

de luego este
social y esta-

El Estado de Bienestar y sus efectos distributivos: Parte del problema o parte de la solución

Vicens Navarro

(The Johns Hopkins University, USA)

A Mario con un
fuerte abrazo,
Vicens

Este artículo está dividido en dos secciones. *La primera* presenta, 1) un examen de algunos de los principales argumentos contra el Estado de Bienestar que esgrimen las fuerzas neoliberales a ambos lados del Atlántico, y 2) información empírica que muestra la naturaleza, más ideológica que científica, de tales argumentos. El autor también cuestiona la creencia, ampliamente difundida entre los neoliberales europeos (e incluso entre algunas fuerzas progresistas), de que las políticas de la administración Reagan han sido, *a*) muy eficaces para estimular el empleo y el crecimiento económico y *b*) neoliberales más que keynesianas. La información empírica presentada en este artículo muestra que estas políticas de la administración Reagan han sido más keynesianas que liberales y que han seguido un keynesianismo militar. Estas políticas de keynesianismo militar han dado resultados económicos y sociales muy deficientes.

La segunda sección presenta alternativas a las políticas de austeridad que defienden las fuerzas contrarias al Estado de Bienestar, propuestas basadas en la expansión del carácter universalista del Estado de Bienestar y en su democratización, con la participación activa de los municipios en la administración de los servicios de Estado de Bienestar y en el desarrollo de las políticas reflacionarias destinadas a guiar la producción y estimular el consumo. Esta sección muestra también que el pleno desarrollo del Estado de Bienestar es una condición previa de la necesaria reestructuración de la economía, de la movilidad laboral y la innovación tecnológica. La expansión del Estado de Bienestar, más que constituir la causa de la crisis económica, forma parte de su solución. Esta sección termina con un examen de las condiciones políticas para que la expansión del Estado de Bienestar y la solución de la crisis económica pueda darse.

El Estado de Bienestar está siendo atacado. El Estado de Bienestar, fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial, era considerado hasta hace poco tiempo por las fuerzas que lo defendían como una victoria históricamente irreversible. Parecía que existía en todo el espectro político un consenso sobre la futura permanencia del Estado de Bienestar. Pero esas fuerzas se han equivocado. A partir de los últimos años de los setenta y a lo largo de los ochenta han surgido nuevas y poderosas fuerzas en el espectro político de muchos países capitalistas

VICENS NAVARRO

occidentales que han cuestionado, y siguen cuestionando, la naturaleza misma del Estado de Bienestar.

En este artículo presentaré en la primera parte algunos de los principales argumentos que plantean estas nuevas fuerzas, con un examen de los supuestos en que tales argumentos se basan. También analizaré los datos empíricos que apoyan o impugnan tales supuestos. En la segunda parte, propondré una explicación diferente de la situación que ha sido definida como «crisis del Estado de Bienestar», con propuestas específicas que difieren y se oponen a las políticas de austeridad seguidas por las fuerzas contrarias al Estado de Bienestar.

Pero, ante todo, he de hacer dos aclaraciones. La primera es que me centraré principalmente en los argumentos planteados por las fuerzas contrarias al «Estado de Bienestar» en Estados Unidos, y muy en particular en la administración Reagan. He preferido hacerlo así no sólo porque Estados Unidos es el país en el que vivo y trabajo, sino sobre todo debido a la hegemonía de la ideología norteamericana dominante en el mundo occidental. A causa de esta hegemonía, los argumentos planteados por fuerzas contrarias al Estado de Bienestar en Estados Unidos también son reproducidas por las fuerzas conservadoras y neoliberales (e incluso, a veces, por las fuerzas progresistas también) en muchos otros países capitalistas occidentales. Estos argumentos reaganianos influyen considerablemente sobre el debate en torno al Estado de Bienestar que se desarrolla en el mundo occidental.

La segunda aclaración es que hablaré como un científico social, que se apoya no sólo en su propio trabajo sino en el de otros, demasiado numerosos para hacer constar aquí mi agradecimiento. Existe una abundante producción de buen trabajo en investigación sobre cada uno de los puntos que presentaré aquí. Por razones de espacio, sólo esbozaré brevemente los argumentos y los datos que apoyan o cuestionan las principales posturas que se discuten en este trabajo.

Una vez hechas estas aclaraciones, pasemos a examinar los argumentos que contra el Estado benefactor plantean sus detractores en Estados Unidos*.

PRIMERA PARTE: ¿POR QUÉ SE SUPONE QUE EL ESTADO DE BIENESTAR ES UN PROBLEMA?

Los detractores del Estado de Bienestar argumentan con frecuencia que la expansión de dicho Estado ha sido la causa principal del estancamiento de las economías occidentales, que supuestamente empezó con las recesiones de mediados de los años setenta, y de la profunda recesión —casi depresión— de principios de los ochenta. La razón básica de ese estancamiento y esa recesión son, supuestamente, los efectos redistributivos del Estado benefactor. Se considera

* Con «fuerzas contrarias al Estado benefactor» quiero referirme a las fuerzas políticas, sociales y económicas que propugnan una reducción del gasto social del gobierno y el debilitamiento de las intervenciones del Estado que tienen como objeto proteger la salud de los trabajadores, de los consumidores y la protección del medio ambiente. En este artículo me referiré sobre todo a la discusión sobre los gastos sociales del Estado de Bienestar más que a las intervenciones gubernamentales encaminadas a estimular el pleno empleo, la protección de la salud de los trabajadores, de los consumidores y del medio ambiente, que también son importantes componentes del Estado de Bienestar.

que esa redistribución de la economía, 2) de a los sectores de ingreso (jóvenes) a los impuestos redistribución de las economías occidentales en particular. Examinar

1. La redistribución

Cualquiera que sea el caso (gasto, empleo o ingreso) el Estado de Bienestar de Estados Unidos ha crecido considerablemente en los últimos años. Desde 1940, de hecho, el PIB en algunos países ha crecido más rápidamente que los gastos sociales y sanitarios. En los países capitalistas desarrollados más de la mitad del PIB va al Estado de Bienestar.

EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Estados Unidos
Reino Unido
Suecia
Noruega
Países Bajos
Japón
España
Italia
Alemania Occidental
Francia
Dinamarca
Canadá
Austria

Fuente: The Role of the State in Health Services, OECD. Estudios económicos

¹ G. Therborn y J. I. Health Services, vol. 16, en *penditure Statistics*, en *OECD Social Policy studies*

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

que esa redistribución de los recursos va 1) del sector privado al sector público de la economía, 2) del capital al trabajo y de los sectores de ingresos más altos a los sectores de ingresos bajos de la población, y 3) de los sectores productivos (jóvenes) a los improductivos (ancianos) de la población. Se presenta esta supuesta redistribución de los recursos como responsable del deterioro económico de las economías occidentales en general y de la economía de los Estados Unidos en particular. Examinemos ahora los supuestos en que se basa cada argumento.

1. La redistribución de recursos del sector privado al público

Cualquiera que sea el criterio que utilicemos para medir el tamaño de un sector (gasto, empleo o número de beneficiarios), no hay duda de que el sector público de Estados Unidos y de otras sociedades occidentales ha aumentado considerablemente en los últimos cuarenta años. El cuadro 1 muestra el crecimiento (PIB) en algunos países europeos. Entre los gastos públicos, los que han crecido más rápidamente son los gastos sociales, incluidos la educación, los servicios sociales y sanitarios, y la seguridad social (ver cuadro 2) ¹. En 1981, todos los países capitalistas avanzados (incluidos los Estados Unidos y Japón) dedicaron más de la mitad del gasto público total a fines propios del Estado de Bienestar.

CUADRO 1
EL GASTO PUBLICO EN ALGUNOS PAISES: 1960-82
Porcentaje del PIB a los actuales precios del mercado

	1960	1961
Estados Unidos	27,6	37,6
Reino Unido	32,6	47,4
Suecia	31,1	67,3
Noruega	29,9	48,8
Países Bajos	33,7	63,7
Japón	18,3	34,3
España	18,8 (1964)	34,1 (1984)
Italia	30,1	53,7
Alemania Occidental	32,5	49,4
Francia	34,6	50,7
Dinamarca	24,8	60,7
Canadá	28,9	45,8
Austria	32,1	50,3

Fuente: *The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth Government*. OCDE. Estudios económicos, primavera de 1985, pág. 29.

¹ G. Therborn y J. Roebroek, «The irreversible Welfare State», *International Journal of Health Services*, vol. 16, núm. 3, 1986, pág. 322. También en el Anexo C, «OECD Social Expenditure Statistics», en *Social Expenditures 1960-1990. Problems of Growth and Control*, OECD Social Policy studies, 1985, págs. 75-97.

VICENS NAVARRO

CUADRO 2
DESEMBOLSO PUBLICO PARA EDUCACION, SERVICIOS SOCIALES
Y SANITARIOS Y SEGURIDAD SOCIAL, 1960-61

	Porcentaje del PIB a los actuales precios del mercado		Porcentaje de aumento del gasto público
	1960	1981	1960-81
Bélgica.....	18	38 (1980)	95
Dinamarca.....	10	32 (1979)	53
Francia.....	13	29	73
Alemania Occidental.....	20	32	65
Italia.....	17	29	81
Países Bajos.....	16	36	105
Noruega.....	12	27	68
Suecia.....	15	33	55
Suiza.....	8	20 (1979)	78
Reino Unido.....	14	24	85
Estados Unidos.....	11	20	63

Fuente: Therborn, G., y Roebroek, J.: «The irreversible Welfare State», *The International Journal of Health Services*, vol. 16, núm. 3, 1986, pág. 322, y *Social Expenditures 1960-1990*, OCDE, Estudios de Política Social, páginas 85.

CUADRO 3
CRECIMIENTO DEL EMPLEO PUBLICO, 1951-81

	1951	1981	Cambio
Reino Unido.....	26,6	31,4	+ 5,0
Francia.....	17,5	32,6	+ 15,2
Alemania.....	14,4	25,8	+ 11,4
Italia.....	11,4	24,4	+ 13,0
Suecia.....	15,2	38,2	+ 23,0
Estados Unidos.....	17,0	18,3	+ 1,3

Fuente: Rose, R.: *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, 1985, pág. 11.

En términos de *empleo*, en Estados Unidos, por ejemplo, el empleo público como porcentaje del total de empleo, aumentó de un 17 a un 18,3 por 100 en 1983². Este crecimiento del empleo público ha sido incluso mayor en otros países capitalistas desarrollados (ver cuadro 3). Aquí, de nuevo, vemos que la mayor parte de ese crecimiento se ha producido en los servicios sociales, sanitarios y en la educación. Ni que decir tiene que los gastos públicos en los servicios sociales no están constituidos solamente por los salarios correspondientes al empleo público, sino también por salarios del sector privado contratados por el sector público (procedimiento especialmente frecuente en Estados Unidos) y por transferencias sociales, como las pensiones. En realidad, a finales de los setenta, los ingresos personales derivados del gobierno (ya fuera a través del empleo o de transferencias) representaban el 41 por 100 del total de ingresos personales

² Tabla 7.3, «USA: Public Employment in the labour force, 1952-1982», en R. Rose, *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, 1985, pág. 235.

CRECIMIENT

Reino Unido.....
Francia.....
Alemania Occidental.....
Italia.....
Suecia.....
Estados Unidos.....

Fuente: Rose, R.: *Public*

en Estados Unidos
desarrollados (ver

Como han mo
tenta los ingresos
fueron sustancialm
riales⁴. Esta trans
mo la causa del pro
te desarrollo del c
ha conducido a la e

Tal argumento
nómico se basa en
versiones producti
hacia el consumo i
puesto es que es n
recursos vuelvan c
dada como justific
blicos sociales inic
plenamente duran
gasto social desce
1979 y 1980, y me
nos dramática, otr
to del gasto públi
gastos en segurida

³ Tabla 1.18, «T
R. Rose, *op. cit.*

⁴ Tabla 3, «Sou
Current Receipts», e

⁵ D. L. Bawden
Palmer e I. V. Sawhil
Cambridge, 1984, pá

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

CUADRO 4
CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS PRIMARIOS PROPORCIONADOS
POR EL GOBIERNO, 1951-81

	Total ingresos públicos		Cambio		
	1951	1981	Empleo público (% del total de ingresos)	Transferen- cias sociales	Total
Reino Unido	42,1	56,3	- 1,0	+ 15,1	+ 14,2
Francia	33,9	55,3	+ 7,8	+ 13,6	+ 21,4
Alemania Occidental	37,3	50,6	+ 6,6	+ 6,6	+ 13,2
Italia	20,2	49,9	+ 6,1	+ 23,6	+ 29,7
Suecia	33,3	57,5	+ 12,6	+ 11,5	+ 24,2
Estados Unidos	23,2	41,7	- 2,7	+ 21,3	+ 24,0

Fuente: Rose, R.: *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, 1985, pág. 45.

en Estados Unidos³. Este porcentaje era aún mayor en otros países capitalistas desarrollados (ver cuadro 4).

Como han mostrado Goran Therborn y Joop Roebroek, a finales de los setenta los ingresos personales derivados del gobierno en los países de la OCDE fueron sustancialmente mayores que el total de dividendos e ingresos empresariales⁴. Esta transferencia de fondos del sector privado al público se considera como la causa del problema de estancamiento de nuestras economías occidentales. Este desarrollo del consumo público a expensas de la producción privada es lo que ha conducido a la crisis económica de Estados Unidos y otros países occidentales.

Tal argumento parte del supuesto de que el problema del estancamiento económico se basa en una limitada disponibilidad de recursos (capital) para las inversiones productivas, creada por la redistribución pública de un capital escaso hacia el consumo improductivo. La conclusión operativa que se deriva de ese supuesto es que es necesario revertir esa transferencia de fondos, haciendo que los recursos vuelvan del sector público al privado. Esta conclusión es la explicación dada como justificación de la mayoría de los drásticos recortes a los gastos públicos sociales iniciados durante la administración Carter y que se han cumplido plenamente durante la administración Reagan. La tasa anual de crecimiento del gasto social descendió del 7,9 por 100 (entre 1964-1978) al 3,9 por 100 entre 1979 y 1980, y menos del 1,5 por 100 durante los años ochenta⁵. De forma menos dramática, otros países han visto también descensos en la tasa de crecimiento del gasto público social. El cuadro 5 muestra las tasas de crecimiento de los gastos en seguridad social de diferentes países de la OCDE.

³ Tabla 1.18, «The growth of government provision of primary incomes, 1951-1981», en R. Rose, *op. cit.*

⁴ Tabla 3, «Sources of Household Income in Selected OECD Countries as Percentage of Current Receipts», en G. Therborn y J. Roebroek, *op. cit.*

⁵ D. L. Bawden y J. L. Palmer, «Social Policy: Challenging the Welfare State», en J. L. Palmer e I. V. Sawhill, *The Reagan Record: An Urban Institute Study*, Ballinger Publishing Co., Cambridge, 1984, págs. 184 y 214.

OCIALES

entaje de aumento
del gasto público

1960-81

95
53
73
65
81
105
68
55
78
85
63

Journal of Health
e Política Social, pá-

Cambio

+ 5,0
+ 15,2
+ 11,4
+ 13,0
+ 23,0
+ 1,3

es, 1985, pág. 11.

empleo público
3 por 100 en
en otros paí-
os que la ma-
ales, sanitarios
os sectores so-
dientes al em-
dos por el sec-
Unidos) y por
de los setenta,
del empleo o
os personales

en R. Rose, *Pu-*
235.

CUADRO 5
CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL
Porcentaje de crecimiento

	1965-70	1970-75	1975-81
Australia	5,3	15,6	2,8
Austria	6,4	5,8	4,6
Bélgica	9,1	10,5	5,1 (1975-80)
Canadá	11,5	12,9	3,3
Dinamarca	9,0	6,6	4,5
Finlandia	10,7	9,5	5,5
Francia	5,0	6,6	7,4
Alemania	5,5	8,6	2,0
Italia	8,2	6,5	3,9
Japón	10,4	12,3	8,6
Países Bajos	11,6	8,3	4,5
Noruega	15,3	8,0	6,2
Suecia	10,2	9,6	4,4
Suiza	8,9	10,4	2,7 (1975-79)
Reino Unido	5,3	6,3	3,9
Estados Unidos	9,3	9,9	3,7
PROMEDIO:	9,4	9,2	4,6

Fuente: Therborn, G., y Roebroek, J.: «The irreversible Welfare State», *International Journal of Health Services*, vol. 16, núm. 3, 1986, pág. 328.

CUADRO 6
PRIORIDADES DEL PRESIDENTE REAGAN EN EL RECORTE
DE PRESUPUESTOS PARA 1981-84

	Porcentaje de reducción propuesto por Reagan
Recortes en subsidios de seguros sociales (programas de tipo universal no means-tested) (1)	11,4
Asistencia means-tested (2)	27,7
Otros programas para personas de bajos ingresos (3)	60,2

(1) Incluye la Seguridad Social (retiro o incapacidad), compensaciones a veteranos, seguro de paro, *Medicare*, otros servicios sanitarios, becas estudiantiles garantizadas, subsidios de readaptación para veteranos.

(2) Incluye pensiones a veteranos, el ingreso suplementario para seguridad, las ayudas a familias con hijos menores, estampillas para alimentos, programas de nutrición de la infancia, programas de nutrición para mujeres, infantes y niños, asistencia a la vivienda, asistencia energética para personas de bajos ingresos, *Medicaid*, otras ayudas financieras para estudiantes.

(3) Incluye la educación compensatoria, *Head Start*, educación vocacional, becas a servicios comunitarios, empleo y formación general, empleo en servicios públicos, bolsa de trabajo, programa de incentivos al trabajo.

Fuente: Adaptado de la figura 13.2 en Hecló, H.: «The Political Foundations of Anti Poverty Policy», en Danziger, S., y Weinberg, D. H. ed. *Fighting Poverty*, Harvard University Press, 1986, pág. 339.

Quiero aclarar aquí que mientras el argumento contra el Estado de Bienestar se refiere al tamaño del gasto público, la mayoría de los recortes gubernamentales se han producido en los gastos sociales. Y en Estados Unidos estos recortes han sido particularmente acentuados en el tipo de gastos denominado *means-tes-*

ted*, que beneficiarían a los más pobres (ver cuadro 6).

¿Falta capital? El su...

El argumento de la escasez de capital privado es dualmente considerado (que absorbe el capital privado). En otras palabras, cabe esperar que el crecimiento del empleo sea menor que el desempleo. Además, cabe esperar que el crecimiento del empleo en el país y sus logros económicos no será el éxito económico de uno de estos tres supuestos.

Una revisión de los datos no ha habido tal estancamiento. Entendemos que se requieren tomar prestados (tenders offers) que las empresas y otras actividades en el lugar mientras el flujo de líquido, que habiendo sido en este período de recortes muy bajos (por ejemplo, los estadounidenses, contribuyentes en América Latina⁷). Quizás es que los recortes enteros en una búsqueda de liquidez en los setenta.

En cuanto al supuesto que no existe relación entre el recorte del PIB o la reducción del crecimiento económico en Japón, uno de los países más ricos del mundo es también uno de los más pobres del 22 por 100 de...

* Aproximadamente el 10 por ciento del tipo de subsidios...

⁶ Para una buena discusión ver en M. Harrington, T. páginas 52 y 53.

⁷ «International Debt», Oxford University Press, 1985, Oxford University Press, *Monthly Review*.

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

ted*, que benefician a los estratos de la clase trabajadora con ingresos más bajos (ver cuadro 6).

¿Falta capital? El supuesto neoliberal

El argumento de que los problemas actuales de la economía se deben a una escasez de capital privado debe demostrar que 1) hubo y sigue habiendo una escasez de capital privado en el período de la crisis, y 2) existe en cada país individualmente considerado una correlación inversa entre tamaño del sector público (que absorbe el capital privado) y el buen desempeño económico. En otras palabras, cabe esperar que cuanto mayor sea el sector público, peor será el funcionamiento de la economía medido en términos de crecimiento, de inflación o de desempleo. Además, y para justificar el recorte del gasto público social también cabe esperar que exista una relación inversa entre el tamaño de gasto social en un país y sus logros económicos. Es decir, que cuanto mayor sea el gasto social, menor será el éxito económico. Examinemos ahora los datos en que se basan cada uno de estos tres supuestos y veamos si la evidencia empírica los apoya o los niega.

Una revisión de las investigaciones sobre la escasez de capital muestra que no ha habido tal escasez de capital privado antes de y/o durante los períodos de estancamiento. Entre 1975 y 1980 las corporaciones de Estados Unidos pudieron tomar prestados 100.000 millones de dólares de ofertas de acciones (*stock tenders offers*) que formaban parte del «empresariado de papel», es decir, fusiones y otras actividades no productivas. Estos créditos de bancos privados tenían lugar mientras el *Establishment* político y corporativo se quejaba de la escasez de líquido, que habría sido absorbido por el Estado de Bienestar⁶. Además, también en este período, los bancos privados de Estados Unidos prestaron a intereses muy bajos (pero variables) 700.000 millones de dólares a los países latinoamericanos, contribuyendo sustancialmente al problema del endeudamiento de América Latina⁷. En realidad, la mejor prueba de que no había problema de liquidez es que los bancos estadounidenses (y europeos) peleaban en el mundo entero en una búsqueda desesperada de sujetos de crédito. No hubo escasez de liquidez en los setenta ni en los ochenta.

En cuanto al segundo supuesto, haré referencia al cuadro 7, en el que vemos que no existe relación alguna entre el tamaño del sector público (como porcentaje del PIB) o la tasa anual de crecimiento del gasto público y la tasa de crecimiento económico o de desempleo.

Japón, uno de los países desarrollados con un nivel de desempleo más bajo, es también uno de los países en que el sector público ha crecido más rápido, del 22 por 100 del PIB en 1973 al 34 por 100 en 1982.

* Aproximadamente «de recursos comprobados»; en el cuadro 6 puede verse una lista del tipo de subsidios incluidos en esta clasificación. (N. del T.)

⁶ Para una buena discusión de este punto, véase «Did the Government Kill the Goose?», en M. Harrington, *The Next Left: The History of a Future*, Henry Holt and Company, 1987, páginas 52 y 53.

⁷ «International Bank Lending and the Securities Markets», *World Development Report 1985*, Oxford University Press, 1985, págs. 110-124; R. Pollin y E. Zepeda, «Latin American Debt», *Monthly Review*, febrero 1987, págs. 1-16, y M. Harrington, *op. cit.*, pág. 53.

VICENS NAVARRO

CUADRO 7
GASTO GUBERNAMENTAL Y DESEMPEÑO ECONOMICO

	Tasa de crecimiento anual del gasto gubernamental como % del PIB 1973-81	Gasto gubernamental como % del PIB 1981	Tasa de crecimiento económico promedio anual 1973-81	Aumento del paro en porcentajes estandarizados 1973-84
Japón.....	6,6	34,0	3,2	1,4
Italia.....	4,2	50,8	3,0	4,0
Francia.....	3,3	48,9	2,8	7,1
Alemania Occidental.	2,3	49,3	2,4	7,7
Reino Unido.....	1,8	47,3	1,6	10,0
Estados Unidos.....	1,6	35,4	2,6	2,6

Fuente: Kuttner, R.: *The Economic Illusion*, 1984, pág. 191; Therborn, G.: *Why Some People are More Unemployed than Others*, 1986, pág. 44.

CUADRO 8
GASTO SOCIAL Y DESEMPEÑO ECONOMICO

	Gastos sociales 1981 % del PIB	Impuestos 1982 incluidas cuotas a seguridad social	Promedio crecimiento económico/crecimiento anual del PIB (1978-83)	Desempleo como % de la fuerza de trabajo 1983
Bélgica.....	29,9	45,4	1,5	14,9
Países Bajos.....	28,9	55,8	0,7	14,0
Reino Unido.....	17,8	43,7	1,1	13,1
Canadá.....	15,3	39,0	1,6	11,1
Dinamarca.....	25,6	50,7	1,6	10,6
Italia.....	22,7	41,5	2,1	10,0
Australia.....	13,0	34,4	1,8	9,5
Estados Unidos.....	15,3	32,0	1,8	8,4
Francia.....	23,8	46,9	1,8	8,2
Alemania.....	26,3	45,3	1,5	7,8
Finlandia.....	19,7	39,7	3,8	6,2
Austria.....	23,9	46,7	1,8	4,2
Suecia.....	26,8	59,7	1,5	3,4
Noruega.....	21,0	52,8	2,5	2,8
Japón.....	12,5	30,2	4,3	2,6
Suiza.....	14,5	33,2	1,5	0,4

(1) Los gastos sociales incluyen: seguros públicos, atención y asistencia públicas y atención sanitaria. Las cifras incluyen transferencias, consumo público e inversión pública.

(2) Como porcentaje del PIB.

Fuente: Therborn, G., y Roebrock, J.: «The irreversible Welfare States», *International Journal of Health Services*, vol. 16, núm. 3, 1986, y Therborn, G.: *Why Some People are More Unemployed than Others*, Verso 1986, cuadro 17, pág. 65.

En cuanto al tercer supuesto, veamos el cuadro 8, que muestra que no existe relación alguna entre, por una parte, el crecimiento económico y el desempleo, y por otra, el tamaño de los gastos sociales o el nivel de impuestos que incluyen las cuotas a la seguridad social. La ausencia de correlación en este último caso

es particularme
de la seguridad

Estados Un
peño económic
tenta. Estados
Occidental. Per
a prestaciones
de salarios) que
cidental (40,8 p

Aquí hay q
del Estado de E
las de inspiraci
co y el tamaño

pone en cuestió
nómico es un r
aparece en la b

es un prerrequi
puesto destaca

redistribución c
8 muestra que
cimiento econó

económico y el
trará más adela
la tasa de creci

gobierno con el
En suma, la

ción el supuesto
cidentales se del

unos gastos púb
liza de nuevo su

gente necesidad
el crecimiento y

como Japón tien
por 100 del PIB

bos países tienen
bajo que los Est

to que la experie
déficits guberna

Unidos, Suecia y
tasas de inflació
irrelevancia del

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

es particularmente importante a la luz del frecuente argumento de que las cuotas de la seguridad social desalientan la creación de empleo.

Estados Unidos tuvo en efecto lo que se ha definido como un mal desempeño económico a finales de los años sesenta y durante toda la época de los setenta. Estados Unidos tuvo un desempleo mayor que Italia, Francia y Alemania Occidental. Pero los impuestos y cuotas totales sobre nómina correspondientes a prestaciones fueron en Estados Unidos mucho más bajos (26 por 100 del total de salarios) que en Italia (51,4 por 100), Francia (43,7 por 100) y Alemania Occidental (40,8 por 100).

Aquí hay que hacer una nueva aclaración, y me dirijo no a los detractores del Estado de Bienestar, sino más bien a algunas fuerzas favorables a ese Estado, las de inspiración fabiana. La falta de correlación entre el crecimiento económico y el tamaño de los gastos sociales o de la tasa de crecimiento de estos gastos pone en cuestión el supuesto, generalmente aceptado, de que el crecimiento económico es un requisito para la expansión del Estado de Bienestar. Este supuesto aparece en la bien conocida frase de Crosland: «una rápida tasa de crecimiento es un prerequisite para el establecimiento del Estado de Bienestar»⁸. Este supuesto destaca el crecimiento económico como condición principal para que la redistribución del Estado benefactor pueda tener lugar. Sin embargo, el cuadro 8 muestra que algunos países con amplios gastos sociales tienen un rápido crecimiento económico, mientras otros tienen un crecimiento lento. El crecimiento económico y el Estado de Bienestar no se correlacionan. En realidad, como mostraré más adelante, el mejor requisito para un amplio Estado benefactor no es la tasa de crecimiento de una economía, sino la voluntad y el compromiso del gobierno con el Estado de Bienestar.

En suma, la información empírica que he presentado hasta aquí pone en cuestión el supuesto de que los males económicos de las economías capitalistas occidentales se deben a la escasez de un capital privado que ha sido absorbido por unos gastos públicos y sociales en expansión. Este supuesto, cabe añadir, se desliza de nuevo subrepticamente en la frecuente afirmación de que existe una urgente necesidad de reducir el déficit federal de Estados Unidos para estimular el crecimiento y el empleo. Esta afirmación ignora el hecho de que tanto Suecia como Japón tienen déficits gubernamentales centrales mucho mayores (7 y 15 por 100 del PIB respectivamente) que Estados Unidos (5 por 100 del PIB). Ambos países tienen tasas de crecimiento económico más altas y un desempleo más bajo que los Estados Unidos. Y hablando de déficits, he de referirme a otro mito que la experiencia ordinaria ha desbancado: el argumento de que los grandes déficits gubernamentales y la inflación van juntos. Estos tres países —Estados Unidos, Suecia y Japón— tienen grandes déficits y disfrutaban de algunas de las tasas de inflación más bajas del mundo occidental. Esta experiencia muestra la irrelevancia del pensamieto económico ortodoxo.

⁸ C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism*, Jonathan Cape, 1956, pág. 288.

O

Aumento del
ro en porcentajes
estandarizados
1973-84

1,4
4,0
7,1
7,7
10,0
2,6

are More Unem-

Desempleo como
% de la fuerza
de trabajo 1983

14,9
14,0
13,1
11,1
10,6
10,0
9,5
8,4
8,2
7,8
6,2
4,2
3,4
2,8
2,6
0,4

ón sanitaria. Las

al of Health Ser-
ers, Verso 1986,

se no existe
desempleo,
ue incluyen
último caso

2. *Los efectos redistributivos del Estado benefactor del capital al trabajo y de los niveles superiores de ingresos familiares e individuales a los inferiores. ¿Existe un problema de ahorro? Otros supuestos neoliberales*

Otro conjunto de argumentos planteados por los detractores del Estado de Bienestar se refieren a que la alta tasa de impuestos sobre quienes trabajan (necesaria para mantener el Estado de Bienestar) y los fáciles subsidios y transferencias sociales para quienes no trabajan actúan como antiincentivos para el trabajo, responsables en último término de que el estado de la economía se empeore. A este argumento se suma otro, según el cual el alto nivel de impuestos sobre el capital y sobre aquellos individuos que se suponen más proclives a ahorrar —los grupos de altos ingresos— es responsable del bajo nivel de ahorro y de inversión productiva en nuestras sociedades. La consecuencia operativa de estos argumentos es la necesidad de reducir los impuestos sobre las empresas y sobre la renta en general, y en particular los impuestos sobre los grandes ingresos.

En estos argumentos por lo menos se parte de tres supuestos. *El primero*, que ya sabemos carente de validez científica, es que la crisis económica se debe a la falta o a la escasez de capital privado. *Los otros dos son*: 1) que cuanto más bajos sean los impuestos a las empresas más alto será el nivel de ahorro y de inversión productiva y 2) cuanto más bajos sean los impuestos sobre los individuos con más alto nivel de ingresos más alto será el nivel conjunto de ahorros e inversiones.

Examinemos los datos. La economía de Estados Unidos fue poco exitosa en los años setenta a pesar de la bajísima tasa fiscal sobre el capital empresarial, mucho más baja, incidentalmente, que en Japón y Alemania Occidental, definidos como economías exitosas, que fueron respectivamente la economía más dependiente y la segunda más dependiente de los impuestos al capital empresarial⁹. Estos dos países tuvieron una formación de capital mayor que la de Estados Unidos durante aquel período. Es más, una de las primeras intervenciones gubernamentales de la administración Reagan consistió en recortar a la mitad los impuestos a las empresas ofreciendo créditos fiscales por inversiones y «sistemas acelerados de recuperación de costes» (ACRS). Deberíamos haber observado, por tanto, un aumento del ahorro y de la inversión productiva. No lo vimos. Las inversiones productivas privadas descendieron de 1980 a 1983 en un 9 por 100. Y McIntyre ha demostrado que las empresas que recibieron mayores beneficios fiscales durante la administración Reagan fueron las que menos invirtieron. Utilizaron los recortes fiscales para aumentar sus beneficios, pero no sus inversiones¹⁰.

Examinemos ahora el tercer supuesto. La administración Reagan ha recortado los impuestos sobre la renta en general y los impuestos a los sectores de rentas altas en particular. Para el período de 1983-1985, los ciudadanos norteamericanos y residentes que obtenían más de 80.000 dólares al año, recibían una de-

⁹ R. Kuttner, *The Economic Illusion*, Houghton Mifflin Co., 1984, pág. 1987.

¹⁰ McIntyre, «The Failure of Corporate Tax Incentives», *Multinational Monitor*, vol. 5, núms. 11 y 12, 1984, págs. 3-11. Véase también la Tabla II-3, «Major Industrial Countries: Real Private Non-residential Fixed Investment, 1963-1983», en *World Economic Outlook*, International Monetary Bank, Washington, DC, 1984, pág. 38.

ducción fiscal
los sectores
ahorro person
cendieron rea
tración Carter

En pocas
datos que pru
les o del imp
de puestos de
entrevista de
ha tenido por
nuevos incen
realidad, ¡nu

3. *La redistribución un problema*

Otro de
tado de Bien
las poblacion
se denomina
los ancianos,
consume gran
puestos de lo
edad). Por ej
el 11,5 por 1
nal y todo un
más, dicho a
la Seguridad
los salarios a
en un 7 por 1
la clase traba
tas de segurid

Al analiz
generacional

¹¹ Oficina
ted States: 198
Combined Effe
abril de 1984.

¹² «More I
Solution: Build
pág. 207.

¹³ R. Leka
¹⁴ P. Taylor
bington Post, 5

¹⁵ P. Long
73-81. Para un
Equity and the
4, 1986, págs.

ducción fiscal de 24.200 dólares, un recorte sin precedentes a los impuestos de los sectores de altos ingresos ¹¹. Deberíamos haber tenido un crecimiento del ahorro personal. Una vez más, no lo hubo. Las tasas de ahorros personales descendieron realmente del 6 por 100 de los ingresos disponibles bajo la administración Carter al 5,5 por 100 en 1983 y 1984 ¹².

En pocas palabras, la información que presentamos aquí muestra que *no hay datos que prueben el supuesto de que las reducciones de los impuestos empresariales o del impuesto sobre la renta aumentan la inversión productiva o la creación de puestos de trabajo*. Como concluía recientemente Robert Lekachman en una entrevista de *Challenge*, «la reducción de los impuestos sobre las inversiones no ha tenido por resultado una nueva era de floreciente formación de capital. Los nuevos incentivos al ahorro no han producido una tasa de ahorro más alta. En realidad, ¡nuestra tasa de ahorro está cerca de su mínimo histórico!» ¹³.

3. *La redistribución de fondos públicos de los jóvenes a los ancianos. ¿Es ello un problema?*

Otro de los argumentos frecuentemente utilizados por los detractores del Estado de Bienestar es el de la «transición demográfica». Según este argumento, las poblaciones occidentales están sufriendo un crecimiento sustancial de lo que se denomina generalmente como sector improductivo de la población, es decir, los ancianos, los ciudadanos de más de sesenta y cinco años de edad. Este grupo consume grandes porcentajes del gasto social gubernamental pagado con los impuestos de los sectores a los que se denomina productivos (de 18 a 65 años de edad). Por ejemplo, en Estados Unidos, los ancianos, aunque representan sólo el 11,5 por 100 de la población, consumen el 28 por 100 del presupuesto nacional y todo un 51 por 100 del total de gastos sociales gubernamentales ¹⁴. Además, dicho argumento también subraya que a partir de 1970, los beneficios de la Seguridad Social han aumentado un 46 por 100 en términos reales, mientras los salarios adaptados a la inflación para el resto de la población han descendido en un 7 por 100 ¹⁵. Así, se supone que existe un conflicto intergeneracional, con la clase trabajadora (los sectores productivos) cada vez más reacios a pagar cuotas de seguridad social para otra generación.

Al analizar los méritos o deméritos de este argumento del «conflicto intergeneracional», es importante tener en mente lo siguiente:

¹¹ Oficina del Censo, «Money, Income, Poverty Status of Families and Persons in the United States: 1984», agosto de 1985, y Congressional Budget Office, Staff Memorandum, «The Combined Effects of Major Changes in Federal Taxes and Spending Programs Since 1981», abril de 1984.

¹² «More Investment and Savings - Public and Private», en L. C. Thurow, *The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy*, Simon and Schuster, Nueva York, 1985, pág. 207.

¹³ R. Lekachman, «Interview», *Challenge*, marzo-abril de 1987, pág. 40.

¹⁴ P. Taylor, «The Coming Conflict as we Soak the Young to Enrich the Rich», *The Washington Post*, 5 de enero, 1986.

¹⁵ P. Longman, «Justice Between Generations», *The Atlantic Monthly*, Junio, 1985, págs. 73-81. Para una discusión más desarrollada de este punto, véase M. Minkler, «Generational Equity and the New Victim Blaming», *International Journal of Health Services*, vol. 16, núm. 4, 1986, págs. 539-553.

VICENS NAVARRO

1. Si, en vez de tomar en cuenta las características demográficas de la población examinamos sus características en cuanto a empleo, es decir, el tamaño de la fuerza laboral total y el cociente de dependientes (consumidores) por trabajador (contribuyentes) encontramos (ver cuadro 9) que el porcentaje de población activa en nuestra población también ha aumentado (en buena medida como resultado del gran aumento en el número de mujeres que participan en la fuerza de trabajo). Como consecuencia, el número de dependientes por trabajador no está variando o está en realidad disminuyendo según las previsiones hasta el año 2050. También añadiría que actualmente el Social Security Trust Fund cuenta con excedentes y está contribuyendo a reducir el déficit federal de Estados Unidos.

CUADRO 9
TRABAJADORES Y PERSONAS QUE DEPENDEN DE ELLOS, 1950-2050 Y DESPUES

Año	0-17	65+	18-64	Trabajando	Personas dependientes por trabajador
1950.....	31,0	8,1	60,9	39,8	1,51
1960.....	35,7	9,2	55,1	37,8	1,65
1970.....	34,0	9,8	56,2	34,9	1,51
1979.....	28,4	11,2	60,4	44,9	1,23
2000.....	26,1	12,7	61,2	45,5	1,20
2025.....	24,4	18,2	57,8	43,0	1,33
2050.....	23,8	18,5	57,7	42,9	1,33
Límite a largo plazo.....	23,4	19,0	57,6	42,8	1,34

Fuente: *Statistical Abstract of the United States*, 1980, págs. 30-31, y *Economic Report of the President*, enero de 1981, pág. 264.

Indicar que el argumento intergeneracional no tiene validez no significa decir que todo es satisfactorio en el frente de la Seguridad Social. En realidad, el creciente paro, si no da marcha atrás, puede crear problemas al Security Trust Fund debido al aumento de los gastos sociales para cubrir subsidios de paro y también porque hay menos gente pagando impuestos. Pero este problema tiene su origen en la situación de desempleo, más que en la transición demográfica. Y así hay que presentarlo.

2. Los argumentos sobre el conflicto generacional se pueden impugnar incluso en su propio terreno. De hecho, la misma transición demográfica que es responsable del crecimiento del grupo erario 65 + es también responsable del menor porcentaje de población joven (menor de dieciocho años de edad), grupo que consume más gastos públicos (como educación, transporte, recreación y otros) que los ancianos. Así, el secretariado de la OCDE ha calculado que debido al ahorro en educación, gracias a la transición demográfica (menor porcentaje del grupo de menores de dieciocho años) en los países de la OCDE el gasto social podrá tener un crecimiento anual adicional del 0,7 por 100 hasta 1990, suficiente para cubrir los subsidios adicionales de salud y otros servicios sociales para el grupo de mayor edad (más de sesenta y cinco) ¹⁶.

¹⁶ «OECD Social Expenditures, 1960-1990», *op. cit.*, pág. 47.

3. No ha seguridad social popular para particular. Muy p sociales y de aclarar que la por ejemplo, mayoría) de a destinados a la

Permitasen dos los princip cional existe u Bienestar. Las

Se podría ciones occiden contrarias al E es erróneo equ rias razones:

a) La ma gidos por min

b) Includ grandes grupo que estos gobi electorado nor por 100 estaba

c) Al vota en un referenc Unidos, los da por él debido a Reagan, aunqu ticas sociales (nador Laxalt, p radoja es que a sus políticas» ¹⁵

4. La inm social y otros g Unidos, donde el 47 por 100 uno o más prog

¹⁷ V. Navarro, *op. cit.*, primavera, 19

¹⁸ Véanse las sociales, desde 197

¹⁹ La informa opiniones públicas

V. Navarro, *op. cit.*

²⁰ P. D. Moy pág. 120.

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

3. No hay apoyo popular a la propuesta de reducir los gastos sociales o de seguridad social. Ya he mostrado en otros trabajos que no existe un mandato popular para reducir los gastos sociales en general ni la seguridad social en particular. Muy por el contrario: hay un enorme mandato de aumentar los gastos sociales y de seguridad social incluso a costa de pagar más impuestos. Quiero aclarar que la gente no es partidaria ni defensora de pagar impuestos en general, por ejemplo, para reducir el déficit federal. Pero sí es partidaria (en una amplia mayoría) de aumentar los impuestos si se les asegura que esos ingresos estarán destinados a la seguridad social o al gasto social¹⁷.

Permítaseme subrayar que esta opinión y postura popular predomina en todos los principales países capitalistas desarrollados. Contra toda noción convencional existe un mandato popular para ampliar, más que reducir, el Estado de Bienestar. Las pruebas en ese sentido son clarísimas¹⁸.

Se podría preguntar por qué, si existe ese mandato popular, muchas poblaciones occidentales han elegido gobiernos que están decididos a seguir políticas contrarias al Estado de Bienestar. Como también he indicado en otros trabajos, es erróneo equiparar el comportamiento electoral y la opinión popular por varias razones:

a) La mayoría de estos gobiernos, Reagan, Thatcher, Kohl y otros, son elegidos por minorías y no por mayorías del electorado.

b) Incluso entre quienes votan por gobiernos conservadores, encontramos grandes grupos e incluso mayorías que están en contra de las políticas sociales que estos gobiernos están llevando a cabo. Por ejemplo, entre el 31 por 100 del electorado norteamericano que votó por la administración Reagan en 1984, el 65 por 100 estaban contra las políticas sociales de esta administración.

c) Al votar, los electores eligen totalidades y no tienen oportunidad (salvo en un referéndum) de votar selectivamente políticas específicas. Para Estados Unidos, los datos indican que la minoría que eligió al presidente Reagan votó por él debido a la baja inflación que identificaban con la política económica de Reagan, aunque la mayoría de estos votantes no están de acuerdo con sus políticas sociales (o con su política exterior). Como reconoció recientemente el senador Laxalt, presidente del Partido Republicano de los Estados Unidos, «la paradoja es que a la mayoría de la gente le gusta el presidente, pero les disgustan sus políticas»¹⁹.

4. La inmensa mayoría de las poblaciones occidentales apoyan la seguridad social y otros gastos sociales porque se benefician de ellos. Incluso en Estados Unidos, donde el Estado de Bienestar está considerablemente subdesarrollado, el 47 por 100 de las familias no agricultoras recibieron en 1984 beneficios de uno o más programas gubernamentales²⁰. Además, la mayoría de quienes no re-

¹⁷ V. Navarro, «The 1980 and 1984 Presidential Elections and the New Deal», *Social Policy*, primavera, 1985.

¹⁸ Véanse las encuestas Gallup y Harris (de Europa y Estados Unidos) sobre los gastos sociales, desde 1976 hasta 1986.

¹⁹ La información proporcionada en esta sección sobre el comportamiento electoral y las opiniones públicas sobre los gastos sociales, incluyendo la cita del senador Laxalt, aparece en V. Navarro, *op. cit.*

²⁰ P. D. Moynihan, *Family and Nation*, Harcourt, Brace, Jovanovich Publishers, 1986, pág. 120.

de la po-
el tamaño
) por tra-
je de po-
medida co-
pan en la
r trabaja-
ones hasta
ust Fund
l de Esta-

DESPUES

Personas
pendientes
trabajador

1,51
1,65
1,51
1,23
1,20
1,33
1,33
1,34

resident, enero

nifica de-
alidad, el
rity Trust
de paro y
ema tiene
gráfica. Y

ugnar in-
ca que es
usable del
d), grupo
reacción y
que de-
r porcen-
E el gasto
sta 1990,
s sociales

VICENS NAVARRO

cibieron beneficios gubernamentales apoyaban esos programas de todas maneras. Querían que siguieran existiendo por si acaso los necesitaran. En Estados Unidos, el 89 por 100 de la población estaba en contra de los recortes en la seguridad social, y los impuestos para la seguridad social (uno de los impuestos más regresivos) están entre los impuestos más populares²¹. La gente sabe que se beneficiará de ellos directa o indirectamente. Como ejemplo de estos últimos —los que se beneficiarán indirectamente— hemos de incluir a los hijos de los ancianos que perciben pensiones de la seguridad social. Los actuales recortes en seguridad social y en muchos de los programas sociales constituyen un impuesto indirecto sobre las familias al forzarlas a cubrir el costo de los servicios reducidos²².

En suma, la información empírica disponible muestra que *no hay dato alguno que confirme el argumento de la transición demográfica como un argumento en contra del Estado benefactor*.

¿EL FIN DEL KEYNESIANISMO? EL SUPUESTO NEOLIBERALISMO DE LA ADMINISTRACIÓN REAGAN

En la primera parte de este artículo he mostrado la naturaleza más ideológica que científica de los principales argumentos neoliberales contra el Estado benefactor. En esta parte de la presentación trataré de responder a algunas de las principales interpretaciones de las políticas de Reagan que han aparecido en muchos círculos políticos de Europa, incluida España. En efecto, generalmente se hace referencia a la experiencia de Reagan en términos laudatorios, como una experiencia muy exitosa que las fuerzas conservadoras, neoliberales (y a veces progresistas) desean emular. Incluso dirigentes socialistas como Mitterand y Craxi se han referido a la reaganomía como una experiencia económica de la que vale la pena aprender.

Otra idea ampliamente difundida en Europa es que el supuesto éxito de la reaganomía se debe a su liberalismo. Los neoliberales y conservadores con frecuencia se refieren a esta experiencia para probar la validez de sus programas neoliberales.

Aquí, de nuevo, *es importante ver la realidad detrás de esas percepciones*, para ver si son o no acertadas. Y la primera idea que se ha de corregir es la de que las políticas de Reagan son políticas neoliberales. En realidad, tras la enorme avalancha ideológica para convencer al pueblo norteamericano de que así es, podemos ver que esas políticas son más bien políticas keynesianas ortodoxas.

De hecho, se puso remedio a la enorme recesión de 1981-1983 (la mayor desde la Depresión), en gran medida mediante políticas keynesianas ortodoxas: estimulación de la economía mediante 1) el aumento del gasto público y 2) creación de un gran déficit federal. En realidad, y a pesar de la retórica antigubernamental de la actual administración Reagan, hemos de darnos cuenta de que *el tamaño del sector público ha crecido* (en vez de disminuir) muy sustancialmente durante los años de Reagan. Incluso descontando la inflación, el gobierno fede-

²¹ V. Navarro, *op. cit.*

²² M. Minkler, *op. cit.*

ral gastó el 30 por ciento no a un mayor ritmo durante los años de Reagan, sino de los subsidios de compra en el sector privado gracias a la transferencia al sector militar. En 1980, el presupuesto federal desde el principio del año fue de 1.100.000 millones de dólares, y en 1985, el gasto federal en servicios sociales se redujo a 1.000.000 millones, lo que representa el 55 por ciento de lo que se gastó en 1980 y está previsto que aumente con el crecimiento del gasto en la adquisición de armamento. Entre 1980 a 1985 la investigación y desarrollo representó el 90 por 100. El

Este crecimiento se usó para reindustrializar el país. Par Weingerger, el gasto en el sector de la industria de la defensa de Estados Unidos en 1980 fue de 100.000 millones de dólares. Esta reindustrialización de la industria de la Defensa de Estados Unidos es una política planificada que ha dado lugar a un crecimiento de los gastos de la industria norteamericana.

En este momento, el crecimiento del sector de la defensa y el desarrollo de la industria aquí. El gobierno que le convierte

²³ «Governmentalism», Harper and Row.

²⁴ R. Rose, *op. cit.* en *Journal of General Economic Outlook*, pág. 10.

²⁵ J. J. Joseph, *op. cit.* 20-abril de 1987.

²⁶ *Defense Budget: The*

²⁷ C. Weinberger, *op. cit.* 33, núm. 6, 1981.

²⁸ «Military Perspectives», Harper and Row.

²⁹ L. C. Thurston, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*, pág. 10.

³¹ M. Harrington, *op. cit.*

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

ral gastó el 30 por 100 más en 1985 que en 1980²³. Y ese crecimiento se ha debido no a un mayor empleo público federal (que en realidad ha disminuido durante los años de Reagan) ni a mayores transferencias sociales, sino al aumento de los subsidios empresariales y la compra de bienes y servicios, sobre todo a la compra en el sector militar²⁴. Este crecimiento del sector público ha sido posible gracias a la transferencia sin precedentes de fondos federales del sector social al sector militar y mediante un enorme aumento del déficit federal. Desde 1980, el presupuesto de defensa se ha duplicado, para 1990 se habrá triplicado desde el principio de la década. Este crecimiento del gasto militar ha sido posible en gran medida gracias a las reducciones en los gastos sociales. Entre 1982 y 1985, el gasto militar aumentó en 90.000 millones de dólares, mientras los gastos sociales se reducían en 75.000 millones. Los gastos militares actuales representan el 55 por 100 del presupuesto federal (excluido el Security Trust Fund) y está previsto que aumenten hasta alrededor del 60 por 100 en 1992²⁵. El crecimiento del gasto militar se ha concentrado en los capítulos de instrumentos: adquisición de armas, investigación y desarrollo y construcciones militares. De 1980 a 1985 la adquisición de armamento aumentó en un 100 por 100, la investigación y desarrollo en un 80 por 100 y las construcciones militares en más del 90 por 100. El presupuesto para personal sólo aumentó en un 13 por 100²⁶.

Este crecimiento del gasto militar corresponde a una política explícita para reindustrializar Estados Unidos. Como ha indicado el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, un efecto benéfico del crecimiento del gasto militar (más de un trillón de dólares en cinco años) es la reindustrialización de Estados Unidos²⁷. Esta reindustrialización se produce bajo la administración del Departamento de Defensa de Estados Unidos, definido por Sherman y Wood como la mayor economía planificada del mundo después de la Unión Soviética²⁸. Como ha indicado recientemente L. Thurow, «el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha desempeñado con frecuencia el papel del MITI japonés en la economía norteamericana»²⁹.

En este momento, el Presupuesto de Investigación y Desarrollo del Departamento de Defensa representa la tercera parte del total de gasto en investigación y desarrollo en todo el país³⁰. Pero la intervención gubernamental no para aquí. El gobierno de Estados Unidos presta o garantiza un trillón de dólares, lo que le convierte en el mayor banco de inversiones del mundo³¹. A la luz de es-

²³ «Government and the Economy», en S. Bowles y R. Edwards, *Understanding Capitalism*, Harper and Row, Nueva York, 1985, pág. 247.

²⁴ R. Rose, *op. cit.*, pág. 258, y Tabla 1-2, «Major Industrial Countries: Selected Components of General Government Expenditures in Relation to G. D. P.», *op. cit.*, World Economic Outlook, pág. 104.

²⁵ J. J. Joseph, «The Federal Budget», *Economic Notes*, Labor Research Associates, marzo-abril de 1987, pág. 12.

²⁶ Defense Budget Project, Center on Budget and Policy Priorities, *The F. Y. 1986 Defense Budget: The Weapons Buildup Continues*, Washington, D. C., abril de 1985, pág. 47.

²⁷ C. Weinberger citado en J. M. Cypher, «Rearming America», *Monthly Review*, vol. 33, núm. 6, 1981, pág. 15.

²⁸ «Military Spending», en H. Sherman y J. L. Wood, *Sociology. Traditional and Radical Perspectives*, Harper and Row, Nueva York, 1979.

²⁹ L. C. Thurow, *op. cit.*, pág. 272.

³⁰ *Ibid.*, pág. 273.

³¹ M. Harrington, *op. cit.*, pág. 167.

de Estados Uni-
Reagan como po-
rante todas estas
capitalista occi-
an sido políticas
de Estados Uni-
los años de Rea-
is ortodoxas que
da Guerra Mun-
de Reagan y las
lado la demanda
keynesianismo es
s presidentes no
do de la produc-
sente en Europa

de Reagan como
ir la idea de que
sas políticas key-
europea de que
resenta como po-
realidad muestra
in (1,56 por 100)
desde la Segunda
por 100 y Carter
raciones republi-
ación Reagan ha
a acerca del gran
anual de nuevos
el número creado
que van de 1966

la tasa anual de
81-1985 que en
nación de capital
aciones y equipo
os diez años an-
mente mejor que
los años setenta
in se obtuvo, sin
siglo, con el cre-
Unidos desde los
udadanos nort-
ción de proble-

ld, agosto de 1986,

l de 1986, pág. 3.

mas sociales tales como gran pobreza, hambre en sectores amplios y falta de hogar como fenómenos masivos, atestiguan los altos costes sociales de estas políticas. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, la tasa de mortalidad infantil ha aumentado en vez de disminuir y el número de niños que mueren cada año debido a la pobreza es mayor que el número total de muertos en la guerra de Vietnam. El gran crecimiento, sin precedentes (en tiempo de paz), del gasto militar, justificado por la necesidad de aumentar la seguridad de nuestro pueblo frente a las fuerzas enemigas, está creando verdadera inseguridad dentro del país, con grandes bolsas de pobreza, estrés e inseguridad. Las enfermedades laborales relacionadas con el estrés han sido las enfermedades laborales de crecimiento más rápido durante la época de Reagan, con el establecimiento de la inseguridad y la ansiedad como fenómeno de masas. Se está comprando una pistola cada dos segundos en Estados Unidos y se está cometiendo un asesinato con pistola cada diez minutos. Probablemente la baja tasa de inflación se podría haber logrado con menos miseria mediante otras formas de keynesianismo en vez del keynesianismo militar³⁵.

A la luz de esta experiencia, resulta difícil compartir el entusiasmo que parecen suscitar las políticas de Reagan al lado europeo del Atlántico. Los costes económicos y sociales de lo que erróneamente se define como neoliberalismo son bastante impresionantes.

La reestructuración económica y social de Estados Unidos: una consecuencia del keynesianismo militar

Continuemos examinando las consecuencias de esas políticas y muy particularmente la militarización de la economía de Estados Unidos. Una consecuencia importante ha sido la reestructuración de esa economía. En realidad, al favorecer a ciertas industrias frente a otras, el gasto militar está influenciando la estructura económica del país. Estamos presenciando la desindustrialización de Estados Unidos, con un abandono de los sectores industriales clásicos como el acero, las manufacturas pesadas y la construcción en favor de industrias de alta tecnología. Antes, estos contratos incluían, incidentalmente, acero y manufacturas pesadas. Pero ya no es así³⁶.

Esta reestructuración de la economía también tiene importantes implicaciones para la estructura del empleo. De hecho, estas industrias de alta tecnología tienen una estructura laboral con la forma de un reloj de arena; profesionales bien pagados y estratos técnicos en la cumbre, y asalariados muy mal pagados, mal pagados, no asegurados en la base. Esta estructura ocupacional es muy diferente a la estructura laboral de la mayoría de las industrias manufactureras, que tiene un amplio nivel medio cualificado en el sector obrero. Esta modificación en el tipo de producción de defensa, con cambio desde la manufactura pesada a la alta tecnología, está contribuyendo también a lo que se está considerando la

³⁵ Sobre los costes sociales de la *Reaganomics*, véase V. Navarro, «The 1984 Elections», en R. Miliband, J. Saville, M. Liebman y L. Panitch (eds.), *Social Democracy and After*, Social Register 1985-86, The Merlin Press, Londres, 1986, pág. 158.

³⁶ A. Markusen, «Military Spending and the U. S. Economy», *World Policy Journal*, verano, 1986, págs. 495-516.

desindustrialización de los Estados Unidos ³⁷. Este fenómeno también contribuye a la reducción de la clase media norteamericana.

Este cambio en la economía de Estados Unidos —de la producción civil a la militar, de las industrias tradicionales a las de alta tecnología— tiene también enormes implicaciones en los tipos de producción y comercio en Estados Unidos. La producción, tanto de bienes de consumo como de equipo, descendió durante 1985 mientras la producción militar aumentaba en un 11 por 100 durante el mismo período. De igual manera, las exportaciones netas de bienes de capital descendieron en 42.000 millones de dólares en 1980 a 12.000 millones de dólares en 1984, mientras las exportaciones netas de productos militares se triplicaron de 5.600 millones a 16.700 millones ³⁸. En realidad, en el conjunto de la economía, el gasto militar ha enmascarado el pésimo desempeño de los sectores no militares. El hecho de que la economía no haya crecido a tasas mayores sugiere la ineficacia del gasto militar como política industrial.

En términos sociales, ha habido una reestructuración de la fuerza de trabajo en la que desaparecen los obreros cualificados en favor de una creciente minoría de profesionales bien pagados (los yuppies) y una mayoría de trabajadores no cualificados y muy mal pagados. En 1970, por ejemplo, el 54 por 100 de los trabajadores dedicados a la fabricación de máquinas, el 25 por 100 de los de láminas de metal, el 20 por 100 de los mecánicos y de los mecánicos de aviones y el 14 por 100 de los delineantes, trabajan en la producción militar. Estos porcentajes han descendido drásticamente. Hoy día, el 41 por 100 de los ingenieros, físicos y matemáticos, el 27 por 100 de los científicos de ordenadores y el 22 por 100 de los científicos de la comunicación trabajan en la defensa ³⁹.

Aunque esta desindustrialización militar no es la única fuerza que determina la desindustrialización de Estados Unidos, ciertamente es un factor importante. Ha sido uno de los principales factores que colaboran a modificar la estructura de clases en Estados Unidos. Hoy día presenciamos en Estados Unidos el proceso de reestructuración social que Goran Therborn ha llamado *brasileñización de las sociedades capitalistas desarrolladas*, es decir, la formación de un estrato superior de altos salarios, la reducción del estrato medio sindicalizado y organizado y el enorme crecimiento de la población trabajadora no calificada, ni organizada y mal pagada, en los sectores formales y cada vez más informales de la economía ⁴⁰. En términos de clase, esta reestructuración significa el crecimiento de la pequeña burguesía profesional y técnica y de los estratos de trabajadores cualificados de cuello blanco (con intereses cada vez más vinculados a los de los llamados sectores dinámicos de la burguesía), con una reestructuración de la clase trabajadora que incluye una reducción de los obreros cualificados y un aumento de trabajadores manufactureros no cualificados y de trabajadores de servicios con sueldos más bajos, con las mujeres y las minorías como mayoría de este último sector.

Esta reestructuración social, y la concomitante redistribución de los ingresos

³⁷ B. Bluestone y H. Harrison, *The Deindustrialization of America*, Basic Books, Nueva York, 1982.

³⁸ A. Markusen, *op. cit.*, pág. 502.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ G. Therborn, *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others. The Strange Paradox of Growth and Unemployment*, Verso, 1986.

que determinan, n
las políticas de Re
de Estados Unidos
disponible. El sig
100 permaneció p
100 y el 20 por 10
te importante es la
una familia de clas
y el 125 por 100 d
a los 26.106 dólar
del 27,1 por 100 d
individuo que asce
cendieron a una ca

Es importante
tados Unidos es di
de los mejores pen
análisis de las soci
ciando en los paíse
los dos tercios», en
dos, cualificados y c
doras y queda mar
ticas. De este análi
en movilizar a los
mo él dice:

«la izquierda
posible entre
propios inter
es una herram
radójica, pero

A riesgo de que
decir que soy excé
fuertes en apoyo de
política. Creo que e
ses capitalistas desa
bio son erróneas.

Mi análisis es d
bien diferentes. Las
tercios superiores d
superior de la pobla
el 20 por 100 del m
Las derivaciones
cuenta que sólo el 5
de 1984 y que la pa

⁴¹ S. J. Rose, *TH*
⁴² P. Glotz, «Forw
rano, 1986, pág. 335.

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

que determinan, no es nueva. Pero se ha visto considerablemente estimulada por las políticas de Reagan. Entre 1980 y 1984 el 20 por 100 inferior de la población de Estados Unidos sufrió una reducción del 7,6 por 100 en su ingreso personal disponible. El siguiente 20 por 100 perdió un 1,7 por 100; el siguiente 20 por 100 permaneció prácticamente igual; el siguiente 20 por 100 ganó un 3,4 por 100 y el 20 por 100 superior aumentó sus ingresos en un 8,7 por 100. Igualmente importante es la reducción de los sectores de ingresos medios. Si se define a una familia de clase media como aquella que tiene unos ingresos de entre el 75 y el 125 por 100 del ingreso promedio por familia (franja que va de los 15.663 a los 26.106 dólares) el grupo de ingresos medios descendió en Estados Unidos del 27,1 por 100 del total de familias en 1968 al 23,2 por 100 en 1983. Por cada individuo que ascendió a una categoría superior de ingresos, dos individuos descendieron a una categoría inferior ⁴¹.

Es importante subrayar que esta estructura de clases existente hoy día en Estados Unidos es distinta de la estructura de clases que define Peter Glotz, uno de los mejores pensadores del Partido Socialdemócrata Alemán, en su conocido análisis de las sociedades occidentales. Glotz indica que lo que estamos presenciando en los países capitalistas desarrollados es lo que él llama «sociedades de los dos tercios», en las que los dos tercios superiores de la sociedad (los empleados, calificados y organizados) se benefician con las actuales políticas conservadoras y queda marginado el tercio inferior de la población que sufre estas políticas. De este análisis concluye que el papel de las fuerzas progresistas consiste en movilizar a los dos tercios superiores para que apoyen al tercio inferior. Como él dice:

«la izquierda tiene que constituir una coalición en que el mayor número posible entre los fuertes se identifiquen con los débiles en contra de sus propios intereses. Para los materialistas estrictos que creen que el interés es una herramienta más efectiva que los ideales, se trata de una tarea paradójica, pero a pesar de todo es nuestra tarea actual» ⁴².

A riesgo de que Glotz me defina como un materialista estricto, permítaseme decir que soy excéptico sobre la capacidad de la izquierda para movilizar a los fuertes en apoyo de los débiles. La compasión rara vez ha sido una motivación política. Creo que el análisis de Glotz sobre la actual estructura social de los países capitalistas desarrollados está equivocado y que sus propuestas para el cambio son erróneas.

Mi análisis es distinto y por tanto mis propuestas para el cambio son también diferentes. Las actuales políticas de Reagan no están beneficiando a los dos tercios superiores de nuestra población. Como máximo benefician al 40 por 100 superior de la población. El 40 por 100 inferior no obtuvo ningún beneficio. Y el 20 por 100 del medio, prácticamente permaneció igual.

Las derivaciones políticas de este análisis son dos. Una es que, tomando en cuenta que sólo el 52 por 100 del electorado votó en las elecciones presidenciales de 1984 y que la participación electoral es mucho mayor entre la clase capitalis-

⁴¹ S. J. Rose, *The American Profile Poster*, Pantheon Books, Nueva York, 1987.

⁴² P. Glotz, «Forward to Europe: A Declaration for a New European Left», *Dissent*, verano, 1986, pág. 335.

VICENS NAVARRO

ta, los estratos profesionales y técnicos y la de los empleados calificados de cuello blanco (que representan algo menos que el 40 por 100 superior de la población de Estados Unidos), que entre los dos tercios inferiores de la población (la mayoría de la clase trabajadora) tenemos una situación en la que la mitad de la población votante (que representa algo más de una cuarta parte del electorado) se ha beneficiado probablemente de las políticas conservadoras. Pero la mayoría del electorado (aquellos que votaron más los que no votaron) no se han beneficiado. Las políticas sociales de Reagan están destinadas a quebrantar la solidaridad de clase entre la mayoría del electorado, la clase trabajadora, al dismantelar los programas universales del New Deal, al reducir el tipo de programas de *means tested* (encaminados a los sectores más desfavorecidos de la clase obrera) y al privatizar aún más los servicios sociales y sanitarios, vinculando los derechos sanitarios y sociales a las contribuciones individuales a través de los seguros privados.

La alternativa progresista a estas políticas no puede consistir en desarrollar programas destinados principalmente al tercio inferior de la población. Tenemos que darnos cuenta de que, en su mayor parte, el Estado de Bienestar ha tenido un efecto redistributivo muy limitado del capital al trabajo o de los estratos de altos ingresos a los bajos. El Estado de Bienestar ha tenido efectos redistributivos principalmente dentro de los sectores de la clase trabajadora. Son principalmente los impuestos de los trabajadores del acero * los que pagan los programas sanitarios de los niños de madres desempleadas de los ghettos de Baltimore. En tiempos de dificultades económicas, cuando el ingreso disponible de ese trabajador se ha reducido y tiene miedo de perder su empleo, su voluntad de pagar impuestos para estos programas se debilita. Permítaseme decir que la compasión no ha desaparecido. La mayoría de los norteamericanos apoyan el tipo de programas de la Gran Sociedad (los programas de *means tested*). Pero son mucho más partidarios de los programas universales —el tipo de programas del New Deal—, de los que también ellos se beneficiarán. Hoy día resulta más aceptable y popular pedir un programa sanitario completo y universal en Estados Unidos para todos los ciudadanos que un programa para los niños menesterosos de Baltimore⁴³. El primero resolvería los problemas del segundo. El segundo no resolvería el problema del primero. En consecuencia, la solución tiene que pasar por el fortalecimiento del Estado de Bienestar y, muy en particular, por la universalización de los beneficios y extensión del Estado de Bienestar destinada a movilizar a los no votantes sin perder el apoyo de los votantes. Tenemos que pedir una ampliación del Estado benefactor en programas y actividades que beneficien a todos los sectores de las clases trabajadoras y las clases medias, y no sólo a los sectores de bajos ingresos.

* Los altos hornos del acero son los centros de empleo más importantes de la ciudad industrial de Baltimore.

⁴³ V. Navarro, «The 1984 Elections», *Social Democracy and After*, op. cit.

SEGUNDA P

En la prim
trarias al Esta
políticas.

Permítaseme
teridad que p
ponemos. Y ve
un papel centr
ante todo, per

Creo que l
nos en Estados
nas (como gen
sianismo milit
políticas de Re
no sólo en el m
rectamente y s
reestructuración
ceso de redistrib
que estas políti

Una alterna
distributivas di
ferentes en el á
deberían estar
debería abstene
de Estados Uni
cales. Muy al c
aún más ese in
muy sustancial
y necesarias par
reflaccionarias
mento del cons
particularmente
do al aumentar
tuvo por consec
ron déficits en l
fraestructura (c
viviendas, sanid
elementos impo
da por el consu
deberían reunir
nicipios, que los
pendiendo de la
infraestructurale
en Europa, per

SEGUNDA PARTE: LA ALTERNATIVA PROGRESISTA A LAS POLÍTICAS CONTRARIAS AL ESTADO BENEFACTOR

En la primera parte he mostrado la naturaleza ideológica de las posturas contrarias al Estado de Bienestar y las consecuencias económicas y sociales de esas políticas.

Permítaseme ahora plantear una estrategia alternativa a las políticas de austeridad que podemos elaborar a partir de la información científica de que disponemos. Y veremos cómo los municipios y gobiernos locales tendrán que tener un papel central en el desarrollo y la cumplimentación de esta estrategia. Pero ante todo, permítaseme examinar los elementos de esta estrategia.

Creo que he mostrado que *las dos alternativas existentes hoy día (por lo menos en Estados Unidos) no son estrategias neoliberales versus estrategias keynesianas (como generalmente se las presenta), sino keynesianismo social versus keynesianismo militar. Pero presentar el debate en estos términos es injusto ya que las políticas de Reagan han ido más allá del keynesianismo clásico. Han intervenido no sólo en el mundo del consumo sino también en el mundo de la producción, directamente y sin mediación. Estas políticas han tenido un enorme impacto en la reestructuración del consumo y la producción. Y esto se ha hecho a través de un proceso de redistribución e intervención gubernamentales. He mostrado pruebas de que estas políticas son responsables de un desempeño económico y social deficiente.*

Una alternativa progresista debería invertir este proceso y seguir políticas redistributivas diferentes en el mundo del consumo y políticas intervencionistas diferentes en el área de la producción. Permítaseme indicar ante todo que ambas deberían estar íntimamente relacionadas. De hecho, una política progresista no debería abstenerse de las actuales prácticas del gobierno para dirigir la economía de Estados Unidos a través de sus compras, préstamos, subsidios y políticas fiscales. Muy al contrario. Una política progresista debería continuar y aumentar aún más ese intervencionismo gubernamental. Pero debería cambiar su énfasis muy sustancialmente de la producción militar a otras formas de producción útil y necesarias para fortalecer la economía. Habría que dar prioridad a las políticas reflaccionarias que favorecen las inversiones públicas en infraestructura y el aumento del consumo público más que del consumo privado. Estas políticas son particularmente importantes para evitar el problema del gobierno Mitterand creado al aumentar el consumo individual (conservando el valor de la moneda), que tuvo por consecuencia un aumento de las importaciones, por lo que se produjeron déficits en la balanza comercial. Las inversiones públicas en proyectos de infraestructura (como control de aguas y drenaje, carreteras, transportes públicos, viviendas, sanidad, etc.) tienen la ventaja —entre otras— de controlar mejor los elementos importados de la producción —generalmente pocos— que la generada por el consumo individual. El gobierno central y los gobiernos autonómicos deberían reunir una serie de proyectos de infraestructura propuestos por los municipios, que los gobiernos centrales y autonómicos pueden y deben financiar dependiendo de la necesidad de estimular o frenar la economía. Las necesidades infraestructurales de Estados Unidos son enormes. Puede ser difícil de entender en Europa, pero en Estados Unidos hay hoy municipios donde la gente tiene

pliar la cobertura sanitaria, con la motivación adicional de que los servicios sanitarios son sectores de trabajo intensivo con gran provisión de empleos. Existen estudios que demuestran que por cada empleo creado por el gasto militar, se podrían haber creado cuatro en los servicios sanitarios, utilizando el mismo gasto ⁴⁶.

También, y con el fin de facilitar el adiestramiento y el readiestramiento del personal, existe una gran necesidad de acrecentar los programas de educación y formación profesional que deben ser gratuitos y no clasistas. De hecho, hay pruebas de que el actual sistema educativo de Estados Unidos, en que los estudiantes están separados por clase y resultados, enriquece las posibilidades de unos pocos pero baja los niveles de la mayoría. Un problema importante que afronta Estados Unidos hoy día es el crecimiento de un núcleo de inempleables. Me doy cuenta de que estoy utilizando argumentos produccionistas —semejantes a los argumentos sobre el capital humano— para subrayar la necesidad de ampliar los gastos del Estado de Bienestar. Pero es importante insistir en que las posturas progresistas clásicas favorables al Estado de Bienestar —según las cuales la salud, la educación y la seguridad son de hecho derechos humanos— tienen sentido no sólo desde el punto de vista moral, sino también desde el punto de vista económico.

Podemos ver, pues que, una alternativa progresista a las políticas de austeridad pasa por un proceso de expansión del Estado de Bienestar que incluye 1) el desarrollo de las inversiones en infraestructura, 2) el impulso a las políticas de pleno empleo, y 3) la estimulación del consumo social, particularmente en el campo de la salud y los servicios sociales y de la educación.

En los tres elementos claves de esta estrategia alternativa *los municipios tendrán que desempeñar un papel fundamental. Tienen que plantear el tipo de proyectos de infraestructura que se necesitan y las áreas de empleo que merecen prioridad. Y tienen que convertirse en agencias administrativas de los servicios sociales y sanitarios de los servicios educativos.* A este respecto es necesario estimular realmente la participación ciudadana en la administración de esos programas en el nivel en que el gobierno está más cerca del pueblo, es decir, en los municipios. Estas administraciones locales no eliminan la necesidad de una estrategia y una planificación central y regional en esos campos. Pero la administración misma puede y debe realizarse a niveles locales. En realidad, según un sondeo reciente sobre la confianza de la gente en el gobierno, el nivel de gobierno en el que la gente confía más es el gobierno local ⁴⁷.

Por tanto, la conclusión de este trabajo es que *el gobierno local es la agencia administrativa clave para la solución de la crisis desde la perspectiva progresista.* A estos argumentos se añade la realidad de que los gobiernos locales a ambos lados del Atlántico están cada vez más controlados por fuerzas favorables al Estado de Bienestar.

Existe aún otro argumento en favor de ampliar el papel del gobierno municipal en la administración del Estado de Bienestar. En realidad, uno de los argumentos en contra del Estado de Bienestar que plantean las fuerzas conserva-

⁴⁶ Véase el número especial de «Labor for Peace», *Economic Notes*, Labor Research Association, julio-agosto de 1986.

⁴⁷ *ABC News/Washington Post*, encuesta citada en J. J. Sundquist, «Has America Lost its Social Conscience - And How Will it Get it Back?», *Political Science Quarterly*, núm. 4, 1986, pág. 517.

VICENS NAVARRO

doras y neoliberales ha sido la experiencia alienante del ciudadano frente al Estado, experiencia reforzada por el distante y centralizado aparato y la administración centralizadora del Estado de Bienestar. Esta experiencia explica la simpatía de algunos sectores de la población por los argumentos de «privatización y mercantilización» de los detractores del Estado de Bienestar, que transforman al ciudadano en un consumidor. Pero en ninguna parte es tan claro el fracaso de esa mercantilización de los servicios sanitarios como en Estados Unidos. Ningún otro país gasta un porcentaje tan alto del PIB en servicios sanitarios (el 10,8 por 100 del PIB en 1986). A pesar de esto, el sector sanitario, en su mayor parte privado, se encuentra en un profundo desorden. El 19 por 100 de la población todavía no tiene ninguna forma de cobertura sanitaria, el 23 por 100 de los gastos son todavía desembolsos directos en efectivo y el 75 por 100 de la población está profundamente insatisfecha con el sistema de atención médica. En comparación con esta situación, la simplicidad y la amplitud de los Servicios Nacionales de Salud Británicos, públicamente financiados y administrados (la joya de la corona del Estado de Bienestar Británico), son envidiables⁴⁸.

El fracaso de la estrategia para mercantilizar los servicios sociales y sanitarios conduce a la otra alternativa, es decir, a la democratización del Estado de Bienestar que lleva la administración de los servicios de ese Estado de Bienestar tan cerca como sea posible de la población (es decir, a las autoridades locales) y explora otras vías de democratización como el desarrollo de formas directas de gobierno de esos servicios, incluidos los consejos escolares y los de hospitales, directamente elegidos por las comunidades a las que sirven aquellas instituciones sociales.

Esto sintetiza las breves notas relativas a los elementos de una estrategia alternativa, diferente y opuesta a las actuales políticas de austeridad. Se basan en la expansión en vez de la reducción del Estado de Bienestar. Permitaseme terminar este artículo planteando la cuestión central. ¿Es posible esa expansión del Estado de Bienestar? Y la respuesta es: *depende*. Sin duda, depende de las correlaciones de fuerzas de clase de cada país. Lo que me lleva al último punto de este trabajo, es decir, al aspecto político del Estado de Bienestar.

Las condiciones políticas para la expansión del Estado de Bienestar

En su análisis de las fuerzas históricas que motivaron el establecimiento del Estado de Bienestar, Korpi y Esping-Andersen concluyen que la clase trabajadora, y sus instrumentos —los sindicatos y partidos— han sido los principales propulsores del Estado de Bienestar, mientras la clase capitalista y sus instrumentos, así como la pequeña burguesía, han estado en contra del Estado de Bienestar y los trabajadores de cuello blanco y los agricultores han mantenido al respecto una postura ambivalente⁴⁹. En consecuencia, en aquellos países donde la

⁴⁸ V. Navarro, «The Public/Private Mix in the Funding and Delivery of Health Services: An International Survey», *American Journal of Public Health*, vol. 75, núm. 11, 1985, pág. 1318.

⁴⁹ W. Korpi, *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, 1983, y *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge and Kegan Paul, 1978; G. Esping-Andersen, «Power and Distributional Regimes», *Politics and Society*, vol. 14, núm. 2, 1985, y *Politics Against*

clase trabajadora en
países donde el
Estado de Bienestar
ha sido el resultado
de una lucha de
clases de largo
plazo.

1. La clase trabajadora
ha sido el principal
motor de la expansión
del Estado de Bienestar
y no dividida en
sindicatos políticos
o corporativos.

2. Existe un partido
político independiente
de la clase trabajadora
y no dividido.

3. No hay una
competencia por
el poder entre
sindicatos políticos
y partidos políticos.

4. Hay un
partido político
independiente de
la clase trabajadora
y no dividido.

5. Este partido
político independiente
de la clase trabajadora
tiene un programa
claro y una base
social amplia.

6. La clase
trabajadora tiene
un programa claro
y una base social
amplia.

Estas son las
condiciones políticas
que favorecen la
expansión del
Estado de Bienestar.
En aquellos países
donde se dan
estas condiciones,
el Estado de Bienestar
se expande.

La experiencia
de estos países
concluye que para
salir de la crisis
de la clase
trabajadora, esa
clase debe luchar
por la democratización,
una influencia
política y una
base social amplia.

Si estas
condiciones
no se dan,
el Estado de
Bienestar
de salarios y
seguros sociales
sean demasiado
bajas y neoliberales
sindicales son
los principales
obstáculos en los
países donde
cender los costos
sociales e
inseguros de la
realidad y la
clase trabajadora,
es, sin embargo,

*Markets, Principles
Class Politics in
temporary Capitalism*

clase trabajadora es fuerte, el Estado de Bienestar es más amplio que en aquellos países donde es débil. Korpi y Esping-Andersen consideran que la clase trabajadora de un país es fuerte cuando:

1. La población trabajadora está fuertemente sindicalizada, organizada en sindicatos con una dirección central (más que gremios) que negocia por toda la población trabajadora y no sector por sector, y con el movimiento sindical unido y no dividido en sindicatos confesionales (por ejemplo, cristianos y laicos) o sindicatos políticos (por ejemplo, sindicatos dirigidos por socialistas, socialdemócratas o comunistas).

2. Existe una íntima vinculación orgánica entre el movimiento obrero y un partido político que ha representado históricamente los intereses de la clase trabajadora y las fuerzas populares.

3. No existen grandes divisiones políticas dentro de la clase trabajadora que compitan por el apoyo de clientelas similares.

4. Hay un gran apoyo electoral a esos partidos y éstos han estado algún tiempo en el gobierno, ya sea solos o en coalición.

5. Estos partidos de la clase trabajadora han establecido eficaces alianzas con otras clases, ya sean los agricultores y/o los sectores de empleados de cuello blanco.

6. La clase capitalista está dividida en diferentes partidos.

Estas son las seis condiciones de la fuerza de la clase trabajadora. En países como los del norte de Europa, donde estas seis condiciones se dan, tenemos un fuerte Estado de Bienestar universalista (y no de programas *means-tested*) y extenso. En aquellos países donde estas condiciones no existen (como Estados Unidos) o se dan de manera limitada (sur de Europa) el desarrollo del Estado de Bienestar es también más limitado.

La experiencia de España, por lo menos hasta hace poco, confirma la validez de estas condiciones. La clase trabajadora española es débil. Dado que acaba de salir de cuarenta años de gobierno fascista, fuertemente autoritario y conservador, esa clase todavía es débil. Está poco organizada, con un bajo nivel de sindicalización, dividida en distintos sindicatos y partidos. Y los sindicatos tienen escasa influencia en los partidos. Tenemos situaciones similares en Portugal, Grecia e Italia.

Si este análisis es correcto, tendré que concluir que la razón del subdesarrollo del Estado de Bienestar, del alto nivel de paro y de la todavía gran diversidad de salarios y de riqueza en España no es que la clase trabajadora y los sindicatos sean demasiado fuertes (como se afirma con frecuencia en los círculos conservadores y neoliberales), sino todo lo contrario, que la clase trabajadora y los sindicatos son todavía débiles. Esta observación es importante a la luz de tantos discursos en los círculos intelectuales y políticos españoles sobre la necesidad de trascender los comportamientos de clase y la necesidad de descubrir los movimientos sociales en lugar de la clase trabajadora como nuevos agentes de cambio. La realidad y la tragedia de las fuerzas favorables al Estado de Bienestar en España es, sin embargo, que el grueso de la coalición pro-Estado de Bienestar y la prin-

Markets, Princeton University Press, 1985; G. Esping-Andersen y W. Korpi, «Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism», en J. H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* Clarendon Press, Oxford, 1984.

VICENS NAVARRO

cipal fuerza detrás de ella —la clase trabajadora— está todavía desorganizada y débil y que las prácticas de clase son activamente desalentadas incluso por algunas fuerzas progresistas. A falta de ese fortalecimiento de las prácticas de clase de los instrumentos de la clase trabajadora —sindicatos y partidos— es probable que, como ha observado Prezworski en otros países semejantes, el movimiento de los partidos políticos de los trabajadores hacia el centro, para atraer a nuevos votantes de centro y establecer amplias alianzas, puede tener por resultado el absentismo de los votantes de clase trabajadora y su alineación respecto de una política que puede convertirse (a ojos de grandes sectores de esa clase trabajadora) en parte de la política del *Establishment*⁵⁰. Esto, incidentalmente, es lo que sucedió en Estados Unidos. Aunque no hay un partido de la clase trabajadora como tal en Estados Unidos, la mayoría de esa clase había utilizado al Partido Demócrata como su instrumento político. En la medida en que este partido ha ido abandonando el New Deal, hemos visto cómo aumentaba el absentismo de la clase trabajadora. Prezworski ha descrito un fenómeno similar en el mundo occidental. Conforme los partidos de la clase trabajadora se alejan del Estado de Bienestar pierden el apoyo electoral de la clase trabajadora. Lo que he dicho no debe interpretarse como oposición al establecimiento de alianzas de clase o alianzas con los movimientos sociales. Pero estas alianzas no deben establecerse a costa de los intereses de la clase trabajadora que debe continuar siendo el eje de aquellas alianzas.

No sólo es prematuro sino erróneo añadir nuestra voz al coro cada vez mayor que entorna el adiós a la clase trabajadora. La clase trabajadora ha sido y sigue siendo el principal agente de cambio. Y así lo demuestran los hechos. Dondequiera que la clase trabajadora es fuerte, el Estado de Bienestar está vivo, sano y fuerte. Dondequiera que la clase trabajadora es débil, también lo es el Estado de Bienestar. El coro que conforman Gorz⁵¹, Touraine⁵², Offe⁵³, Laclau⁵⁴ con sus despedidas al movimiento obrero todavía no se han dado cuenta de esta situación.

Otro punto que merece cuestionarse es la posición que no hay solución posible a la crisis de la economía y el Estado de Bienestar a menos que el país opere con coordinación con otros países. Profundamente influida por la teoría de los sistemas globales de Wallerstein, esta postura menciona las «ilusiones» del primer gobierno de Mitterrand como la mejor prueba de esta imposibilidad. Pero Mitterrand podría haber seguido políticas distintas. Therborn y otros así lo han demostrado⁵⁵. Nada había de inevitable en los cambios mitterrandianos de la expansión del gasto social a la austeridad: sin duda alguna se podrían haber evitado. Sin querer caer en los ejemplos individuales, permítaseme subrayar que países como Suecia, Austria y Noruega, entre otros, han logrado tener un desempleo bajo; una inflación baja y un crecimiento alto a pesar de ser interdependientes con otras economías. Insistir en este punto no implica decir que no tiene mérito la postura de la euroizquierda o cualquier otra postura que estimule una

⁵⁰ A. Prezworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, 1985.

⁵¹ A. Gorz, *Farewell to the Working Class*, South End Press, 1985.

⁵² A. Touraine, *Post-Socialism*, St. Martin Press, 1984.

⁵³ C. Offe, *Disorganized Capitalism*, MIT Press, 1986.

⁵⁴ E. Laclau, «Class War and After», *Marxism Today*, abril de 1987, pág. 30.

⁵⁵ G. Therborn, *Why Some People are More Unemployed Than Others*, *op. cit.*

respuesta conti
gumentos sobr
se pueden pres
les. Las polític
das en cada pa
cluso crisis eco
ta expansión d
lución y no pa

Como nota
hablando de lo
minado refirién
bién en el esce
rias al Estado
fuerzas favorab
lántico deben u
de Bienestar y
presentan clara
desarrollo de a
larán la liberac

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS

respuesta continental. Si veo grandes méritos en esas propuestas. Pero estos argumentos sobre la necesidad de la globalidad también pueden ser paralizantes; se pueden presentar como justificación por las políticas de austeridad nacionales. Las políticas favorables al Estado de Bienestar pueden y deben ser adoptadas en cada país incluso en los momentos de transformaciones, transiciones e incluso crisis económicas. Los datos presentados en este artículo muestran que esta expansión del Estado de Bienestar en cada país es ciertamente parte de la solución y no parte del problema.

Como nota final, ustedes se habrán dado cuenta de que empecé el artículo hablando de los argumentos neoliberales planteados en Estados Unidos y he terminado refiriéndome a cómo algunos de esos argumentos están apareciendo también en el escenario español. Existe un internacionalismo de las fuerzas contrarias al Estado de Bienestar que debe ser contestado internacionalmente por las fuerzas favorables a ese Estado. Las fuerzas progresistas a ambos lados del Atlántico deben unir sus fuerzas para denunciar esos argumentos contra el Estado de Bienestar y presentarlos como lo son, es decir, posturas ideológicas que representan claramente intereses de clase. Y también debemos explorar juntos el desarrollo de alternativas progresistas a estas políticas, que permitirán y estimularán la liberación de la mayoría de nuestras poblaciones.

sorganizada y
uso por algu-
ticas de clase
- es probable
l movimiento
raer a nuevos
sultado el ab-
to de una po-
trabajadora)
es lo que su-
abajadora col-
l Partido De-
artido ha ido
simo de la cla-
mundo occi-
estado de Bie-
dicho no de-
clase o alian-
lecerse a cos-
ndo el eje de

cada vez ma-
ora ha sido y
hechos. Don-
está vivo, sano
o es el Estado
Laclau⁵⁴ con
uenta de esta

solución po-
e el país ope-
r la teoría de
lusiones» del
sibilidad. Pe-
y otros así lo
erandianos de
podrían haber
subrayar que
tener un des-
r interdepen-
que no tiene
estímulo una

ity Press, 1985.

. 30.
p. cit.