollo de los servicios? Las respuestas a estas preguntas claves es que en estas sociedades *la familia realiza los servicios personales y de apoyo a la familia que en otros países realiza el sector privado y/o el estado del bienestar.* En este

⁴ Delgado, M and Bacci, L. “Fertility in Spain and in Italy: the lowest in the World”. *Family Planning Perspectives*. Vol. 24, nº 4, julio-agosto. 1992, pp. 162-171.

aspecto, la responsabilización a la familia es inversamente proporcional al desarrollo del sector servicios, es decir, mayor carga familiar, menor desarrollo del sector servicios y menor participación de la mujer en el mercado del trabajo, como el cuadro 3 muestra. Esta sobrecarga en la que la familia (es decir, la mujer) se responsabiliza del cuidado de niños, ancianos, incapacitados y jóvenes en paro crea una excesiva demanda sobre la mujer, a la que se suma la incertidumbre, en el caso de la mujer joven, de sus posibilidades de integración en el mercado de trabajo. Se explica así que la mujer retrase el tener hijos y tenga menos. *De ahí que la solución a la baja fertilidad y a la baja participación de la mujer en el mercado del trabajo se base en el crecimiento del sector servicios y, muy en particular, de los servicios personales y del estado del bienestar que, a la vez que ayuden a la mujer en sus quehaceres familiares, facilitando su integración en el mercado del trabajo, creen también puestos de trabajo que se requieren para expandir la oferta de trabajo que responda a una demanda de integración en el mercado laboral por parte de la mujer resultado de su deseo de mayor autonomía.*

Adjuntar Cuadro 3

La mayor causa de la diferencia entre los países nórdicos y los del sur en sus tasas de fertilidad, radica, por lo tanto, en la estabilidad laboral de la mujer y en la existencia de los servicios de atención a los niños y a los ancianos en los países nórdicos de Europa, que ayudan a las familias y a las mujeres, permitiéndoles esta mayor integración en el mercado de trabajo. En el sur de Europa, por el contrario, la escasa estabilidad laboral de la mujer, su alto desempleo y el poco desarrollo de tales servicios, sobrecarga a las familias y sobre todo a la mujer, la cual tiene también que atender a los hijos jóvenes que están en paro y viven en casa, retrasando éstos el proceso de formación de su propia familia. Esta gran dependencia de los niños, de los jóvenes y de los ancianos en la mujer -madre e hija- no es buena ni para la mujer ni para los otros miembros de la familia. La ausencia de servicios para niños y ancianos y la falta de trabajo para jóvenes representa una pérdida de autonomía de los niños, de los jóvenes y de los ancianos, además de una enorme sobrecarga sobre la mujer. El cuadro 4 muestra esta gran sobrecarga sobre la mujer. Podemos ver en este cuadro que la mujer del sur de Europa trabaja muchas más horas en la familia que las mujeres del norte de Europa. Y la mujer española es la que trabaja más horas en labores familiares a la semana (45.8 horas), ligeramente superior a la mujer italiana (45.4 horas), trabajando casi el doble número de horas que la mujer danesa se pasa en labores familiares domésticas (24.6 horas). El mismo cuadro muestra que el 37% de los ancianos vive con sus hijos en España (el 39% en Italia), y el 63% de los jóvenes vive con sus padres (el 81% en Italia), comparado con un solo 4% de los ancianos que vive con sus hijos y un 8% de los jóvenes que vive con sus padres en Dinamarca⁵.

Adjuntar Cuadro 4

En la medida en que la mujer va integrándose en el mercado del trabajo, la sobrecarga aumenta considerablemente en los países del sur de Europa puesto que se añade a las horas de trabajo familiar las horas de trabajo laboral remunerado. Ello representa una enorme sobrecarga, que no está siendo aligerada por un aumento del trabajo familiar por parte del hombre. En realidad, sólo el varón sueco dedica un tiempo considerable (21 horas a la semana) al trabajo familiar⁶. Entre todos los otros varones de la UE, el

⁵ Esping-Andersen, G. *The Social Transformation of Post Industrial Economies*. Oxford University Press. 1999

⁶ Esping-Andersen, G. *Op. cit.* Chapter 3, p. 18

aumento de trabajo familiar ha sido muy menor (de 3 a 5 horas). De ahí que la integración de la mujer en el mercado del trabajo aumentará la presión social para que se desarrollen los servicios de atención familiar, el sector de mayor crecimiento hoy en los países de la OCDE. Tal presión es todavía menor en España debido al gran conservadurismo de la sociedad española y al escaso poder del movimiento feminista. Ahora bien, incluso en España tal presión ocurrirá, sin duda, cuando la mujer vaya integrándose más y más al mercado de trabajo. En este sentido, es interesante señalar que un cambio importante que está ya ocurriendo en España (además del aumento de la tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo) es que la mujer que trabaja vuelve al trabajo después de tener a sus hijos. Este “retorno” al trabajo es un hecho nuevo que reforzará la demanda de expansión de los servicios de asistencia familiar del estado del bienestar. En España y a partir de los años 80, ha habido un aumento del retorno al trabajo de mujeres de la edad 35-45 años que en períodos anteriores habían abandonado en su conjunto el mercado laboral⁷.

Hemos visto en esta sección como la integración de la mujer en el mercado de trabajo requiere unos cambios muy significativos en el estado del bienestar, que están ya ocurriendo pero que en España apenas han aparecido. *En España, el discurso católico de dar mayor prioridad y protagonismo a la familia contrasta con una realidad en la que la familia, y sobre todo la mujer, se encuentra enormemente sobrecargada, como lo atestigua el elevado porcentaje de mujeres con enfermedades debidas al stress, el grupo etario y social con un porcentaje mayor de tales enfermedades*⁸. *Es más, el discurso y práctica política que intenta sustituir el estado del bienestar por la sociedad del bienestar acentúa todavía más esta problemática al suponer que existe un conflicto entre estado del bienestar y sociedad del bienestar, pidiéndose la expansión de la sociedad del bienestar a costa de la reducción del estado del bienestar.* En realidad, los servicios del estado del bienestar no sustituyen sino complementan y facilitan las responsabilidades familiares excesivamente sobrecargadas en la cultura católica dominante. Ni que decir tiene que aquellos servicios del estado del bienestar pueden enriquecerse con la participación de actividades del tercer sector o voluntariado. Pero, de ninguna manera podrán sustituirlos. Y la experiencia española lo confirma. La gran pobreza de los servicios de atención familiar del estado del bienestar no ha sido sustituida por el establecimiento de tales servicios (excepto para sectores muy pudientes de la población) que pudieran proveer unos servicios tan necesarios para la población.

Otra consecuencia de la integración de la mujer en el mercado de trabajo es el gran cambio que ello origina en el tipo de familias hoy existentes, diluyendo considerablemente el tipo tradicional de la familia, con el hombre trabajando en el mercado laboral y con la mujer trabajando en casa cuidando a los niños y ancianos. Aunque este tipo de familia puede todavía ser mayoritaria en el sur de Europa, está dejando de serlo en la mayoría de países del centro y norte de Europa así como en Norteamérica, Australia y Oceanía. Se mantiene en cambio con gran fuerza en Japón. Esta familia tradicional está siendo sustituida por toda una variedad de tipos de familias y relaciones interpersonales que definen y crean muchas nuevas necesidades. Y uno de estos cambios ocurre en la familia trigeracional (tres generaciones que comparten un hogar) que está disminuyendo y pasando más a ser bigeneracional (padres y niños en un mismo hogar). De nuevo, ello crea nuevas necesidades de servicios de atención a los ancianos que crecientemente pasan a ser autónomos. Quisiera terminar estas observaciones con un comentario crítico del pensamiento conservador de cariz cristiano que ve la disminución de la importancia de la familia tradicional como el colapso de la familia, fuente de muchos males morales. *La redefinición de la familia no quiere decir el colapso de la familia. No hay evidencia en el mundo occidental de que la familia como unidad y punto de referencia esté desapareciendo. Antes al contrario.* La evidencia empírica muestra que

⁷ Toharia, L. *Op. cit.* p. 14.

⁸ Navarro, V y Benach, J. *Informe sobre las desigualdades sociales en España y su impacto en la salud.* Ministerio de Sanidad y Consumo. 1994.

la familia continúa siendo uno de los puntos de referencia de mayor importancia para la ciudadanía. Según la encuesta más reciente de opiniones populares sobre la familia, el 78% de los adultos preguntados en la UE señalaban a la familia como su punto de referencia más importante, un porcentaje casi idéntico al que existía en 1977. No había gran variabilidad dentro de la UE en esta apreciación. En EE UU, el porcentaje de personas que consideraba a la familia como el elemento más importante de su vida era incluso mayor, el 82%⁹. Y aun cuando en aquel país, la estabilidad familiar es menor que en la UE (uno de cada 2 nuevos matrimonios termina en divorcio en un período de cinco años, comparado con uno de cada 4 nuevos matrimonios en la UE), el hecho es que la gran mayoría de divorciados (el 88%) se casan de nuevo en aquel país, creando nuevas familias¹⁰. De esta manera, aunque el porcentaje de la población que vive en familias en EE UU es semejante al que vive en familias en la UE, el proceso de formación y rotación familiar es cuatro veces superior que en la UE. La familia continúa pues siendo una entidad básica, aunque esté cambiando constantemente, dentro de un elemento común que aparece en todos los tipos de familia; en todas ellas, la mujer acepta -y con razón- menos cargas familiares que las que tenían sus antecesoras. *Esta situación crea una necesidad de gran cambio del estado del bienestar en el sentido anunciado anteriormente, es decir, en el sentido de aumentar los servicios del estado del bienestar.*

II. CAMBIOS EN EL CICLO VITAL DE LAS PERSONAS

La discusión de los cambios de la familia nos ayudan también a entender la evolución del ciclo vital de las personas en el capitalismo desarrollado. Durante la época dorada del capitalismo, después de la Segunda Guerra Mundial, la familia tradicional era el tipo de familia dominante en los países capitalistas desarrollados. Dentro de esta estructura social, el ciclo vital era fácilmente predecible. El ciudadano, cuando niño y joven, iba a la escuela hasta que tenía 16 años, pasando después a integrarse al mercado de trabajo, donde estaba -por regla general en el mismo puesto de trabajo- durante sus 45 o 50 años de vida laboral, retirándose a los 65 años, y muriéndose alrededor de los 72. De esta manera, el trabajador cotizaba a la seguridad social durante unos 45 o 50 años con los que se pagaba sus siete años de retiro (pensión) más los cuatro o cinco que pagaba a su esposa como pensión de viudedad, cubriendo los años en que ésta le sobrevivía. *El centro de aquel sistema de protección social era el varón trabajador que sostenía de esta manera el edificio de la protección social.* Asumo en este análisis que la contribución del empresario se deducía del salario del trabajador, supuesto bien documentado en los estudios de historia económica que concluyen que todos los elementos de la compensación al trabajador, sean éstos salarios o beneficios, proceden de las rentas del trabajo más que de las rentas del capital¹¹. Los salarios, por cierto, los marcaba el sector de la manufactura, cuya alta productividad permitía unos salarios altos, garantizados por una fuerza sindical bien organizada y fuerte. Esta es la realidad de la gran mayoría de países capitalistas desarrollados a los que España se integra a partir de los años ochenta.

Ahora bien, cambios en la sociedad y en la familia están modificando este ciclo vital personal. En primer lugar, el niño y joven, tanto varón como hembra, están retrasando considerablemente su incorporación al mundo del trabajo, en parte debido a la extensión del período educativo a 18 y más años. *Así en España tanto los varones como las hembras del grupo etario por debajo de 20 años han visto descender sus tasas de participación en la fuerza laboral, debido en gran parte a la expansión y prolongación del sistema educativo.* Así el grupo de varones por debajo de los 20 años vio su tasa de participación laboral descender de un 61% en 1977 a un 25% en 1997, mientras que las hembras del mismo grupo etario bajó durante el mismo período de un 55% a un 20%¹². Este retraso en la incorporación de la juventud al

⁹ *Popular Opinion*. EUROSTAT. 1997.

¹⁰ Kiernan, K. and Mueller, G. K. *The Divorced and who Divorces?* Center for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics. Mayo. 1998.

¹¹ Galbraight, J.K. *Created Unequal*. The Free Press. 1998

¹² Toharia, L. *Op. cit.* p. 13.

mercado de trabajo acortó el tiempo total de trabajo, situación que se vio reforzada en el otro polo del ciclo vital al adelantarse la edad de retirarse del mercado laboral en respuesta a políticas públicas que estimulaban el retiro temprano (como mecanismo de crear más puestos de trabajo para la gente joven en paro) y también como manera de aumentar la productividad laboral al asumirse (no siempre correctamente) que los jóvenes son más productivos que los ancianos. Sea cual sea la razón, el hecho es que *la edad de retiro se ha adelantado considerablemente en el sur de Europa, disminuyendo así de una manera muy marcada el porcentaje de las poblaciones de los grupos etarios 55-59 años y 60-64 años que están trabajando*. Así en España, por ejemplo, la tasa de participación del grupo de varones del grupo etario 55-59 ha pasado a ser del 85% en 1977 al 75% en 1997, mientras que para el grupo etario 60-64 (también varones) la tasa de participación descendió de un 70% a un 40% durante el mismo período. Sin embargo, entre las mujeres el cambio fue mucho menos acentuado al tener desde siempre unos porcentajes de participación en estos grupos etarios mucho más bajos. Así, entre las mujeres la tasa de participación en el grupo etario 55-59 fue durante aquel período casi constante, manteniéndose en una tasa de aproximadamente un 25%, mientras que la tasa de participación en el grupo etario de 60-64 descendió ligeramente de un 20% a un 15% durante el mismo período.

Como consecuencia de estos cambios en el ciclo vital, es decir, de la expansión de la edad escolar por un lado y del retiro temprano por el otro, ha habido una reducción del tiempo de trabajo total lo cual se ha interpretado como un dato negativo para el mantenimiento del estado del bienestar puesto que ha disminuido el tiempo contribuyente (como trabajador) y ha aumentado, en cambio, el tiempo de consumo (como escolar y como pensionista). Ello ha hecho sonar el timbre de alarma para aquéllos que siempre están ansiosos de descubrir nuevas posibilidades de crisis en el estado del bienestar. Ahora bien, *estas voces alarmistas confunden la variable tiempo de trabajo con la variable renta originada durante aquel tiempo de trabajo. En realidad, las contribuciones al estado del bienestar dependen más de la masa salarial que del número de trabajadores y/o del tiempo de trabajo. Y la masa salarial ha ido aumentando en lugar de disminuyendo en la mayoría de países de la OCDE, y ello debido tanto al crecimiento de la productividad (que ha permitido aumentar los salarios) como al aumento de la población activa debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo*. La creciente incorporación de la mujer a la fuerza del trabajo también ha generado unas demandas de igualar los salarios entre hombres y mujeres, aumentando el salario de las mujeres (corrigiendo las desigualdades basadas en una discriminación histórica), lo cual ha incrementado los ingresos a la Seguridad Social en la mayoría de países de la OCDE. En EE UU se ha calculado, por ejemplo, que si las mujeres cobraran lo mismo que los hombres por el mismo trabajo, éstas aportarían lo suficiente a la Seguridad Social para cubrir el déficit que se calcula aparecerá a partir del año 2030, retrasando veinte años la aparición de tal déficit¹³. No conozco de la existencia de un estudio semejante en España. Pero invito a los que siempre están dispuestos a hablar de crisis del estado del bienestar (debido a la escasez de recursos) a que sean más ingeniosos y creativos en su búsqueda de recursos y soluciones y que propongan, en lugar de reducir los beneficios sociales, medidas progresistas para corregir tal déficit, tales como aumentar los ingresos del estado a base de corregir las discriminaciones de género en España. Por desgracia tal tipo de planteamientos caen fuera del terreno ideológico de tales crisiólogos (“expertos” en percibir crisis donde no las hay).

No existe, por lo tanto, bases para la alarma que periódicamente aparece en los medios de información que intenta atemorizar a la población hablando del peligro que la transición demográfica supone para el estado del bienestar, mensaje reproducido constantemente por intereses financieros que aspiran a controlar el fondo de capital financiero público más importante en cualquier país hoy, a saber, los fondos de la Seguridad social. No hay una transición demográfica problemática que pueda llevarnos a la crisis del estado del bienestar. El problema de España no es que no tiene jóvenes. Hay más que suficientes para

¹³ “Is the deficit of the U.S. Social Security real?” *Economic Policy Institute*. 1997.

financiar el estado del bienestar. El problema es que no trabajan. El número de trabajadores, su productividad y el nivel de sus salarios son las variables claves en la determinación del nivel de ingresos a la Seguridad Social dentro del sistema de financiación actual, sistema que por cierto no es sagrado. No hay nada escrito en la Biblia (sea ésta de tipo religioso o económico) que limite la financiación de la seguridad a las aportaciones del mundo del trabajo vía cotizaciones sociales. Existen otras fuentes de financiación de la Seguridad Social que en España ni siquiera se han explorado, y todavía menos debatido. Y es difícil de sostener que las sociedades capitalistas desarrolladas -España entre ellas- hayan agotado su capacidad de generar ingresos al estado. La carga fiscal en España es más baja que el promedio de la UE. Y este promedio ha ido descendiendo en los últimos diez años en la mayoría de estos países¹⁴.

Ahora bien, si la evolución del ciclo vital personal, con la reducción del tiempo de trabajo e incremento del tiempo de ocio y de formación, no tiene porqué representar un problema en la financiación del estado del bienestar, sí que, en cambio, tiene consecuencias para tal estado del bienestar. Una de ellas es la necesidad de expandir la educación a fin de responder a esta demanda por parte de la juventud. Otras necesidades, como resultado del aumento de la longevidad tanto del varón como de la hembra, y de su tiempo de retiro son las de expandir las transferencias sociales (aumentando el gasto de las pensiones de vejez, de viudedad y de incapacidad) y de los servicios del estado del bienestar y muy en particular de los servicios sanitarios y sociales. Y es aquí de nuevo, donde España está muy retrasada. Servicios domiciliarios, viviendas habilitadas para ancianos, servicios de apoyo a la tercera edad, centros de ancianos están muy poco desarrollados en nuestro país, sobrecargando a la familia y a la mujer tal como indiqué anteriormente. En la medida en que la mujer vaya reduciendo su carga (tal como se merece) irá apareciendo un enorme déficit que el establishment español parece ser incapaz de concienciarse y todavía menos de resolver.

III. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICA Y DE EMPLEO

Otros cambios que han tenido grandes consecuencias sobre el estado del bienestar son los habidos en las estructuras económicas y de empleo durante la segunda parte del siglo XX en los países desarrollados. *Y de éstos, el más importante ha sido la transición de sociedades industriales (en las que la mayoría de empleo tomaba lugar en la industria) a sociedades de servicios (en las que la mayoría de empleados trabajan en el sector servicios).* Este cambio, que ha ocurrido en distintos momentos y períodos históricos, dependiendo del país, se ha comparado con frecuencia a la transición que ocurrió en el siglo XIX de sociedades agrícolas (en que la mayoría de población empleada lo era en el sector agrícola) a sociedades industriales. Ahora bien, aun cuando hay elementos semejantes en ambas transiciones, los elementos que los diferencian son mayores que los que les asemejan. Así, por ejemplo, el desplazamiento del trabajador agrícola a los centros industriales transformándose en trabajador industrial significaba un aumento en su nivel de ingresos puesto que el trabajador industrial recibía y recibe un salario mayor que el agrícola. El paso de trabajador industrial a trabajador de servicios, significa en cambio, un descenso en el nivel salarial; los trabajadores de servicios cobran menos que los trabajadores industriales (estoy hablando de promedios), como es lógico, puesto que hay trabajadores de servicios que tienen ingresos superiores a los trabajadores industriales. Pero aquí me centro en los promedios). Este flujo conlleva pues un descenso, no un aumento de los salarios.

La naturaleza del trabajo en servicios, por otra parte, es más diferente del trabajo industrial que éste lo fue del trabajo agrícola. De ahí que la incorporación del trabajador industrial al sector servicios es más

¹⁴ OCDE. Historical Series. 1980-1996

difícil que la integración del trabajador agrícola en el trabajo industrial. No es fácil convertir a un trabajador de la industria del automóvil en un cuidador de ancianos, por ejemplo.

Es más, este flujo de trabajadores de la industria (y del campo también) a los servicios coincide con la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo aumentando así la demanda de trabajos, que incluye los ex trabajadores industriales y agrícolas que buscan trabajo en el sector servicios más las mujeres que no trabajaban antes pero decidieron hacerlo ahora. *El que esta demanda de trabajo sea o no satisfecha mediante la suficiente creación de puestos de trabajo en el sector servicios dependerá de que haya paro o no en un país.* En realidad, la tasa de paro mide el desequilibrio entre la demanda y la oferta de puestos de trabajo, punto que constantemente se olvida cuando se toma tal tasa de paro como el indicador de eficiencia económica de un país. En realidad dos países pueden ser igualmente eficientes produciendo la misma cantidad de puestos de trabajo (es decir, pueden tener la misma tasa de producción de empleo) y en cambio tener unas tasas de paro muy distintas al existir una mayor demanda de puestos de trabajo en un país que en otro. Como he mostrado en otro escrito, las tasas de producción de empleo en EE UU y en la UE son muy semejantes pero, en cambio, la UE tiene en general un desempleo más elevado porque hay mayor demanda de puestos de trabajo en la UE como consecuencia de un mayor crecimiento en el porcentaje de la mujer europea que desea trabajar que en EE UU y una mayor destrucción de puestos de trabajo en los sectores agrícola e industrial en la UE que en EE UU debido a un mayor crecimiento de la productividad en la UE que en EE UU¹⁵.

En realidad, la disminución del empleo en los sectores agrícolas y en los sectores industriales responde al aumento muy notable de la productividad que está ocurriendo en estos sectores, fenómeno notable e inevitable. Esta disminución ha variado de país en país siendo en EE UU donde tal transformación ocurrió antes. En aquel país, el porcentaje de la población empleada en agricultura descendió de un 25% en el año 1935 a un 8% ya en 1960. En cambio, en Europa esta transformación ocurrió más lentamente. En Francia, por ejemplo, tal transformación llevó mucho más tiempo pasando de un 38% en 1935 a un 9% en 1982. En Italia, el porcentaje de población empleada pasó de ser un 32% en 1952 a un 7% en 1993 y en España, pasó de ser un 25% en 1970 a un 9.8% en 1996¹⁶.

Una situación semejante ha ocurrido con el empleo en industria aunque en este sector el porcentaje de la población empleada ha sido siempre ligeramente inferior en EE UU que en los países más poderosos económicamente en Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña y Países Escandinavos)¹⁷.

Los servicios han sido los sectores que han ido creciendo absorbiendo la mano de obra expulsada de los sectores agrícolas e industriales. Como decía antes, el que hayan crecido o no suficientemente para absorber esta mano de obra expulsada de los sectores agrícolas e industriales así como a las personas que se integran por primera vez en el mercado de trabajo, determina que haya mayor o menor paro.

En España, el porcentaje de empleo en agricultura e industria ha ido descendiendo de un 23% en 1977 a un 9% en 1997 en el caso de agricultura y de un 28% en 1977 a un 20% en 1997 en el caso de industria, mientras que el porcentaje de empleo en servicios ha ido aumentando de un 41% en 1977 a un 62% en 1997, un porcentaje ligeramente inferior al promedio de la UE. Ahora bien, debido a que el porcentaje de la población que está trabajando en España es de los más bajos en la UE, *resulta que este porcentaje de gente empleada en servicios representa un porcentaje muy bajo de la población adulta total, situación que está relacionada con el retraso histórico del desarrollo económico español y que explica a su vez la*

¹⁵ Ver Navarro, V. *Op. cit.* Ver también Navarro, V. "Mercados Laborales y la cuestión social en la UE". *Sistema*. Junio. 1998.

¹⁶ OCDE. *Employment Outlook. 1997* y OCDE. *Employment Outlook 1998*.

¹⁷ Therborn G. *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies. 1945-2000*. Sage. London. 1995.

escasa integración de la mujer en el mercado laboral, puesto que la mayoría de mujeres en la UE trabaja en el sector servicios.

Una pregunta que debemos hacernos es ¿por qué han crecido y continúan creciendo los servicios de una manera tan marcada? Para responder a esta pregunta debemos analizar este grupo tan complejo de la economía que se llama servicios, analizando cada tipo de servicios separadamente. Éstos, los servicios, pueden ser de varios tipos, incluyendo:

a) *Los servicios a las empresas* (business services), tales como márketing, contabilidad, diseño, ingeniería, entre otros, que se realizaban antes dentro de las empresas y cuyo empleo se contabilizaba antes dentro del empleo industrial. *El hecho de que en lugar de realizarse dentro de las empresas, estos servicios sean ahora contratados por las empresas, fuera de ellas, explica el gran crecimiento de este tipo de servicios* (que ha doblado en el transcurso de treinta años en la OCDE). Además de estos servicios, existen también dentro de esta categoría censal de servicios, los servicios de finanzas, seguros, inmobiliarias, entre otros, que ofrecen servicios de apoyo no sólo al mundo empresarial sino también a la sociedad en general.

b) *Los servicios distributivos* que, como su nombre indica, ayudan a distribuir lo que se produce en la sociedad, sea ello objetos materiales, conocimiento o información. Incluye, por lo tanto, los servicios de comercio y comunicaciones (empleo predominantemente femenino) y transporte (predominantemente masculino), entre otros. *Estos servicios representan en general un 20% de todo empleo en la OCDE y ha permanecido estable en general en la UE.* En EE UU, en cambio, el porcentaje es mucho mayor, un 32%, reflejando una orientación consumista mayor con un comercio más desarrollado en EE UU que en la UE. *Este sector en España está también poco desarrollado y tiene que ver en parte con la escasa infraestructura del país, aunque de nuevo mucho se ha hecho desde los años ochenta y noventa.*

c) *Los servicios personales* que, como su nombre indica, son servicios a personas e incluye servicios tales como restaurantes, lavanderías, peluquerías, servicios de limpieza y servicios domésticos, entre otros. Son, en general, servicios que requieren poca cualificación y que hasta hace poco se realizaban en gran parte dentro del hogar. *La integración de la mujer en el mercado de trabajo ha incrementado considerablemente la demanda de este tipo de servicios. En EE UU se ha calculado que por cada mujer que se integra en el mercado de trabajo se crea la demanda generadora de tres nuevos puestos de trabajo de este tipo de servicios personales*¹⁸. *De ahí que una de las razones para que se estimule la integración de la mujer en el mercado de trabajo es precisamente para estimular la creación de trabajo. Como se dice en EE UU “working women create job” (mujeres que trabajan crean puestos de trabajo).*

Los servicios personales han ido creciendo y están más desarrollados en EE UU, donde tales servicios están a su vez más tecnologizados, es decir, donde la tecnología ha invadido estos servicios de una manera más considerable. Si se compara una cocina de la familia promedio española y la de una cocina de una familia promedio estadounidense, se ve que esta última está mucho más mecanizada que la primera. El hecho de que estos servicios estén más mecanizados y de que la tecnología sea mayor no implica que haya menos personal empleado en estos servicios. Antes al contrario. La mecanización de la cocina permite y facilita la integración de la mujer al trabajo remunerado lo cual, como acabo de indicar, crea trabajo. *No es cierto, por lo tanto, que la introducción de tecnología destruya trabajo. Lo destruye y lo crea a la vez.* Esta realidad es ignorada por autores como Rifkin y otros futurólogos que ven el fin del

¹⁸ Citado en *The State of Working America*. 1996-1997. Economic Policy Institute. 1998.

trabajo sustituido por máquinas¹⁹. *EE UU es el país más “tecnologizado” y es el que tiene mayor empleo en el sector de servicios personales, que es precisamente de los más tecnologizados.* El porcentaje de la población que está empleada en estos servicios es mucho mayor en EE UU que en Europa y ello responde en parte a que, en general, el porcentaje de la mujer que trabaja en EE UU es mayor que en Europa.

d) *Los servicios sociales* son servicios proveídos colectivamente a la población y puede ser de responsabilidad pública o privada. Incluyen sanidad, educación, servicios a las poblaciones vulnerables como niños, ancianos e incapacitados, entre otros. *Constituyen los servicios del estado del bienestar y son los servicios que han crecido más en los países de la OCDE en los últimos cincuenta años.* Su crecimiento responde a cambios sociales (tales como los cambios en la familia citados anteriormente), cambios demográficos (el gran crecimiento de la población anciana) y cambios políticos (el desarrollo de las instituciones democráticas que han permitido expresar los deseos de las capas populares -y muy en especial de las clases trabajadoras y de las clases medias- que han presionado para la extensión de los derechos sociales y políticos de la población. No es por casualidad que los países donde el estado del bienestar está menos desarrollado en Europa hayan sido países como España, Grecia y Portugal, donde hubo largos períodos de dictaduras de clase, que reprimieron la expresión de los deseos populares).

Dentro de estos servicios hay que diferenciar los servicios sanitarios y de educación, por una parte, que sirven a toda la población (o a la mayoría de la población) y que se definen como servicios universales, de los servicios de atención a grupos vulnerables como son los servicios de atención a los niños, a los ancianos y a los incapacitados y que apoyan primordialmente a la familia (y a la mujer, sobre todo). *La mayor variabilidad existente entre los países de la OCDE en cuanto al porcentaje de la población que está empleada en los servicios sociales se centra en este último tipo de servicios sociales de atención a la familia. No hay una gran variabilidad entre países en el porcentaje de personas empleadas en sanidad y educación, aunque, de nuevo, España tiene un porcentaje de la población trabajando en sanidad y educación por debajo del promedio de la UE.* Donde esta variabilidad es mucho mayor es en el porcentaje de la población que trabaja en los servicios de atención familiar. En los Países Escandinavos, por ejemplo, el porcentaje de la población empleada en estos servicios es de un 30% de toda la fuerza de trabajo en el sector servicios sociales (con Francia y Bélgica siguiéndoles cerca con un 28%). En cambio en España e Italia es sólo un 8%, mientras que en la mayoría de países de la OCDE es de un 15 a un 20 por ciento²⁰.

En realidad, el hecho de que los Países Escandinavos sean los países en Europa con un porcentaje mayor de mujeres en el mercado de trabajo se debe precisamente a la extensión de tales servicios sociales de ayuda a la familia que además de permitir la integración de la mujer en el mercado de trabajo, proveen trabajo a la mujer, estimulando a su vez la creación de trabajo para atender a las nuevas necesidades creadas por la integración de la mujer en el mercado de trabajo. Una situación inversa ocurre en España. La gran limitación de este tipo de servicios de ayuda a la familia explica la baja tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Otro elemento de variabilidad de estos servicios es su financiación, pública en su mayoría en los países europeos, y privada en su mayoría en EE UU (con la excepción de la educación primaria y secundaria que es de financiación pública en su gran mayoría). *En este caso la diferencia en la importancia de la financiación pública versus privada responde sobre todo a causas políticas y muy en particular a la fuerza del movimiento socialdemócrata mucho más débil en EE UU que en Europa. Es también importante constatar que los sistemas sociales de financiación privada están gestionados menos eficientemente que los sistemas sociales públicos, independientemente de que las unidades del sistema*

¹⁹ Rifkin, J. *The End of Work*. Putnam's Sons. New York. 1995

²⁰ OCDE. *Employment Outlook*. 1997. Ver también OCDE. *Employment Series 1994-1996*.

puedan ser gestionadas más eficientemente. Por ejemplo, hay amplio consenso en EE UU que el sistema sanitario (financiado en su mayoría privadamente) es muy ineficiente, pues EE UU se gasta un 14% del PIB en sanidad (el porcentaje más alto de los países de la OCDE; España se gasta sólo un 7.2% del PIB en sanidad) y cubre sólo un 82% de la población, sin cubrir un 18% de la población (falta de cobertura que causa, por cierto, 100.00 muertos al año, tres veces el número de muertos causados por SIDA)²¹. Y ello ocurre a pesar de que la eficiencia de algunos de sus componentes, como por ejemplo los hospitales, es mucho mayor que en Europa. Ello muestra que un sistema puede tener sus componentes que sean muy eficientes y, a pesar de ello, el sistema puede ser muy ineficiente, confirmando el principio hegeliano de que la totalidad es mucho más que la suma de sus componentes.

En realidad, en el análisis del estado del bienestar, es importante analizar lo que la población se gasta en servicios del estado del bienestar separadamente de lo que recibe, lo cual depende en gran manera de los canales por los cuales fluye tal gasto. *Comparando EE UU con Suecia, por ejemplo, podemos ver como lo que paga la familia promedio estadounidense en servicios sanitarios, educativos, pensiones y centros de infancia es relativamente semejante a lo que paga la familia sueca.* La primera paga el 39.6% de su renta familiar en aquellos servicios y transferencias mientras que la segunda paga una cantidad sólo ligeramente superior, un 41.2%²². *A pesar de esta similitud en niveles de pago, la familia estadounidense tiene una cobertura menor que la sueca en cada uno de estos capítulos.* El estado del bienestar (público) sueco es mucho más completo y generoso que el estado del bienestar (privado) estadounidense, a pesar de que el costo para las familias es semejante. La diferencia mayor entre los dos países no estriba pues en lo que las familias pagan, sino en cómo lo pagan. La gran mayoría de pago para las familias suecas se realiza a través de impuestos al estado, el cual gestiona el estado del bienestar, mientras que en EE UU la gran mayoría de pagos se hace en contribuciones a empresas privadas (excepto la educación) que son las que gestionan los servicios y transferencias sociales, con las ineficiencias sistémicas a las que me refería anteriormente y que explican su menor cobertura. Ejemplos de estas ineficiencias sistémicas son múltiples. El 25% del gasto sanitario, en EE UU, por ejemplo es gasto administrativo, comparado con sólo un 6% en el Servicio Nacional de Salud Sueco²³.

Independientemente de su financiación, un dato claro es que los servicios sociales están aumentando de una manera muy marcada en respuesta a las causas sociales, demográficas y políticas detalladas en este artículo, causas que continuarán ejerciendo una gran presión para que estos servicios sociales vayan aumentando. Ya hoy en día, el empleo en estos servicios es el que está creciendo más rápidamente en todos los países de la OCDE, hecho que continuará debido a la irreversibilidad de muchos de los factores que determinan su crecimiento.

IV. CAMBIOS POLÍTICOS

Las causas más importantes para explicar la evolución del estado del bienestar (tanto en financiación como organización) son políticas. De ahí que los cambios políticos son los más importantes para explicar los cambios que están ocurriendo en los estados del bienestar.

Aunque las bases del estado del bienestar se establecieron en muchos países antes de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo más extenso de este estado del bienestar coincidió con el período post-Segunda Guerra Mundial, 1946-1980, período al que se ha llamado el período dorado del capitalismo. Dentro de este desarrollo y durante este período 1946-1980, podemos considerar *cuatro tipos de políticas públicas*

²¹ Navarro, V. *The Politics of Search Policy*. Blackwell. 1994.

²² Esping-Andersen, G. *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press. 1999. pp. 8-10.

²³ Navarro, V. *The Politics of Health Policy*. *Op. cit.*

del estado del bienestar basados en las cuatro opciones políticas mayoritarias en los países capitalistas desarrollados, a saber: la social demócrata, la cristianodemócrata, la liberal y la dictatorialconservadora de los países del sur de Europa. Esta última, aunque no muy influyente en los países capitalistas desarrollados, ha sido de una gran importancia en los países capitalistas del sur de Europa (España, Portugal y Grecia) para configurar su retrasado estado del bienestar, es decir, el estado del bienestar surgido predominantemente de los regímenes políticos autoritarios dictatoriales dominantes en aquellos países durante la mayoría de los años del período posterior a la Segunda Guerra Mundial (hasta mediados de la década de los años setenta). Soy consciente de la diversidad existente entre estos países pero creo legítimo agruparlos en un mismo sistema debido a las características comunes que tienen que sobrepasan sus diferencias. En este sentido, me parece erróneo agrupar estos países en el grupo de países de influencia cristianodemócrata -tal como han hecho varios autores- puesto que, aunque como veremos a lo largo del artículo comparten elementos con aquéllos -tal como su énfasis en la responsabilidad familiar en los quehaceres del bienestar- sus elementos diferenciadores -como son su retraso en el desarrollo del estado del bienestar- requiere una categoría distinta.

Cada uno de estos tipos del estado del bienestar -socialdemócrata, cristianodemócrata, liberal y dictatorialconservador- ha desarrollado políticas públicas que se han caracterizado por los elementos siguientes:

1. POLÍTICAS SOCIALDEMÓCRATAS

Se desarrollaron en su plenitud en los países nórdicos (Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia) y en Austria y respondieron a la fuerza del movimiento socialdemócrata, expresado a través de partidos, sindicatos y movimientos sociales hegemonizados por el movimiento obrero durante el período dorado del capitalismo, desde 1945 a finales de los años ochenta, período en el que nos centraremos en esta sección del artículo.

En estos países, el movimiento obrero se comportó públicamente como un movimiento de clase, defendiendo sus intereses primordialmente a través de una central o federación sindical única (que agrupó a la gran mayoría de la fuerza laboral, tal como muestra el cuadro 5, y de un partido socialdemócrata, relacionado orgánicamente con el sindicato el cual incluía trabajadores de cuello azul -trabajadores de la producción- y trabajadores de cuello blanco -trabajadores de los servicios y de la administración-. Como promedio, tales sindicatos representaron al 70% de la fuerza de trabajo (de un 59% en el caso de Noruega a un 82% en el caso de Suecia), y estaban en su mayoría hegemonizados por las agrupaciones sindicales de los sectores industriales. Su rama política fue el partido socialdemócrata que tuvo siempre relaciones privilegiadas con los sindicatos, gobernando bien en solitario, bien en alianza, con otros partidos durante la gran mayoría de años en el período 1945-80, gobernando como promedio 23 años (de 14 años en Finlandia a 30 en Suecia). En estos países, el mundo empresarial fue relativamente débil (con la excepción de Suecia), lo cual explica, como indicaré más tarde, la variabilidad en las políticas económicas entre aquellos países. En general, los partidos conservadores y liberales eran pequeños y divididos, contrastando su debilidad con la fuerza del movimiento socialdemócrata. Únicamente los partidos rurales, representando los intereses agrarios, tuvieron un peso político importante, aliándose en ocasiones con el partido socialdemócrata (excepto en Austria)²⁴.

INCLUIR Cuadro 5

²⁴ Huber, E. and Stephens, J.D. Internationalization and the Socialdemocratic Model: Crisis and Future Prospects. *Comparative Political Studies*. 13 (3): 353-397. 1998.

El objetivo del movimiento socialdemócrata fue el de expandir los derechos políticos y sociales a toda la población como manera de protegerla frente a riesgos establecidos durante el ciclo vital de las personas. De ahí que fuera su objetivo el conseguir la seguridad material a través de la solidaridad, universalizando tales derechos. Por lo tanto, y desde muy al principio el movimiento de los trabajadores identificaba sus intereses con los intereses de la ciudadanía, demandando la universalización de los beneficios políticos y sociales. Es más, su alianza con otros sectores y clases y muy en especial con las clases medias (cuyas expectativas eran más elevadas que las de la clase trabajadora) facilitaron el establecimiento de sistemas universales de alta calidad. Muy poco de sus propuestas estaba basado en la prueba de medios (meanstested) sino en la prueba de ciudadanía (o residencia). Como medidas para conseguir tal universalidad, el movimiento socialdemócrata enfatizó como objetivos de su políticas económicas y sociales el alcanzar el pleno empleo y el establecer el estado del bienestar, lo cual, además de proteger a la ciudadanía frente a los riesgos del ciclo vital de las personas (ver sección anterior), reduciría (a través de sus políticas públicas redistributivas) las desigualdades sociales creadas en el mercado, contribuyendo también a alcanzar el pleno empleo mediante la producción de puestos de trabajo a través de la expansión de los servicios del estado del bienestar y mediante su apoyo al proceso productivo. En este aspecto era un objetivo importante del movimiento socialdemócrata (excepto en Austria) el optimizar al máximo posible el porcentaje de la población que trabajara (“haciendo del ciudadano un trabajador”, como leía un slogan del partido socialdemócrata sueco), facilitando así la integración de la mujer al mercado de trabajo, proveyendo los servicios de atención a la familia (tal como centros de infancia y servicios de atención a los ancianos y a los incapacitados) que ayudaran a la mujer a integrarse a la fuerza laboral. Esta integración se realizaba, en gran parte, trabajando en los servicios del estado del bienestar.

Tales políticas requerían un pacto social en el que el mundo sindical y el empresarial, junto con el gobierno, acordaran a través de acuerdos tripartitos políticas de rentas en las que el sindicato aceptaba el derecho al usufructo privado de la propiedad (con algunas reservas en el caso de Noruega, Finlandia y Austria, de los que hablaré más tarde) y el mundo empresarial aceptaba el criterio político que definía las políticas de renta y de empleo así como el establecimiento del estado del bienestar. Tales acuerdos eran garantizados por el estado, gobernado durante la mayoría del período bajo estudio por la opción socialdemócrata que, aceptando el capitalismo (y por lo tanto la necesidad de favorecer el proceso productivo y de acumulación del capital), defendía los intereses de la ciudadanía, privilegiando dentro de ella a los sectores que constituían su base social²⁵.

El cuadro 5 resume en indicadores económicos y sociales lo que he dicho hasta ahora. Puede verse como el grado de desarrollo del pacto social en estos países fue muy elevado (con un promedio de 3.6 dentro de un abanico de 0, no pacto social, a 4, máximo grado de desarrollo del pacto social), el más elevado de todos los países capitalistas desarrollados. Sólo Holanda, en el grupo cristianodemócrata, alcanzaba un desarrollo del pacto social semejante al alcanzado como promedio en el grupo socialdemócrata. Tal cuadro muestra también el gran desarrollo del capítulo más importante de las transferencias sociales del estado del bienestar, es decir, de la Seguridad Social, alcanzando, como promedio, un 23.2% del PIN de aquellos países. Este elevado gasto en la Seguridad Social fue también acompañado por un gran desarrollo de los servicios del estado del bienestar y muy en particular de la sanidad, educación y de los servicios sociales de atención a los niños, ancianos e incapacitados, por las razones enumeradas anteriormente. Como resultado de este desarrollo, un 13.2% de la población en edad de trabajar estaba ocupada en estos sectores de servicios del estado del bienestar, como promedio. La gran excepción a este porcentaje tan elevado (Suecia 20%, Noruega 15%, Dinamarca 18% y Finlandia 9%) fue Austria, cuyo porcentaje de sólo un 4% se parece más al porcentaje de empleo en servicios del estado del bienestar de los países

²⁵ Korpi, W. *The Democratic Class Struggle*. Rowledge and Kegan Paul. London. 1983.

cristianodemócratas que a la de los países socialdemócratas, y ello se debía a la gran influencia católica en aquel país que responsabilizaba a la familia de las labores realizadas por los servicios el estado del bienestar en los países de tradición socialdemócrata. En estos países, tales servicios permitían y facilitaban la integración de la mujer en el mercado de trabajo, alcanzando un promedio de un 65.2% (de un 49% en el caso austriaco a un 74% en el caso sueco, con la mayoría de países socialdemócratas alcanzando un grado de integración de la mujer por encima del 62%). Ver cuadro 5.

El gran desarrollo del estado del bienestar exigía una carga fiscal elevada tal como también muestra el cuadro 5. Como promedio, los impuestos representaban un 46.8% del PIN (variando de un 36% en el caso de Finlandia a un 56% en el caso de Suecia), impuestos que en su mayoría eran de carácter progresivo, lo cual explicaba el gran efecto redistributivo del estado del bienestar socialdemócrata, tal como también muestra el cuadro 5.

En la mayoría de países socialdemócratas el estado del bienestar jugó, y ha continuado jugando, un papel clave para alcanzar el pleno empleo, situación que ha cambiado a partir de los años noventa por razones que analizaré más adelante. Tanto los fondos de pensiones que se utilizaron para ofrecer bajos créditos a las empresas como los servicios del estado del bienestar tuvieron un papel clave para alcanzar aquel pleno empleo. Pero no nos adelantemos en esta historia de como la socialdemocracia alcanzó el pleno empleo. Aunque antes de analizar este tema es importante clarificar varios puntos sobre los que hay gran confusión y que se reproducen constantemente en círculos políticos y económicos en España.

¿Son las políticas socialdemócratas posibles?

a) Lo erróneo de las tesis globalizadoras

Una de estas confusiones que se reproducen en círculos económicos y políticos es la de considerar que aquellos países siguieron políticas públicas keynesianas, hasta tal punto *que el término keynesianismo y socialdemocracia se usan de una manera casi intercambiable. Otra confusión es la de que aquellos países tuvieron que abandonar las políticas socialdemócratas como resultado de su integración en la economía mundial globalizada.* Según este argumento, el fenómeno que se llama globalización ha debilitado enormemente a los estados imposibilitándolos para realizar políticas socialdemócratas de tipo redistributivo. Y como prueba de esta imposibilidad y del “fracaso de la socialdemocracia” se muestra el elevado desempleo de los países socialdemócratas²⁶.

En este apartado mostraré lo erróneo de aquellos supuestos, aclarando que aquellas políticas socialdemócratas no fueron predominantemente keynesianas y que los cambios que hubo a principios de los años noventa en aquellos países se debieron a cambios sociales y políticos que ocurrieron dentro de aquellos países, y que en su mayor parte no estuvieron relacionados con la llamada globalización.

En realidad, aquellos países socialdemócratas estuvieron desde el principio de su experiencia socialdemócrata altamente integrados en la economía mundial. Todos ellos tuvieron una economía orientada hacia las exportaciones, resultado en parte a su pequeño tamaño. (Ver cuadro 6). Ya en la década de los años sesenta, las exportaciones representaban el 40% del PIN de Noruega, el 30% de Dinamarca, el 27% de Austria y el 22% de Suecia y Finlandia. Eran ya entonces las economías más abiertas del mundo capitalista desarrollado con menores tasas proteccionistas. Como nota comparativa al lector le interesará saber que las exportaciones representaban durante aquella misma década sólo un 5%

²⁶ En este artículo definiré a países socialdemócratas, liberales y cristianodemócratas a aquellos que han sido gobernados por mayor período de tiempo por opciones socialdemócratas, liberales o cristianodemócratas, respectivamente.

en EE UU, un 11% en Japón, un 13% en Francia y un 15% en Italia. Aquellos países socialdemócratas del norte de Europa estaban ya altamente integrados en la economía mundial. *Es más, la época de mayor expansión del estado del bienestar en aquellos países (1970-1990), coincidió con la expansión de las exportaciones y del comercio exterior, pasando las exportaciones de representar un 28.2% del PIN como promedio en los países socialdemócratas durante el período 1960-1973 a un 35.8% del PIN durante el período 1980-1989, uno de los porcentajes más altos entre los países capitalistas desarrollados. En realidad, este porcentaje ha variado sólo ligeramente durante los años noventa. No puede por lo tanto presentarse la llamada “crisis” del modelo socialdemócrata, traducida en un alto desempleo, como resultado de una mayor integración económica. El argumento de que aquellos países tenían que disminuir su protección social para permitirles competir mejor es insostenible.* En realidad aquellos países estuvieron compitiendo, muy exitosamente por cierto (como lo indica la balanza del comercio exterior muy favorable a aquellos países) durante todos aquellos años del capitalismo dorado en que estuvieron altamente integrados en la economía mundial: y cuando la crisis apareció no fue precedida por un aumento o cambio del comercio exterior como hubiera ocurrido de ser las tesis globalizadoras ciertas.

En realidad aquellos países pudieron competir exitosamente precisamente por tener unos estados fuertes que basaron sus políticas económicas y sociales en un pacto social que asumía una intervención estatal fuerte y dirigista. En contra de las tesis globalistas, que asumen que la globalización debilita a los estados, la experiencia de los países socialdemócratas muestra que, antes al contrario, la globalización requiere un estado fuerte e intervencionista, tal como lo tuvieron aquellos países²⁷.

b) Lo erróneo de identificar keynesianismo con socialdemocracia. Las políticas económicas socialdemócratas

Un denominador común en aquellos países de tradición socialdemócrata fue el de que la intervención del estado fue incluso más intensa en el mundo de la oferta y de la producción que en el mundo de la demanda (el espacio tradicional de las políticas keynesianas). No utilizaron los déficits públicos, por ejemplo, como instrumento mayor para estimular la demanda interna. El cuadro 6 muestra, por ejemplo, cómo la mayoría de estos países (y en contra de lo que ocurrió en los países cristianodemócratas y liberales) tuvieron excedentes en lugar de déficits públicos durante la mayoría de los años 1960-1989 e incluso cuando tuvieron déficits públicos éstos fueron menores que los que la mayoría de los países cristianodemócratas y liberales tuvieron.

INCLUIR Cuadro 6

En lugar de manipular el nivel de la demanda interna a través de déficit público (medida típicamente keynesiana), *aquellos gobiernos socialdemócratas alcanzaron el pleno empleo a través de intervenciones estatales sobre la oferta, facilitando y estimulando el proceso productivo y de acumulación del capital,* mediante un gran abanico de políticas públicas que incluyeron *políticas crediticias* que garantizaron créditos a bajo interés que financiaron a las empresas (que explica el que tal experiencia haya sido adjetivada como de *socialismo de crédito “credit socialism”*), haciendo hincapié en políticas que aseguraran aquellos bajos intereses, incluyendo el mantener plusvalías en el sector público. Estas políticas iban acompañadas de *políticas fiscales que estimulaban la inversión sobre el consumo*, conjugando unas políticas fiscales altamente progresistas (que determinaban el alto impacto redistribuidor del estado del bienestar) con políticas incentivadoras al capital productivo, estimulando su inversión. *Eran políticas que*

²⁷ Huber, E. and Stephens, J.D. *Op. cit.* Ver también, por los mismos autores, *Politics of the Welfare after the Golden Age. En The Social Democratic State, Achievements, Crisis and Future.* 1998 (en prensa). Ver también Collins, S.M. (ed.) *Exports-Imports.* Brookings Institution. Washington D.C. 1998, para analizar la relación estado y mercados internacionales.

facilitaban el desarrollo capitalista sin priorizar los intereses de la clase capitalista, rompiendo con el modelo cristianodemócrata y neoliberal que asumía que la mejor manera de favorecer el proceso capitalista era dar preferencia a las rentas del capital. Esta postura (reflejada en el dicho que para distribuir el producto nacional hay que primero crecer y para ello se necesita favorecer a las rentas del capital), asume que el aumento de la tasa y de la masa de beneficios es condición necesaria y suficiente para aumentar la inversión. En otro escrito he cuestionado esta tesis mostrando cómo la masa de beneficios puede aumentar sin que ello repercuta en una mayor inversión²⁸.

El cuadro 7 muestra cómo la masa de beneficios, que es la suma total de beneficios empresariales (tanto públicos como privados) como porcentaje de la renta nacional, fue en los países socialdemócratas durante el período 1960-1989 menor que en los países cristianodemócratas y liberales. Tanto durante los años 1960-1973 como durante los años 1974-1979 y 1980-1989, la masa de beneficios como porcentaje de la renta nacional en los países de tradición socialdemócrata (28.1%, 21.4% y 22.8%, respectivamente) fue, en general, menor que la correspondiente a los países cristianodemócratas y liberales durante los mismos períodos (33.3%, 23.5% y 25% en los países cristianodemócratas y 25.7%, 23.5% y 25% en los países liberales). La única excepción fue durante el período 1960-1973, en que la masa de beneficios como porcentaje de la renta nacional fue menor en los países liberales anglosajones que en los países socialdemócratas. Salvo esta excepción, la masa de beneficios en estos países fue menor que en aquellos países. Y, sin embargo, las tasas de inversión en los países socialdemócratas fueron superiores a las de los países cristianodemócratas y liberales en todos los mismos períodos. Así, mientras las tasas de inversión en capital fijo, como porcentaje del PIN, fueron en los países socialdemócratas de 25.6%, 25.9% y 21.8% durante los períodos 1960-1973, 1974-1979 y 1980-1989, las tasas de inversión en los países cristianodemócratas fueron inferiores durante los mismos períodos (24.4%, 22.4% y 20.8%, respectivamente) e incluso fueron más bajas durante los mismos períodos en los países liberales (19.4%, 21.9% y 18.8%, respectivamente).

INCLUIR Cuadro 7

*Es importante diferenciar, por lo tanto, entre los intereses del proceso productivo y de acumulación de capital por una parte y los intereses de la clase capitalista (sea ésta la clase empresarial productiva o la clase financiera) por otra. Unos no coinciden necesariamente con los otros. Como bien decían los corresponsales económicos de la revista *Business Week* en EE UU, una de las revistas económicas más importantes en EE UU, la clase capitalista en EE UU es excesivamente poderosa y está dificultando la reproducción del sistema capitalista²⁹. El sistema neoliberal y cristianodemócrata asume que los dos intereses, los del sistema y los de la clase capitalista, coinciden. El sistema socialdemócrata no asume que esta coincidencia de intereses sea estructural e inherente al sistema capitalista. De ahí que no incompatibiliza políticas redistributivas con políticas de apoyo a la producción y competitividad mediante políticas monetarias, crediticias y fiscales, que estimulan la inversión, la competitividad y el crecimiento económico. El cuadro 6 muestra que durante el período 1960-1989, la tasa de crecimiento económico de los países socialdemócratas fue también mayor que en los países cristianodemócratas y en los liberales.*

Además de las políticas sobre la oferta ya citadas, las políticas públicas socialdemócratas incluyeron también políticas intervencionistas en el mercado de trabajo encaminadas a facilitar el logro del pleno empleo. De ahí que además de las políticas para estimular la inversión (tanto la pública como la privada) y el crecimiento económico, las políticas públicas socialdemócratas incluyeron intervenciones que facilitaron la integración de la población (incluyendo la mujer) en el mercado de trabajo a través de a)

²⁸ Navarro, V. *Neoliberalismo y Estado del Bienestar. Op. cit.*

²⁹ William, W. and Colamosa, A. *The Judas Economy. The Triumph of Capital and the Betonyal of Work.* New York. 1997.

medidas activas de reinserción y formación profesional; b) de medidas facilitadoras de la flexibilidad y movilidad laboral, y c) medidas de creación de empleo público.

Entre las primeras se incluía un gasto muy elevado (el más elevado de los tres sistemas políticos) en programas de formación activa que alcanzaban entre un 3 y un 4% del PIB. Acompañaban a estos programas, otros programas que facilitaban y estimulaban la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores, una de las más altas en los países capitalistas desarrollados. Incluso hoy en día Dinamarca tiene, por ejemplo, una tasa de movilidad ocupacional mayor que EE UU, el país que erróneamente se presenta como el país con mayor flexibilidad laboral. Estas políticas fueron complementadas por programas de creación de empleo público tanto de manera progresiva y estructural (expandiendo los servicios del estado del bienestar), como coyuntural (permitiendo inversiones públicas a nivel local y municipal en momentos de recesión, como mecanismo de absorber el desempleo en momentos de ralentización económica y/o recesión).

Este abanico de políticas públicas que favorecía al proceso de producción y acumulación del capital, ayudaba al mundo empresarial a mantener y expandir su competitividad, protegiendo a la vez a la fuerza laboral de los riesgos del paro y de otros riesgos a través de las políticas de pleno empleo y de expansión del estado del bienestar. *Una condición si ne qua non para tales políticas era el pacto social, garantizado por el gobierno, en el que la moderación salarial y necesaria flexibilidad laboral era retribuida con un compromiso de inversión por parte del gobierno y del mundo empresarial y de una garantía de seguridad (a través del estado del bienestar) y estabilidad (a través de la ausencia del desempleo).* El país donde tales políticas de incidencia en el mercado de trabajo fueron más acentuadas fue en Suecia, resultado de lo limitado de su sector público. La fortaleza del mundo empresarial sueco, al que me referí en un apartado anterior, fue causa de que el sector público fuera más limitado en Suecia que en Austria y Noruega, los cuales contaron con un amplio sector público que les permitió dar mayor protagonismo a las políticas públicas de inversiones públicas y de creación de empleo a través de tal sector público, permitiéndoles resistir la crisis de los años 90 mejor que Suecia. En 1995, por ejemplo, Noruega y Austria tuvieron las tasas de desempleo más bajas de todos los países capitalistas desarrollados (4.9% y 3.8%, respectivamente). *Esta realidad contradice, de nuevo, las tesis globalistas que consideran la tendencia de un sector público como un handicap para la respuesta a los agentes exógenos al sistema.* Noruega y Austria han podido resolver mejor que los otros países socialdemócratas la crisis de los años noventa debido a su más extenso sector público.

He indicado en varias ocasiones que una condición indispensable para el desarrollo de las políticas públicas socialdemócratas *es la existencia de instituciones representativas fuertes que puedan negociar en nombre de los intereses que representan.* Me estoy refiriendo a la existencia de gobiernos que cuenten con el apoyo de los agentes sociales, tales como los sindicatos, que cuenten con el apoyo amplio de la fuerza del trabajo, y de las organizaciones empresariales que sean auténticamente representativas. Tanto los sindicatos (que en España se dirían de clase) como las organizaciones empresariales deben tener una dirección con poder de negociación y decisión, que permita acuerdos tripartitos que sean aceptados por sus bases. De ahí que haya sido característico de aquellos países el tener acuerdos tripartitos y convenios colectivos coordinados centralmente, lo cual no implica que no puedan realizarse convenios colectivos a nivel local y regional (como ocurre en Noruega) aunque en este caso los acuerdos locales siguen la pauta marcada por los convenios centrales. La negociación y el *trade off* señalado en este apartado requiere instituciones fuertes que pueden negociar en nombre de todas sus bases. *De ahí que aquellos gobiernos favorezcan tanto la sindicalización como la empresarialización.*

En resumidas cuentas, las políticas de pleno empleo, que exigen concesiones tanto del mundo sindical como empresarial, no podrían haberse realizado de no existir el pacto social, apoyado por tres

instituciones fuertes y representativas, es decir, por: a) *un gobierno socialdemócrata mayoritario dentro de la clase trabajadora y de un sector importante de las clases medias*; b) *un sindicato único representante de la gran mayoría de los trabajadores (sean éstos de cuello azul o blanco)* y, c) *unas las organizaciones empresariales sólidas representantes de la gran y pequeña empresa. La existencia de este pacto social es el punto clave para explicar el éxito de la experiencia de aquellos países.* Ahora bien, este punto fuerte puede ser en realidad también su talón de Aquiles; lo cual me lleva a explicar el porqué de la crisis del estado del bienestar en los países socialdemócratas que, como decía antes, no se debe a causas externas sino predominantemente a causas internas y muy en especial al cambio en las relaciones de clase existente en aquellos países.

c) ¿Ha fracasado el modelo socialdemócrata?

Hay un intento claro de descrédito de la experiencia socialdemócrata a fin de presentarla como inviable en este periodo histórico. Pero los hechos -los datos testarudos- hablan por sí mismos. Dos de los países que continúan teniendo las tasas de desempleo más bajas de Europa son Noruega y Austria que están siguiendo políticas tradicionalmente socialdemócratas. Se intenta, por cierto, reducir la importancia del éxito noruego atribuyéndola a su suerte, es decir, a haber encontrado el petróleo. Pero Gran Bretaña también encontró petróleo y en cambio sus indicadores económicos, en general, son peores que los de Noruega.

Pero, centrémonos ahora en los cambios sufridos en los otros países socialdemócratas e intentemos explicar el porqué su desempleo ha crecido durante la década de los noventa, rompiendo un récord que históricamente ha sido francamente positivo. Y permítame el lector centrarme en Suecia que es el caso más paradigmático. ¿Qué ha ido pasando en Suecia que explique esta ruptura histórica? *El punto más importante para explicar este aumento del desempleo es la ruptura del pacto social, que ha significado un debilitamiento muy marcado del modelo socialdemócrata.* ¿Por qué esta ruptura? Como todas las respuestas a preguntas importantes, esta respuesta es compleja e incluye varias dimensiones. *Una de ellas ha sido la ruptura de la unidad sindical resultado, en parte, de la evolución de la clase trabajadora en respuesta a cambios en el proceso productivo y en la estructura económica y ocupacional que, como expliqué en la sección anterior, está afectando al estado del bienestar.* En este aspecto, uno de los cambios más importantes que ha ocurrido en la clase trabajadora ha sido su fragmentación, resultado en parte, de los cambios en el proceso de producción. El proceso de producción y consumo en masa -que caracterizó al taylorismo y fordismo- dio paso al posfordismo en el que hubo una diferenciación acentuada en el consumo y una disgregación en el proceso de producción, facilitando la desarticulación y división de la fuerza laboral, estimulada por el mundo empresarial como medida de debilitar al mundo trabajador y a sus sindicatos. Por otra parte, las propias exigencias del proceso productivo (realizadas dentro de un marco de relaciones laborales en el que el mundo empresarial fue recobrando poder), estratificó la fuerza productiva según nivel de cualificaciones, que dio pie para una demanda de aumento de las diferencias salariales por parte de sectores muy importantes del movimiento sindical. En realidad, fueron los trabajadores de la poderosa federación del metal, que se separaron del pacto social alentados por la empresarial del sector que encontraban el pacto social insatisfactorio prefiriendo una negociación más descentralizada y autónoma, que llegó a acuerdos fuera del marco del pacto social. El crecimiento del sector del cuello blanco (profesionales, técnicos y administrativos, resultado a su vez del crecimiento del estado del bienestar), con intereses no siempre coincidentes con los intereses de los trabajadores industriales añadió mayor presión a la demanda de descentralización e interrupción del pacto social. *Estas divisiones sindicales alentaron a la organización empresarial, SAF, a salirse de las instituciones establecidas para gestionar el pacto social, alentadas también por el ascenso de los partidos políticos más afines a sus intereses que cuestionaban también el pacto social.* Estos cambios tuvieron una enorme

importancia en dismantelar el pacto social, facilitando su ruptura y sustitución por convenios sectoriales, descentralizados y sin coordinación.

La desregulación del crédito y de los mercados financieros, rompiendo con una característica fundamental del modelo socialdemócrata (el control del crédito, de los intereses y del precio de la moneda) facilitó también la ruptura del pacto social. La apertura al mercado exterior en estos países (uno de los más abiertos) en el mundo capitalista desarrollado, había sido posible por una regulación muy marcada del capital financiero, que permitía seguir las políticas crediticias y fiscales indicadas anteriormente. La desregulación de capital financiero interrumpió tales políticas públicas determinando que cada empresario volara por su cuenta, lo cual fue un éxito para la gran empresa (que estaba detrás de la desregulación del mercado de capitales financieros) pero un golpe fatal para las empresas pequeñas.

La ruptura del pacto social fue la causa de la llamada crisis. El que salió ganando en esta ruptura fue fundamentalmente el capital financiero (el precio del dinero dobló durante los años 80) y la gran empresa, que tenía los beneficios suficientemente grandes para poder autofinanciarse. También salieron favorecidos los grupos altamente cualificados y profesionales que se liberaron así de la disciplina del pacto social. Los que resultaron perdiendo fueron las pequeñas empresas, gran parte de trabajadores, sobre todo los no cualificados, y naturalmente los parados.

En resumen, fueron causas políticas más que económicas (la supuesta globalización) las que fueron responsables por los cambios de políticas públicas que causaron el crecimiento del desempleo. Entre estas causas políticas, las más importantes fueron las divisiones del movimiento sindical, el reforzamiento del mundo empresarial y la desregulación del capital financiero, resultado este último de la gran influencia de éste sobre el equipo responsable de la política financiera del gobierno socialdemócrata, liderado por el Ministro de Finanzas K. O. Feldt, que estaba convencido de la superioridad de los mercados financieros en determinar las prioridades de las inversiones del país. Korpi ha escrito extensamente documentando cómo ocurrió la desregulación de los mercados financieros en Suecia, mostrando claramente el origen político de tal desregulación³⁰. En realidad, y tal como Korpi muestra, aquella desregulación se estableció a pesar de que la realidad empírica y los conocimientos científicos existentes cuestionaban cada una de las tesis desreguladoras. Korpi en un detallado estudio muestra como el famoso informe Lindbeck (que fue el informe que se utilizó como justificación de la desregulación de los capitales financieros) contenía no sólo errores fáciles de detectar sino también una clara manipulación de los datos para confirmar posturas neoliberales sostenidas por los miembros de tal comisión, que incluía, por cierto, miembros suecos del comité Nobel de Economía, conocido por sus posturas neoliberales³¹. Puesto que este informe ha sido utilizado también en España para desacreditar el modelo socialdemócrata sueco, vale la pena extenderse en el análisis de este informe³². El tal informe critica la excesiva protección social de Suecia, como causa de lo que define como escasa eficiencia económica medida por un enlentecimiento de la tasa de crecimiento económico en el período 1970 - 1989, con una tasa de crecimiento económico menor que el promedio de la OCDE. Ahora bien, lo que tal informe no cita es que el enlentecimiento de la tasa de crecimiento económico ocurrió también durante este período en las economías más importantes de la OCDE-Europa, con menor protección social que Suecia. Por otra parte, la utilización del crecimiento económico promedio de la OCDE como punto de referencia era injusto, debido a la gran variabilidad existente dentro de la OCDE (que incluía países poco desarrollados, como Turquía, Grecia, España y Portugal, cuyas tasas de crecimiento eran mayores, subiendo el promedio de la OCDE-Europa, sesgando la comparación en contra de los países más

³⁰ Korpi, W. "Euroesclerosis and the sclerosis of objectivity: on the role of values among economic policy experts". *The Economic Journal*. Nov. 1996.

³¹ Lindbeck, A. et. al. *New Conditions for Economic Policy*. 1993.

³² Ver, por ejemplo, el capítulo sobre Suecia del informe *L'Estat del Benestar de la Generalitat de Catalunya*. 1996.

desarrollados como eran Suecia, Alemania, Francia, Holanda, Noruega y Dinamarca). Comparando manzana con manzana, es decir, países con semejante nivel de desarrollo y analizando el crecimiento económico per capita, Suecia tenía el crecimiento mayor -no menor- entre aquellos países.

Otro error, mejor dicho, manipulación, presente en el informe Lindbeck, era el que mostraba el declive del ranking de Suecia (medido por el PIB per capita, corregido por PPP) entre los países ricos de un tercer lugar en 1970 a un decimocuarto lugar en 1991. Ahora bien, y como Korpi señalaba, el informe no presentó el ranking año por año sino sólo en el año 1970 y en el año 1991. Korpi muestra, año por año, cómo en realidad el ranking de Suecia fue bastante constante durante estos años (de 1970 a 1990), oscilando entre un sexto y un octavo lugar. Fue sólo en 1991 cuando descendió al decimocuarto lugar y ello fue *después* no antes de que se llevaran a cabo algunas de las medidas designadoras de los mercados financieros que la comisión estaba justificando. El crecimiento del desempleo aparece después de la desregulación del mercado financiero, no antes, y es consecuencia de ella. Entre 1989 y 1992 el equipo financiero del gobierno socialdemócrata desreguló los capitales financieros y realizó medidas fiscales encaminadas a alcanzar una baja inflación, abandonando el objetivo de alcanzar pleno empleo. Como consecuencia, el desempleo aumentó de una manera muy marcada, con unos intereses muy altos.

Una última observación. A pesar de la crítica detallada y rigurosa del Profesor Korpi del Informe Lindberg, éste continúa siendo utilizado como muestra del fracaso de las políticas socialdemócratas de pleno empleo. Como ejemplo, el último libro de Weiss, continúa utilizando los argumentos y datos de la comisión sin hacer referencia a las críticas realizadas por Korpi, mostrando una vez más, el carácter ideológico, de gran número de argumentos que sostienen el fracaso del modelo socialdemócrata de pleno empleo³³.

Esta desregulación del capital financiero fue opuesto, por cierto, por la mayoría del partido socialdemócrata y parte de los sindicatos (así como por sectores importantes de la gran y pequeña empresa) que temían, como así ocurrió, un gran boom especulativo que dañó la capacidad productiva y el crecimiento económico del país, creando un desempleo muy acentuado que motivó la pérdida de las elecciones del partido socialdemócrata, la ganancia de éstas por los partidos conservadores y liberales (llamados partidos burgueses en Suecia), y la ruptura del pacto social. El Sr. Field abandonó el Partido Socialdemócrata, apoyando la política del partido liberal.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS CRISTIANODEMÓCRATAS.

Una vez hemos analizado el modelo socialdemócrata estamos en mejor posición para entender el modelo cristianodemócrata, el modelo conservador de tradición cristiana. Ni que decir tiene que no todos los partidos gobernantes en este grupo de países han sido llamados cristianodemócratas o han sido reconocidos como tales. Pero todos los países citados en este apartado han sido gobernados por partidos conservadores basados en las tradiciones cristianas, de las cuales la católica ha sido la más importante. Sus políticas públicas tienen gran variabilidad pero poseen a su vez unas características comunes que justifica que las estudiemos aquí conjuntamente. Aquellos partidos no siempre gobernaron solos; en varias ocasiones tuvieron que aliarse o alternarse en el poder con partidos de orientación socialdemócratas lo cual modificó el carácter de aquellos sistemas, tales como fueron los casos de Bélgica, Alemania y Holanda, en que los partidos cristianodemócratas (o conservadores) compartieron el poder por varios años con los partidos socialdemócratas durante el período que estamos estudiando aquí, de 1945 a 1980, el período de formación y desarrollo de sus estados del bienestar. Estas alianzas modificaron, como mostraré más

³³ Weiss, L. Limits of the Distributive State. Swedish model of global economy. En *The Myth of Poweless State*. Chapter 4. Polity Press. 1998.

adelante, las políticas públicas de aquellos países. Así y todo, el hecho de que aquellas opciones cristianodemócratas gobernaran por períodos de tiempo más largos que los partidos socialdemócratas explica que nos refiramos a este grupo de países como países cristianodemócratas. Hay también otra razón para que llamemos a aquellos países cristianodemócratas y es el que las otras opciones conservadoras que gobernaron junto o aparte de los partidos cristianodemócratas estaban también imbuidos por la cultura cristiana dominante, compartiendo los elementos más importantes de las políticas públicas y sociales de los partidos cristianodemócratas.

Uno de estos elementos ha sido el de responsabilizar a la familia por muchas de las labores que realiza el estado del bienestar en los países de tradición socialdemócrata. La familia y el ciclo vital de las personas marcaron así la pausa del estado del bienestar en estos países. Dentro de la familia, el padre (el 'bread winner', el que trae el pan a la familia) era el que estaba integrado en la fuerza de trabajo y su salario y su pensión era la que daba seguridad y estabilidad a la familia. La esposa, trabajando en casa como ama de casa, se cuidaba de los niños y de los ancianos los cuales vivían todos en el mismo hogar. De esta situación se derivaban varios hechos. Uno de ellos era lo enormemente importante que era que el padre tuviera un buen salario, un salario sólido y estable. Era el garantizador del bienestar de la familia. Los niños iban a la escuela bien pública o privada hasta los 16-18 años integrándose más tarde a la fuerza de trabajo, creando sus propias familias a principios de sus veinte años, trabajando (los varones) durante 40-45 años, antes de retirarse a los 65 años, disfrutando entonces su pensión (por la cual había estado contribuyendo durante aquellos 40-45 años) hasta que moría, alrededor de los 72 años, siendo sobrevivido por su viuda que vivía unos 4 o 5 años más disfrutando ésta de su pensión de viudedad, a la que su esposo había contribuido durante sus años de trabajo. Las pensiones (de ancianidad y de viudedad) y los salarios eran los determinantes del bienestar social de la familia y de la población. De ahí que el gran debate social era primordialmente sobre el nivel salarial y el nivel de las pensiones (a las que había que añadir las pensiones de incapacidad, relacionadas en su mayoría con incapacidades creadas en el lugar de trabajo).

Por otra parte y a diferencia de los países de tradición socialdemócrata, la mujer continuaba en casa. Como muestra el cuadro 5, sólo el 46% de la mujer trabajaba (comparado con el 65% en los países socialdemócratas). Ella, la madre, era la que se cuidaba de los niños y de los ancianos que continuaban viviendo en casa, cuidándose de ellos a pleno empleo y con toda la dedicación que una madre y una hija es capaz. De ahí que los servicios sociales de atención a niños, ancianos e incapacitados fueran particularmente desconocidos y muy poco desarrollados. Por esta razón y tal como muestra el cuadro 5, el empleo público en los servicios del estado del bienestar fue muy bajo (limitándose principalmente a servicios sanitarios -de orientación preferentemente hospitalaria- y educación), con sólo un 6.2% de la población en edad de trabajar (working age population) trabajando en los servicios del estado del bienestar, la mitad del empleo en tales servicios en los países socialdemócrata (13.2%). De ahí que una característica del estado del bienestar de los países de tradición cristianodemócrata haya sido su pobreza en el componente de los servicios del estado del bienestar, centrándose en su mayoría en las transferencias sociales, cuyo gasto promedio (como porcentaje del PIN) fue de 23.2% un porcentaje ligeramente inferior al de los países socialdemócratas (cuyo promedio fue del 21.6%), pero muy superior al que se gastaban los países de tradición liberal (15.2%). Este menor gasto de transferencias sociales (y mucho menor en servicios del estado del bienestar) en los países cristianodemócratas que en los países socialdemócratas implicaba que los primeros tuvieran una carga fiscal como promedio (41.8% del PIN) menor que los segundos (48.8% del PIN). Las familias en los países de tradición cristianodemócrata pagaban menos impuestos que las familias nórdicas, pero éstas estaban sobrecargadas. Y la mujer era la que pagaba un costo mayor. No sólo tenía (el grupo etario 30-55 años) un número más elevado de enfermedades debidas al stress que cualquier otro grupo etario y que los varones, sino que su dependencia del varón era mucho mayor puesto que su bienestar dependía del salario y de la pensión de su esposo. El divorcio o separación significaban un salto al vacío que podía fácilmente conllevar la pobreza. La pobreza entre mujeres adultas

solteras o divorciadas o separadas era a principios de la década de los años ochenta cinco veces superior en los países cristianodemócratas (28% en Alemania y 23% en Italia) que en los países socialdemócratas (6% en Dinamarca, 5% en Suecia)³⁴.

La mujer fue la que sustituyó las dependencias del estado del bienestar en los países democratacristianos y a un costo elevado. No es pues de sorprender que los cambios que están ocurriendo en la familia y en el ciclo vital de las personas, cambien a los que he hecho referencia en las dos primeras secciones de artículo han tenido un impacto enorme en el estado del bienestar de estos países. *En realidad, son estos estados del bienestar que han estado sujetos a mayores cambios y tensiones de todos los estados del bienestar del capitalismo desarrollado.* La mujer se está rebelando y las mujeres jóvenes no se contentan en continuar haciendo lo que sus madres hicieron por décadas y siglos. La mujer quiere liberarse e integrarse en la fuerza del trabajo, gozando de los mismo derechos que el hombre. Esta situación es irreversible y es sumamente positiva. Es una de las evoluciones y revoluciones mas importantes del siglo XX, retrasada en los países de tradición cristiana. ¡Esta liberación no tiene porqué significar -como los conservadores cristianos temen- el fin o la dilución de la familia! Las mujeres de los países de tradición socialdemócrata están integradas en el mercado del trabajo en unos porcentajes muy superiores a las mujeres de los países de tradición cristianodemócrata. El 74% de las mujeres suecas (ver cuadro 5) trabajan en el mercado del trabajo, comparado sólo con un 39% en Italia. Y sin embargo, la tasa de fertilidad (el número de hijos por mujer adulta) en Suecia es el doble que el de Italia, que es (junto con España) el más bajo del mundo. *El que la integración de la mujer en el mercado de trabajo (un fenómeno, repito, irreversible) signifique un debilitamiento de la familia y del proceso de formación familiar depende de que se establezcan o no los servicios del estado del bienestar que ayuden a la mujer a compatibilizar sus responsabilidades familiares. De ahí que las políticas públicas de varias opciones cristianodemócratas que están obstaculizando el desarrollo de estos servicios sean, paradójicamente, antifamilia; están dificultando el proceso de formación familiar.*

Soy consciente, por cierto, de que varias opciones cristianodemócratas acentúan la responsabilidad de la sociedad y no sólo del estado en atender a las familias y ofrecer aquellos servicios sociales, a través de la sociedad del bienestar, contraponiendo esta sociedad al estado del bienestar. Ahora bien, como he indicado anteriormente, tal contraposición es errónea pues no puede ser substitutiva sino que debe ser complementaria. La relación entre estado y sociedad del bienestar no tiene porqué ser excluyente. Goran Therborn, en su estudio de las sociedades europeas, muestra que aquellas sociedades que tienen un estado del bienestar más desarrollado (con un grado más desarrollado de los derechos civiles, sociales y políticos) son también las que tienen mayor riqueza asociativa³⁵. Vemos, por ejemplo, cuando analizamos las sociedades que han sido dictatoriales del sur de Europa, que su pobreza del estado del bienestar coincide con su pobreza de vida asociativa. No hay, por lo tanto, esta dicotomía excluyente sino complementaria. Los datos empíricos mostrados en este artículo señalan que no es cierto que la mujer esté igualmente liberada en los dos sistemas (en el sistema socialdemócrata y en el sistema cristianodemócrata). Según las tesis cristianodemócratas, la diferencia entre ambos sistemas -el cristianodemócrata y el socialdemócrata- es que los servicios de apoyo a la mujer se realizan mediante la movilización de la sociedad civil en las sociedades cristianodemócratas, mientras que se realiza por el estado del bienestar en las sociedades socialdemócratas. Los datos aquí presentados no prueban esta postura teórica. En los países cristianodemócratas, la integración de la mujer al mercado de trabajo conlleva un retraso en el proceso de formación familiar y con una notable sobrecarga de las responsabilidades de la mujer con un descenso de la fertilidad. Si entendemos por sociedad civil un concepto más amplio que incluya más personas que la madre de los niños e hija de los ancianos, entonces

³⁴ Esping-Andersen, G. *Op. cit.* p. 29.

³⁵ Therborn, G. *Op. cit.* p. 83.

esta sociedad civil no puede sustituir a los servicios del estado del bienestar. Lo que se requiere es una complementariedad y no una sustitución puesto que esta última termina significando una mayor sobrecarga a la mujer.

Paradójicamente, hay una dimensión de la sociedad civil que sí debiera mobilizarse o incluso algunos dirían revolucionarse. Me refiero al cambio de valores culturales y sociales, transformando una cultura machista fuertemente arraigada en los países de tradición cristianodemócrata, claramente influenciada por la cultura católica. El cambio en la familia debiera significar también un cambio de valores dentro de la familia, estimulando al hombre a compartir las responsabilidades familiares. Los datos, sin embargo, no son muy alentadores. Como indiqué anteriormente, es precisamente en los países cristianodemócratas en los que el varón trabaja menos horas en labores domésticas a la semana (3 horas en Italia y España y 5 en Francia comparado con 20 en Suecia). Por desgracia, los partidos cristianodemócratas no ofrecen un liderazgo en esta movilización en cambiar los valores tan importantes de la sociedad civil. En la ausencia de estas y otras medidas de movilización de la sociedad para ayudar a las familias, las llamadas a la sociedad civil parecen ser justificantes para recortar más que reformar el estado del bienestar, perjudicando aún más a las familias.

La economía política de la democracia cristiana.

La democracia cristiana estuvo desde sus inicios muy próxima a la Iglesia Católica, siguiendo la política social y económica de esta institución. Uno de sus objetivos más importantes fue el conseguir la estabilidad social (una estabilidad amenazada por el movimiento obrero y su agitación social) a base de ofrecer seguridad a la familia, vía la defensa del salario del cabeza de familia, y la seguridad social en la que los beneficios dependían de las contribuciones realizadas por el trabajador y el empresario. Esta dependencia de los beneficios según las contribuciones reproducía así una estratificación social puesto que éstas, las contribuciones, se realizaban según el estatus y jerarquía que tenían los trabajadores dentro de la escala social. Esta estratificación aparecía también en la administración de la Seguridad Social en la que los fondos estaban administrados por varias cajas según la jerarquía social de los beneficiarios. Esta estratificación dividía a la clase trabajadora rompiendo su unidad. De ahí que una característica de aquel estado del bienestar era su estratificación en lugar de su universalidad, tal como caracterizaba al estado del bienestar socialdemócrata. Fue Bismark, el fundador de la Seguridad Social alemana quien detalló explícitamente el propósito de tal estratificación. Como éste escribió: “Nosotros creemos que la manera de prevenir la revuelta de los trabajadores, tal como está ocurriendo hoy en París, no sólo es mediante la represión del movimiento socialdemócrata sino también mediante medidas que favorezcan y dividan a los trabajadores..... de manera que la Seguridad Social que establezcamos sea administrada por asociaciones corporativas que, bajo la dirección del estado, sean responsables por la gestión de sus beneficios”³⁶. Era el miedo a la Comuna de París lo que obligó a la estructura de poder alemana a establecer tal Seguridad Social con el claro intento de romper la unidad del movimiento obrero y su demanda por la universalidad de beneficios. El estado del bienestar estaba así constituido en que el beneficiario no era el ciudadano sino el trabajador contribuyente, con los beneficios dependiendo de las contribuciones. Más tarde y en la medida en que el movimiento obrero fue organizándose y presionando, los beneficios fueron extendiéndose y la estratificación fue diluyéndose.

El grado de organización del movimiento obrero varía en estos países, yendo de un grado de sindicalización de un 72% de la fuerza laboral en Bélgica a un 28% en Francia, siendo Bélgica,

³⁶ Citado en Therborn, G. “When, How and Why Does a State Become a Welfare State”. Paper presentado en el ECPR Workshop in Comparative Study of Distribution and Social Policy. Febrero. 1983. Para una expansión de este punto ver “Why some Countries have National Health Insurance, others have National Health Services, and the U.S. has neither”, en Navarro, V. *The Politics of Health Policy*. Blackwells. 1994.

Alemania y Holanda los países donde los partidos socialdemócratas tuvieron más influencia, forzando a los gobiernos cristianodemócratas a incluirlas en sus gobiernos (ver cuadro 5). Como consecuencia de este hecho el estado en estos países fue el más redistributivo de todos los países cristianodemócratas tal como también muestra el cuadro 5. En general, el promedio efecto redistributivo del estado del bienestar en estos países cristianodemócratas fue 34.8%, un porcentaje menor que el de los países socialdemócratas, un 41.8%, siendo mayor en los países donde los partidos socialdemócratas tuvieron mayor participación en el gobierno. Los partidos cristianodemócratas pusieron menos cortapisas en el usufructo de los beneficios empresariales que los partidos socialdemócratas, favoreciendo activamente el desarrollo de tales beneficios, tal como aparece en el cuadro 7. La masa de beneficios en estos países fue -como promedio- mayor que en los países socialdemócratas durante el período 1960-1989 (e incluyo mayor que en los países liberales), aunque ello no se tradujo ni en una mayor inversión ni en un mayor crecimiento económico ni en menor desempleo que en los países socialdemócratas. Antes al contrario y como consta en el cuadro 7, el promedio de las tasas de inversión fue menor durante el período 1960-1989 en los países cristianodemócratas (24.4% del PIB en el período 1960-1973, 22.4% del PIB en el período 1974-1993 y 20.8% del PIB en el período 1980-1989) que en los países socialdemócratas (25.6%, 25.9% y 21.8%, respectivamente). El cuadro 6 muestra que lo mismo ocurrió en cuanto al crecimiento económico durante el período 1960-1989, en que tal crecimiento fue (3.9% durante el período 1960-1973, 2% durante el período 1973-1979 y 1.7% durante el período 1970-1989) igual (para el primer período) o menor (para los dos últimos períodos) que el de los países socialdemócratas (3.9%, 2.4% y 2.2%, respectivamente). Sólo durante el período 1989-1995 el crecimiento de los países cristianodemócratas fue (1%) ligeramente superior al crecimiento en los países socialdemócratas (0.9%). Una situación semejante aparece cuando analizamos el desempleo (ver cuadro 6). El desempleo en los países cristianodemócratas fue superior durante los períodos 1960-1973 (1.9%), 1973-1979 (4.2%), 1980-1988 (7.8%), 1990 (7.1%) y 1995 (9.2%) que es el de los países socialdemócratas durante los mismos períodos (1.6%, 3.2%, 4.3%, 4.4% y 8.1%, respectivamente). Sólo en el año 1993, el desempleo en los países cristianodemócratas fue (8.7%) menor que en los países socialdemócratas (9.4%), y ello fue debido en gran parte al elevado desempleo en Finlandia en aquel año (17%) debido al colapso de la Unión soviética y al impacto negativo que tal colapso tuvo en Finlandia, uno de los importadores más importantes de sus productos. Pero con esta excepción la experiencia muestra un mayor eficiencia económica y mayor efecto redistributivo del estado del bienestar en los países socialdemócratas que en los países cristianodemócratas.

El mayor desempleo en estos países cristianodemócratas se debe primordialmente a tres hechos. El primero es la ausencia de políticas de pleno empleo, el cual no ha sido un objetivo de las políticas públicas cristianodemócratas. No ha sido tampoco un objetivo de tales países el expandir la población empleada, siendo el grupo de países capitalistas desarrollados (excepto los países que sufrieron dictaduras conservadoras como España, Grecia y Portugal) durante la mayoría del período (1945-1980) que tuvo y continúa teniendo un porcentaje de población activa más baja, resultado del bajo porcentaje de la mujer empleada en el mercado laboral. Es más, la carencia de políticas de pleno empleo (en las líneas apuntadas en la sección anterior) y el escaso desarrollo de los servicios del estado del bienestar están creando un gran desempleo puesto que los puestos creados no son suficientes para poder integrar la demanda creciente e irreversible de la mujer y de los jóvenes de incorporarse al mundo del trabajo. El problema del desempleo en estos países no se debe a una inexistente “euroesclerosis” o ineficiencia económica sino a una falta de respuesta a un hecho nuevo y masivo -como es la incorporación de la mujer y de los jóvenes al mercado de trabajo- para el cual las políticas públicas cristianodemócratas son muy insuficientes. De ahí que el desempleo entre las mujeres y entre la juventud (y sobre todo la no cualificada) sea mayor en estos países que en los países socialdemócratas. Y lo que es todavía más preocupante es que este desempleo juvenil está estancado sin facilitar su resolución. Así, mientras el 65% de jóvenes daneses en paro al principio del curso 1989-1990, dejaban de estarlo al final de tal período, sólo el 23% de jóvenes belgas, y sólo el 30% de jóvenes franceses y alemanes dejaban de estar desocupados al final de aquel

período³⁷. En realidad, estos países cristianodemócratas han estado mal equipados para responder al reto más fuerte que tienen, a saber, la liberación de la mujer y del joven y su integración en el mercado de trabajo. Sus estados del bienestar, basados en una concepción de la familia tradicional, han sido afectados enormemente al no adaptarse a estos cambios enunciados al principio del artículo, incluyendo los cambios familiares.

3. LOS PAÍSES CON DICTADURAS CONSERVADORAS 1945-1975/1980

Los estados del bienestar en estos países -España, Grecia y Portugal- están muy marcados por el largo período de dictaduras que limitó su desarrollo. El hecho de que tengan características comunes con los países cristianodemócratas explica que muchos autores cataloguen a estos países erróneamente como pertenecientes a aquel grupo de países cristianodemócratas. *Estos países con dictaduras conservadoras tienen, por ejemplo, un estado del bienestar más centrado en las transferencias sociales que en los servicios sociales, lo cual es, como señalaba antes, una de las características de los países cristianodemócratas.* Ahora bien, los cuarenta y tantos años de dictadura que estos países sufrieron les dieron unas características especiales que les sitúa en un grupo separado. *Así, por ejemplo, vemos que no sólo sus servicios, sino también sus transferencias sociales están muy por debajo del promedio europeo.* Podemos ver en España, por ejemplo, que sus gastos en Seguridad Social representaban en 1980 (tres años después del establecimiento de la democracia) como promedio sólo un 9% del PIN, muy por debajo del promedio de los países cristianodemócratas (21.6%) (ver cuadro 5). Existía por lo tanto en estos países no sólo una pobreza de servicios (sólo un 3% de personas en edad de trabajar (working age population) trabajaban en sanidad, educación y servicios sociales, comparado con un 6.3% en los países cristianodemócratas y un 13.2% en los países socialdemócratas) sino una pobreza de transferencias sociales tales como pensiones. Ni que decir tiene que la democracia permitió a las poblaciones expresar sus deseos y demandas (prohibidas y reprimidas durante las dictaduras), presionando por una expansión muy marcada de sus estados del bienestar. *Pero, a pesar de ello, estos estados del bienestar permanecen los más retrasados y menos desarrollados entre los países capitalistas desarrollados.* Es más, aquellas dictaduras de clase fueron altamente represivas, con escasa conciencia social y con bajo gasto público. Es importante subrayar este hecho, sobre todo en España, porque las características de la transición de la dictadura a la democracia en España, transición que no se hizo con ruptura del régimen anterior (como ocurrió en Alemania y en Italia después de las derrotas militares del nazismo y del fascismo) sino su transformación explica que haya habido un intento relativamente exitoso por parte de las fuerzas heredadas del régimen dictatorial anterior a presentar aquel régimen como conservador, pero no especialmente represivo, y de ninguna manera fascista. Este intento ha aparecido reforzado últimamente por autores que ven aquel régimen -definido en España como el régimen franquista- como una dictadura personal de un General, el Sr. Francisco Franco Bahamonte, negándole otro carácter que el de caudillista, autoritario y conservador.

La realidad y sus datos muestran lo erróneo de esta interpretación. Las características del estado español muestran que fue una dictadura no sólo de un caudillo sino de una clase frente a otras. El carácter de esta dictadura aparece no sólo en su enorme represión (una de las más altas que haya existido en Europa en este siglo tal como muestra Persson³⁸), sino en la mayoría de sus indicadores. Por ejemplo, en la política fiscal de exagerado apoyo al mundo financiero y empresarial, con una de las tasas de impuestos más bajas y más regresivas en el capitalismo desarrollado (ver cuadro 5); en la prohibición de sindicatos o cualquier expresión de defensa de los intereses de los trabajadores; y en una represión muy selectiva hacia la clase trabajadora y otros estamentos populares. De nuevo, aunque la democracia corrigió estos atrasos

³⁷ OCDE. *Employment Outlook*. 1996.

³⁸ Preston, P. *Franco*. Grijalbo. 1998.

permitiendo el desarrollo de instituciones democráticas como partidos y sindicatos, y estableciendo la primera reforma fiscal en España (con la creación de la primera ley de impuestos sobre la renta), así y todo, la carga impositiva continúa siendo de las más bajas en la Unión Europea, situación que se replica en los otros dos países, Grecia y Portugal (ver cuadro 5).

Otra característica de aquellas dictaduras fue la gran escasez de recursos del estado, excepto en los servicios de represión (incluso hoy en día España es uno de los países con mayor número de policías por 1.000 habitantes y menor número de trabajadores sociocomunitarios por 1.000 ancianos). Existe una enorme variedad de tipos de policías en España, con gran multiplicidad y duplicación de responsabilidades y funciones. Por lo demás, aquel y aquellos estados tuvieron una gran pobreza de medios lo que explica su excesiva rigidez, normativización, cultura administrativa y escasa sensibilidad al usuario. Esta característica es de las que ha cambiado menos desde la transición debido a la ausencia de una reforma profunda de sus administraciones públicas. En España, las comunidades autónomas han reproducido en su mayor parte los defectos de la administración pública. Esta rigidez del estado aparece tanto en el sector sanitario como en el educativo, en los cuales, la gran mayoría del personal son funcionarios o estatutarios, con un grado de dedicación (medido por las horas de servicio) al servicio público menor que en los países cristianodemócratas o socialdemócratas. Ello explica una baja productividad del sector, la base material para la existencia y reproducción del sector privado. En estos tres países el sector privado (tanto en la sanidad como en la educación), es de los más grandes del capitalismo desarrollado.

La situación política de dictadura de clase explica el escaso desarrollo del estado del bienestar. Además del hecho histórico de la dictadura militar, otra situación que explica esta realidad es la gran fuerza del mundo empresarial (y sobre todo del financiero) y la gran debilidad del mundo obrero dividido tradicionalmente en dos grandes opciones políticas (socialista y comunista) de difícil articulación, aunque a nivel sindical tales diferencias históricas parecen haber iniciado recientemente un proceso de disolución.

Otra situación que estos países comparten con los países cristianodemócratas es su énfasis en que la familia (y sobre todo la mujer) sea la responsable de tomar cuidado de los niños y de los ancianos, situación que como indiqué en la sección anterior, significa un costo elevado para la mujer. Esta situación de sobrecarga de la mujer es todavía más acentuada en estos países que en los países cristianodemócratas, debido a que la Iglesia fue la fuerza dominante en el régimen dictatorial anterior, conservando todavía hoy una influencia considerable. Ahora bien, estamos aquí también viendo el mismo fenómeno que analicé en la sección anterior; la liberación de la mujer, aunque más retrasada e incipiente que en los otros países, ha comenzado a tener un gran impacto sobre el estado del bienestar, sobre la familia y sobre el mercado de trabajo. En este último, ha habido una gran demanda de puestos de trabajo por parte de la mujer y de los jóvenes que es parte responsable del gran aumento del desempleo en España al no haber suficientes puestos de trabajo que puedan absorber esta demanda creciente. Otro paralelismo con la situación de países cristianodemócratas es que la destrucción de puestos de trabajo en el sector agrícola (un sector todavía muy elevado en estos países) incrementa también la demanda de puestos de trabajo, explicando así su gran desempleo.

4. LAS POLÍTICAS LIBERALES

Este grupo de países es un grupo irregular y variado. Incluye países que nunca han sido gobernados por un partido socialdemócrata tales como Canadá y Estados Unidos y otros que han estado gobernados por 14 años por un tal partido, como es el caso de Gran Bretaña. De ahí que algunos autores hayan cuestionado que Gran Bretaña, por ejemplo, debiera estar en este grupo y no en el grupo de países socialdemócratas. Ahora bien, a pesar de estas diferencias y estos desacuerdos el hecho es que todos estos países, además de

no pertenecer al grupo cristianodemócrata, comportan todos ellos una visión semejante en sus políticas públicas, tanto económicas como sociales, lo que explica que se hayan agrupado en un mismo tipo. En políticas sociales, por ejemplo, estos países sostienen un tipo de estado del bienestar de tipo residual y asistencial en el que los beneficios dependen de la prueba de necesidad, “prueba” que varía de país en país. Excepciones abundan, como por ejemplo, la universalización de los derechos sanitarios en Canadá y en Gran Bretaña. Pero estas excepciones confirman la regla. *La mayoría de países anglosajones siguen el modelo liberal en el que gran parte de los beneficios, incluso aquellos de carácter universal, se complementan con beneficios adquiridos en el mercado de trabajo a base de la negociación colectiva, centrándose el gasto público en los que más lo necesitan, dejándose a las autoridades políticoadministrativas la definición de necesidad.* Sorprenderá al lector esta definición del estado del bienestar británico como un estado asistencial, puesto que es regla común en la cultura política definir el modelo Beveridge (el arquitecto intelectual del estado del bienestar británico) como un modelo universalista (atribuyendo los beneficios a todos los ciudadanos como una característica universal) contrastándolo con el modelo Bismark (el “padre” del estado del bienestar alemán), que se caracteriza como un modelo contributivo (en el que los beneficios dependen de la contribución que el trabajador y empresario realizan al estado del bienestar)³⁹. *En realidad, ni Beveridge (que era un empresario conocido por su conservadurismo y posturas antisindicales) ni Bismark eran universalistas, como lo declaran con razón algunos autores conservadores que se han tomado la molestia de leerse a Beveridge con detalle*⁴⁰. El plan Beveridge era una respuesta al plan auténticamente universalista que había propuesto el ala izquierda del Partido Laborista junto con los sindicatos, inspirados en los trabajos de Harold Laski, que fue más tarde el fundador de la London School of Economics, una de las mentes más lúcidas que ha habido en el proyecto socialista internacional. Este programa sí que garantizaba unos derechos universales y completos a toda la ciudadanía tal como aparece en el modelo socialdemócrata. Beveridge, en cambio, responsabilizó al estado de ofrecer unos mínimos, pero éstos debían ser complementados por unos beneficios conseguidos en el mercado laboral y gestionados por el sector privado. Y estas son las características de la gran mayoría de las transferencias sociales y de algunos servicios del estado del bienestar no sólo en Gran Bretaña sino también en los otros países del grupo anglosajón. *En realidad, tanto la Sra. Thatcher como el Sr. Major podían decir, con razón, que sus propuestas neoliberales no representaban una ruptura con Beveridge sino su elaboración y expansión.*

Consecuencia de esta falta de universalidad de los beneficios del estado del bienestar y de la financiación y previsión privada de gran parte de sus beneficios, *nos encontramos con que, en general, estos países tienen los gastos de seguridad social (como porcentaje de sus PIBs) más bajos de entre los países capitalistas desarrollados* (excepto los países que han sufrido dictaduras conservadoras). Su promedio de gasto en seguridad social es 15% del PIB, muy inferior al de los países socialdemócratas (23.2%) y también al de los países cristianodemócratas (21.6%). *Una situación semejante ocurre en cuanto a los servicios del estado del bienestar que emplean como promedio sólo un 5.7% de la población adulta, en comparación con un 13.2% en los países socialdemócratas y un 6.2% en los países cristianodemócratas.* Su menor desarrollo del estado del bienestar (comparado con aquellos otros países) implica también una carga menor en impuestos, con un promedio del 36.5% del PIN que compara con un 41.8% en los países cristianodemócratas y un 48.8% en los países socialdemócratas.

Es importante aclarar que el escaso desarrollo del estado del bienestar en los países anglosajones no se debe a que se asigna las responsabilidades del estado del bienestar a la familia -como es el caso de los países cristianodemócratas- sino al hecho de que se dé un gran protagonismo al sector privado y al

³⁹ Un ejemplo reciente de este error es Rieger, E. and Leibfried, S. Welfare State Limits to Globalization. *Politics and Society*. 26 (3), 363. Septiembre 1998.

⁴⁰ Para una crítica detallada del plan Beveridge ver Navarro, V. *Class Struggle, the State and Medicine*. Martin Roberston. 1978. p. 21 y Militand, R. *Parliamentarian Socialism*. Merlin Press. 1973.

mercado laboral para la realización de tales responsabilidades, una vez el estado ha garantizado un mínimo. De ahí que no haya una sobrecarga a la familia y que el porcentaje de la mujer en la fuerza del trabajo sea relativamente elevado, un 52.8% como promedio (excepto en Irlanda, 36%, debido a su influencia católica). La mujer está asistida por servicios de atención familiar proveídos por el sector privado y comprados a precio de mercado. *De ahí que su disponibilidad y grado de generalización dependa sobre todo de su precio y del nivel de los salarios en estos sectores; en ninguno de estos países sus costes son elevados debido a que su mantenimiento y existencia se basa en mano de obra muy poco cualificada y muy barata.* El restaurante McDonald's tipifica este tipo de servicio. Ahora bien, la baratura y extensión de este sector es también una de las causas de polarización salarial en aquellos países con amplios sectores de la fuerza laboral (y sobre todo jóvenes) estancados en este tipo de trabajo en servicios de atención familiar.

La economía política de los países liberales

Este modelo refleja el gran poder del mundo empresarial versus el mundo del trabajo, el cual está menor organizado que en los países socialdemócratas y cristianodemócratas. El nivel de sindicalización en general es bajo (excepto Irlanda) (ver cuadro 5). Esta relación de fuerzas favorable al mundo empresarial *explica un escaso efecto redistribuidor del estado (ver cuadro 5), y una alta masa de beneficios (ver cuadro 7), mayores que en los países socialdemócratas, aunque ligeramente inferiores a los existentes en los países cristianodemócratas.* Es importante señalar que a pesar de ello, su tasa promedio de inversión ha sido inferior a la de los países socialdemócratas y a la de los cristianodemócratas durante todo el período 1960-1989 (ver cuadro 7). Estos países liberales fueron también en general los que crecieron menos económicamente, siendo los socialdemócratas los que crecieron más excepto durante la época 1989-95, en la que los países liberales crecieron más rápidamente (ver cuadro 6).

Estos países liberales se caracterizan también por el escaso intervencionismo del estado en el mercado laboral (son los países con mercados laborales menos regulados) y en el desarrollo económico, siendo a su vez los países que históricamente han tenido mayor desempleo y mayores déficits públicos (ver cuadros 6 y 7). El primer hecho -la existencia de alto desempleo en mercados de trabajo poco regulados- muestra lo erróneo de la postura que sostiene la necesidad de desregular los mercados laborales para disminuir el desempleo. *En realidad, los países menos regulados han sido históricamente los que han tenido más desempleo.* El segundo hecho - la existencia de altos déficits públicos en estados poco intervencionistas- muestra cómo la falta de intervención del estado en el lado de la oferta (tal como han hecho tradicionalmente los países socialdemócratas) requiere una intervención en el lado de la demanda, manipulando los déficits, utilizándolos como medida estimuladora o frenadora del consumo y demanda interna (como mecanismo de estímulo del crecimiento económico). *De ahí que los países más keynesianos han sido precisamente los países liberales que han tenido déficits mayores. Es más, el cambio del déficit público es el mecanismo más eficaz -en ausencia del pacto social- para estimular la demanda y el crecimiento económico.* De ahí que es en estos países donde la integración europea -con sus exigencias de reducción del déficit público- puede tener un impacto más negativo en su crecimiento económico, situación que comparten con los países cristianodemócratas. Es precisamente los países socialdemócratas los que tienen los mecanismos e instrumentos más eficaces para enfrentarse al problema de la reducción del déficit (creado por la integración monetaria y sus exigencias presupuestarias) debido al pacto social que permite unas políticas de rentas indispensables en el contexto de integración europea. *De ahí que en contra de lo que sostienen las tesis liberales, la integración europea requiere un mayor protagonismo del estado a fin de paliar los efectos negativos que el criterio de convergencia monetaria requiere.* Desde este punto de vista, los países liberales europeos son los que están en una situación más vulnerable frente de la integración monetaria. El hecho de que su impacto negativo haya sido menos acentuado de lo que hubiera ocurrido en ausencia de un pacto social ha sido porque aquellos países, Gran

Bretaña e Irlanda, han estado más articulados con los vaivenes de la economía estadounidense que con la alemana.

V. RESPUESTAS POLÍTICAS AL CRECIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Las causas más importantes del desarrollo de las desigualdades son la distribución de las rentas del capital y del trabajo (dependiendo éstas en gran parte de la situación del mercado laboral), de las desigualdades de los salarios (también relacionadas con la situación en el mercado laboral) y del impacto redistribuidor del estado del bienestar. Cada una de estas variables depende primordialmente del contexto político en cada país, impulsado por la fuerza de los instrumentos políticos y sociales de los agentes y clases sociales. El cuadro 8 muestra, por ejemplo, cómo el crecimiento de los salarios en el período 1979-1996 fue mayor, como promedio, en los países socialdemócratas que en los países cristianodemócratas (excepto en el período 1989-96) y mucho mayor que en los países liberales. En realidad, y tal como muestra aquel cuadro, los salarios de los países socialdemócratas han sido constantemente superiores a los salarios de EE UU (tomando el nivel salarial de EE UU como 100, el promedio salarial de aquellos países fue de 108 en 1979, 117 en 1989 y 137 en 1996), superiores incluso a los de los países cristianodemócratas, los cuales a su vez fueron también superiores a los niveles salariales de los países liberales. El nivel de salarios de España ha sido y continúa siendo el más bajo de los países capitalistas considerados en este estudio.

Esta diferencia de los salarios se debe a los distintos grados de fuerza que tiene la fuerza laboral como lo muestra también el hecho de que sea en países liberales donde los trabajadores han trabajado y continúan trabajando más horas. Así, el cuadro 6 muestra como el trabajador promedio trabajó en los países liberales 1.842 horas por año en 1979 y 1.808 horas en 1995, contrastando con 1.788 horas en 1979 y 1.595 horas en los países cristianodemócratas y 1.611 horas en 1979 y 1.581 horas en 1995 en los países socialdemócratas. *En España, el trabajador es el que trabaja y continúa trabajando más horas, 1.988 en 1979 y 1.807 en 1995, traduciendo la debilidad sindical.*

Podemos ver también en el cuadro 8 que a mayor fuerza del movimiento socialdemócrata menor dispersión salarial, menores desigualdades de renta familiar y menor pobreza (tanto para todos como entre ancianos y entre niños). A la inversa, vemos en el mismo cuadro que a mayor fuerza del movimiento empresarial mayor dispersión social, mayores desigualdades de renta familiar y mayor pobreza (tanto en total, como entre ancianos y niños); veíamos también en el cuadro 7 que estos últimos tenían también mayor masa de beneficios pero peor eficiencia económica. Vemos así en el cuadro 8 que la decila superior de salarios en los países liberales era 3.48 veces el tamaño de la decila inferior en 1980, aumentando esta diferencia a 5.47 veces en 1998. Estas cifras eran casi el doble en 1980 y fueron más del doble en 1990 de las que existían en los países socialdemócratas y en los países cristianodemócratas (que eran a su vez superiores al abanico salarial de los países socialdemócratas). Es importante señalar que una situación semejante ocurre en las diferencias de rentas familiares entre la decila superior e inferior. Vemos en aquel cuadro 8 que las diferencias de renta entre las familias más ricas y las más pobres en los países liberales era de 4.63 veces, más del doble de la diferencia existente en los países socialdemócratas entre las familias más ricas y las más pobres. Las primeras tiene una renta 2.79 veces la renta de las segundas. Es también importante señalar que a pesar de que las diferencias salariales entre los países cristianodemócratas y los países socialdemócratas son bastante parecidas (aunque ligeramente mayores en los países cristianodemócratas que en los países socialdemócratas) en cambio las diferencias de rentas familiares son mucho mayores en los países cristianodemócratas que en los países socialdemócratas, alcanzando niveles muy parecidos a las desigualdades de rentas familiares en los países liberales. Ello se debe, tal como muestra el cuadro 7, al mayor porcentaje de la masa de beneficios en aquellos países cristianodemócratas, semejante a la existente en los países liberales. Son,

por lo tanto, las rentas del capital (y la manera como tales rentas son tratadas por el estado) las que explican las mayores desigualdades de renta familiar en los países demócratas cristianos y liberales que en los países socialdemócratas.

Estas desigualdades de salarios y de rentas explica en parte la variabilidad de la pobreza total (así como de la pobreza entre ancianos y entre niños) en aquellos países. Ahora bien, la otra variable que explica esta variabilidad es el impacto reductor de la pobreza a través del estado del bienestar y muy en particular de las transferencias sociales y de los impuestos y tasas. En el cuadro 9, puede verse como el impacto reductor de la pobreza de la población en general, así como de los ancianos y de los niños es mayor en los países socialdemócratas que en los países cristianodemócratas y en los países liberales. La única excepción es la pobreza entre los ancianos en la que el estado del bienestar en los países cristianodemócratas tiene la mayor tasa de reducción de la pobreza, resultado de lo cual la pobreza entre los ancianos en los países socialdemócratas es ligeramente superior a la pobreza entre ancianos en los países cristianodemócratas, aunque es en los países liberales donde la pobreza entre los ancianos alcanza características muy preocupantes. Casi uno de cada cuatro ancianos, y uno de cada cinco, vive en la pobreza en Gran Bretaña y en EE UU, respectivamente. El liberalismo no es amable con la ancianidad. La menor pobreza entre los ancianos en los países cristianodemócratas se debe en parte a la existencia de la familia, hecho que también explica la baja pobreza entre ancianos en Irlanda, un país que, por lo demás, sigue las características liberales. Contrasta en cambio el muy bajo impacto reductor de la pobreza entre niños de los estados del bienestar en los países católicos por antonomasia, Italia y España, en los que la familia sí asume y carga también con las responsabilidades del estado del bienestar.

Es también en los países liberales, en los que hay mayor pobreza entre los niños. El 24.9% de los niños en EE UU y el 18.5% en Gran Bretaña viven en la pobreza. *El liberalismo no es amable ni con los trabajadores ni con los ancianos ni con los niños.*

La avalancha neoliberal y el estado del bienestar

El triunfo del neoliberalismo, con el Presidente Reagan en EE UU y la Sra. Thatcher en Gran Bretaña, así como el colapso de la Unión Soviética, significa la expansión y dominio internacional del modelo neoliberal, detrás del cual están los intereses de clase que representa y que he documentado en las secciones anteriores. Los países neoliberales son aquellos que presentan un mayor dominio y mayor influencia del mundo empresarial y menor poder del mundo laboral. Representa el polo opuesto a la socialdemocracia, a la que se intenta presentar por parte de las fuerzas liberales como un proyecto irrelevante e ineficaz, y ello a pesar de la evidencia mostrada en este artículo de que los países socialdemócratas han sido más eficientes y exitosos en sus políticas económicas y sociales que los países liberales. A pesar de esta evidencia el modelo liberal se ha globalizado (es decir, internacionalizado) a través de su gran influencia en las agencias y en los medios internacionales (tanto financieros como económicos, culturales y políticos)⁴¹ en respuesta a los intereses de clase que representa. En este discurso y práctica, los intereses de la clase dominante se presentan como los intereses universales. Esta difusión del modelo liberal ha tenido un gran impacto en el estado del bienestar de la gran mayoría de países del capitalismo desarrollado. El debilitamiento del movimiento obrero y el reforzamiento del mundo empresarial, y muy en particular del sector financiero, ha debilitado al estado del bienestar en muchos países capitalistas desarrollados.

Soy consciente de que una postura ampliamente mantenida es la de que la popularidad del estado del bienestar entre las poblaciones del capitalismo desarrollado es tal que ningún gobierno se ha atrevido a

⁴¹ Robinson, W.I. *Promoting Polyarchy. Globalization, U.S. Intervention and Hegemony*. Cambridge University Press. 1996.

reducir el estado del bienestar. En apoyo de estas tesis, autores como Persson muestran cómo países tan variados como Suecia, Alemania, Gran Bretaña y EE UU han mantenido sus transferencias sociales (medida por el gasto social por PIN del país), su empleo público (medido por el porcentaje de empleo público dentro del empleo total) y su gasto público (como porcentaje del PIN)⁴². Ahora bien, este método de medir constancia en los capítulos o componentes del estado del bienestar adolece de varios problemas importantes. En primer lugar, el gasto en transferencias sociales es más difícil de reducir que el gasto en servicios, puesto que su impacto es más inmediato (los pensionistas lo notan inmediatamente) que en los recortes en servicios (en que lleva más tiempo para que el usuario se aperciba de tales cortes). De ahí que los recortes en servicios sean por lo general menos visibles y, por lo tanto, más factibles políticamente que los recortes en las transferencias. *Cuando analizamos el gasto y el empleo en servicios (por usuario) durante los años ochenta y noventa, vemos un descenso de la tasa de crecimiento de tales gastos y empleo muy marcado en la mayoría de países capitalistas desarrollados, y ello a pesar de que las necesidades por estos servicios aumentaron debido al crecimiento del desempleo, al envejecimiento de la población y al aumento de las desigualdades sociales y de la pobreza.*

Otra de las situaciones no tenida en cuenta por los que sostienen las tesis continuistas del estado del bienestar es que *incluso las tasas de crecimiento del gasto en transferencias sociales y en gasto social descendió significativamente durante los años ochenta, en comparación con los años 60 o 70, descenso que ocurrió a la vez que la tasa de crecimiento de las necesidades sociales, tales como envejecimiento y deterioro de la cohesividad social, también aumentó.*

En cuanto al empleo público, el cuadro 10 muestra *el gran descenso de la tasa de crecimiento del empleo público a partir de los años ochenta en todos los países capitalistas desarrollados, aunque tal crecimiento continúa siendo mayor en los países socialdemócratas que en los países cristianodemócratas y en éstos más que en los países liberales, excepto en los años 1989-1994, en que tal crecimiento fue ligeramente superior en los países cristianodemócratas que en los países socialdemócratas o liberales.*

INCLUIR Cuadro 10

Una situación semejante aparece en el consumo público que incluye el coste de todos los productos y servicios producidos por el sector público, de los cuales, los del sector del estado del bienestar representan la mayoría. Podemos ver en el cuadro 10 que hubo un descenso muy marcado a partir de los años ochenta, aunque de nuevo, los países socialdemócratas continuaron creciendo a unas tasas mayores que los países cristianodemócratas (excepto en el período 1989-1994) y liberales.

Además de estos cambios, hay también que considerar el cambio en a) la naturaleza de los beneficios, con transferencias de fondos sociales de tipo universal hacia transferencias de tipo asistencial, como ha ocurrido en Gran Bretaña, o de gastos en servicios hacia gastos en transferencias sociales, como ha ocurrido también en Gran Bretaña; b) en la financiación y gestión de las transferencias y servicios, con mayor protagonismo del sector privado como ha sido, de nuevo el caso de Gran Bretaña, contribuyendo al crecimiento de las desigualdades sociales y c) la densidad de atención con el descenso de gastos por usuario o beneficiario, fenómeno bastante generalizado a partir de los años ochenta, aunque de nuevo, las diferencias varían según el contexto político, siendo mayores en los países liberales y menores en los países socialdemócratas.

Estos cambios en el estado del bienestar responden primordialmente a causas políticas como lo demuestra la gran variabilidad de respuestas y políticas públicas analizadas en este artículo, que han correspondido

⁴² Pierson, P. *Dismanteling the Welfare State?* Cambridge University Press. 1994.

claramente a las distintas tradiciones políticas existentes en el capitalismo desarrollado. Son éstas, y no las tan frecuentemente aducidas de globalización económica, las que explican esta variabilidad. En realidad, y tal como muestro en este artículo, han sido los países más integrados internacionalmente los que han desarrollado más extensivamente sus estados del bienestar, y ello debido a políticas públicas claramente intervencionistas en las que el estado tuvo un gran protagonismo en sus políticas económicas y sociales. *De ahí que el modelo socialdemócrata, lejos de haber trascendido su importancia y relevancia, en el mundo capitalista desarrollado mantiene y recupera su valor, viendo como continúan siendo estos países los que resisten mejor la avalancha neoliberal y sus consecuencias económicas (de bajo crecimiento económico) y sociales (su dilución de la cohesión social).* La relevancia e importancia de este modelo, que conjuga una intervención estatal activa en las políticas económicas y fiscales del país (a través de los estímulos y apoyos del mundo de la producción y distribución), así como en sus políticas sociales (tales como el efecto redistributivo del estado a través de la expansión del estado del bienestar y sus políticas de pleno empleo a través de medidas de apoyo a la creación de empleo tanto en el sector público como privado, utilizando la expansión del estado del bienestar como medida de creación de ocupación), es de gran importancia en España donde su gran retraso en el desarrollo del estado del bienestar está siendo reforzado con políticas bien liberales, bien cristianodemócratas que, como este artículo muestra, son menos equitativas y menos solidarias que las políticas socialdemócratas.