
El Estado de Bienestar y su crisis

El déficit ético estaría en la base de la crisis del Estado de Bienestar y se manifestaría *con ocasión* de la crisis económica.

Por Javier Martínez Cortés, S.J. *

1. ESTADO DE LA CUESTION

Uno de los temas que en estos últimos años recorre con más interés el campo de la ciencias sociales es el de las transformaciones y cambios del Estado moderno. Estudiosos de las distintas disciplinas —historiadores, economistas, sociólogos—, vinculados a paradigmas diferentes (cuando no opuestos) tratan de explicar y describir cuál es la lógica del desarrollo y evolución que las instituciones estatales están sufriendo en esta segunda mitad del siglo XX. El motivo de este interés se centra no solamente en la importancia que el aparato del Estado ha tenido desde siempre en la estructura y en la gestión de la sociedad, sino —sobre todo— en el papel protagonista que ha tomado a partir de la Segunda Guerra Mundial, permeando todos los rincones públicos y privados de la vida social de tal manera que ha llegado a transformarse en el agente más importante de la producción y reproducción de la sociedad.

El Estado actual se encuentra así, en algunos de sus aspectos fundamentales, lejos de los postulados originarios del *laissez faire*, no obstante la activa reacción neo-conservadora contra sus últimas formulaciones como Estado del Bienestar.

Los orígenes de este intervencionismo estatal se remontan a la época de Bismarck y a la legislación social que estableció el canciller en la Alemania de fines del siglo XIX. Se prolonga irregularmente a lo largo de la primera mitad del XX, y toma un peso decisivo y homogéneo a partir de 1945, cuando la mayor parte de los países capitalistas desarrollados adoptan la doctrina del *Report Beveridge* y la política económica keynesiana.

* Del Instituto Fe y Secularidad.

Javier Martínez Cortés, S.J.

El *Report Beveridge* (1942) trataba de afrontar las consecuencias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una distribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales («Social Insurance and allied Services»).

Por su parte, la teoría Keynesiana intentaba paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda a través del Estado.

Así pues, la expansión de los programas de bienestar, promovidos y gestionados desde arriba, se justificaba no sólo con el fin de acudir a las necesidades más primarias de la población, sino también como política para regular el mercado y reavivar el consumo.

Esta política socioeconómica —con diferentes matices— fue llevada a cabo en buena parte de los países europeos, tanto por los partidos políticos de la izquierda moderada como por los de la derecha, y sus más vivos defensores fueron los gobiernos socialdemócratas.

El *Welfare State* ha actuado así durante veinticinco años con un éxito considerable, en un periodo de crecimiento económico sin precedentes, asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos —salud, educación, jubilación—, incentivando el mercado y la producción, fomentando la estabilidad y la paz social, y siendo un ferviente defensor del consenso entre las diversas fuerzas sociales.

Esta política de bienestar gestada desde arriba se trasluce claramente en las cifras del gasto público y el aumento de las cargas fiscales. Los países de la OCDE durante la última década rondan el 50 por 100 del P/N/B en las cifras presupuestarias del gasto público (lo que supone que el Estado se ha convertido en el empresario más importante). Y con respecto a las cargas fiscales, el aumento de las tasas en los países europeos se ha más que doblado en un periodo de veinte años.

Este cambio tan importante del Estado con respecto a los distintos sectores de la vida social en su conjunto, ha traído aparejados otros cambios en la sociedad civil: el aumento de la mano de obra empleada en el sector terciario, la institucionalización del movimiento obrero a través de sindicatos y de su participación política corporativa (lo que ha supuesto un cambio en la composición y comportamiento de las clases sociales), el acceso a un determinado tipo de bienes (educación, salud) a través de una relativa igualdad de oportunidades, y una redistribución indirecta de la renta. Todo lo cual ha engendrado una mayor coincidencia ciudadana, un «clientelismo del Estado», y unos derechos adquiridos cuyos reflejos en el alma de las poblaciones son difíciles de erradicar en los momentos de recesión. Los cambios que ha implicado el *Welfare State* han afectado así no sólo a magnitudes económicas, como la acumulación del capital y la distribución de la renta, sino a elementos políticos, como la conciencia ciudadana, y éticos, como el sistema de valores efectivamente tutelados.

El estado de bienestar y su crisis

Ahora bien; la crisis de los años 70, ha replanteado la mayor parte de los postulados y de las funciones del Estado de Bienestar. El final del crecimiento económico, la inflación, la crisis fiscal (es decir, la de los recursos para el gasto público), el fin del pleno empleo y el comienzo del desempleo masivo, han mostrado las limitaciones y —al decir de sus adversarios— las contradicciones de esta fórmula social. El intervencionismo estatal parece haberse convertido en un impedimento más que en una ayuda para resolver los problemas de la sociedad actual. Así, en pocos años —nota Ramiro Reig (1)— las opiniones sobre el Estado de Bienestar han experimentado un sorprendente cambio. En la década de los 60 la izquierda marxista se encontró en la embarazosa situación de hacer frente a un capitalismo incontenible, según se pensaba, en su crecimiento y en sus posibilidades de satisfacer las demandas de la clase obrera, que se integraba así conformistamente en el sistema. Los pesimistas —Marcuse— creían que la capacidad del sistema para asimilar la contestación era tan grande que sólo cabía «el gran rechazo» de aquella sociedad unidimensional. Los optimistas remitían a los ciclos económicos y profetizaban el final de la onda expansiva —Mandel, 1979—. O bien advertían la imposibilidad por parte del Estado de mantener el gasto público, lo que inevitablemente le llevaría a una crisis fiscal —O' Connor, 1981— o a una crisis de legitimación ante su impotencia por satisfacer las crecientes demandas sociales —Offe, 1982—. Tuvieron su parte de razón (comenta Reig) pero lo que la izquierda no pareció prever es que los problemas del Estado de Bienestar, que ellos combatían, y su erosión que ellos predecían dejaría a quienes pretendían defender aún más indefensos y más desorientados.

De momento, sin embargo, lo que la izquierda radical no discutía era su eficacia integradora del movimiento obrero, su productividad, su capacidad ya no sólo de satisfacer necesidades, sino incluso de producir nuevas necesidades «artificiales». El Estado de Bienestar (o el «capitalismo tardío», en otras versiones) era una máquina bien engrasada, frente a la cual toda estrategia debería armarse de paciencia histórica.

La crisis económica de los años 70, que propició la introducción acelerada de las nuevas tecnologías, sugirió al pensamiento liberal-conservador otras estrategias más urgentes que la de la paciencia histórica. Con una adecuada combinación de práctica y teoría, desencadenó una dura ofensiva contra la pretendida «máquina bien engrasada»: tal máquina era simplemente un viejo armatoste. Su argumento principal es la necesidad de reducir la presión fiscal para liberar los recursos económicos empleados por el Estado en la política social, y que actualmente precisa la iniciativa privada. Tal política ha sido instrumentada con especial coherencia en Estados Unidos y Gran Bretaña.

(1) Ramiro Reig: «La crisis del Estado de Bienestar» en «Bienestar social en los años 80». Documentación Social, Madrid 1988. N.º 71. Ed. Caritas Española.

Javier Martínez Cortés, S.J.

La anterior razón, que expresa exclusivamente las actuales necesidades y la nueva estrategia del capital, se acompaña de otras críticas de tipo más social, que inciden en las insuficiencias observadas en el Estado de Bienestar: a) excesiva burocratización e ineficacia de los aparatos de la Administración; b) desmovilización de esfuerzos e iniciativas privadas por un excesivo proteccionismo en determinados casos; y c) la desviación de ayudas y programas de bienestar hacia individuos y grupos sociales que no son los más necesitados (el «efecto Mateo»).

Vista la pluralidad y contradictoriedad de las argumentaciones respecto al Estado de Bienestar, parece indispensable una cierta esquematización (por simplificadora y arbitraria que pueda ser) de las principales posiciones teóricas en pro y en contra.

2. EL ESTADO DE BIENESTAR: SUS DEFENSORES. EL POSIBILISMO SOCIAL-DEMOCRATA

a) La corriente fabiana inglesa

La corriente de pensamiento socialdemócrata es completa. Tanto por la forma en que aborda el problema del Estado, como por el contexto — socioeconómico e ideológico— en que se desenvuelven sus protagonistas. Aquí mencionaremos tan sólo la corriente más moderada, la fabiana, que es a su vez la más pragmática (Titmuss, Marshall, Crossland, inquebrantables apoyos del *Welfare* en la postguerra de los años 45).

Titmuss rechaza las políticas liberales de un industrialismo pretendientemente «armónico». Para él, las políticas del bienestar suponen una elección entre valores que entran en conflicto (2). La sociedad tiene el derecho de escoger entre valores contrapuestos, y los servicios sociales fomentan el sentido comunitario y ayudan a crear una sociedad más justa e integrada. El pensamiento socialdemócrata arguye que a través de medios constitucionales y pacíficos (política fiscal, oferta estatal de servicios sociales a los estratos más desfavorecidos) el Estado puede ejercer un control indirecto sobre el mercado y al propio tiempo orientar la sociedad en el sentido de los ideales socialistas, sin necesidad de colectivizar la gran propiedad ni embarcarse en la problemática de una economía planificada al detalle desde instancias centrales.

Esta creencia en que los objetivos socialistas se realizarían a través de la acción de un Estado democrático parlamentario dio legitimidad al *Welfare* dentro del campo laborista. Una legitimidad que —al menos en

(2) R. Titmuss: «Commitment to Welfare». Ed. allen and Unwin. Londres 1968.

El estado de bienestar y su crisis

sus presupuestos y finalidades— difería de la de los liberales. Para los liberales, la acción racional del Estado consistía en fomentar una sociedad de libre mercado más estable, eficiente y humana (también). Para los socialistas, la acción del Estado era un medio de transformar la sociedad gradualmente, desde el capitalismo al socialismo: esta era su finalidad última. Sus mediaciones, graduales y posibilistas: incidiendo fundamentalmente sobre la distribución de la renta y la estratificación social, pensaban influir sobre el proceso productivo. Y sus presupuestos eran más bien muy poco marxistas: creían firmemente en la vida parlamentaria y en la neutralidad del Estado; en alguno de sus matices podrían calificarse de weberianos: por ejemplo, su fe en la racionalidad burocrática y la eficacia administrativa del Estado moderno.

Semejante sincretismo puede calificarse a su vez de incoherente en el plano teórico. Pero sus resultados prácticos, a lo largo de un período sostenido de crecimiento económico de unos veinticinco años, han estado a la vista de todos (aunque pertenezcan ya a la Historia).

b) La corriente del «diálogo crítico» con el marxismo

Esta corriente deriva más directamente del paradigma marxista como punto de referencia para su análisis de la sociedad. Retoma la economía política y las clases sociales como ejes básicos sobre los que gira la organización del Estado. Pero considera que la lucha de clases no agota todas las posibilidades de participación *en la sociedad civil*. Por tanto, interesa extender al máximo esas posibilidades a través de la profundización en la democracia política que, a largo plazo, puede llevarnos a la democracia económica y social plena.

Muchos de los estudiosos de esta corriente incorporan algunos de los puntos neurálgicos del análisis weberiano sobre el Estado y rechazan que el análisis del poder estatal se pueda asimilar *exclusivamente* al análisis de clase. Weber había subrayado la distinción entre la naturaleza del Estado, el aparato burocrático-organizativo que requiere, y la estructura social que conforma (la burocracia como estamento, con intereses diferenciados). Además había introducido en el análisis del poder el tema de la racionalidad —característica de toda modernización— y el de la legitimación, fundamental para mantener cualquier tipo de poder. Aspectos todos ellos que en adelante van a tener un peso sustancial en el cambio de las categorías analíticas, sobre todo en el campo marxista menos ortodoxo.

La tradición socialdemócrata va a jugar aquí también un papel importante. Desde este punto de vista, el «rol» del Estado puede cambiar y ser reconquistado en beneficio de todos (y no sólo de la clase dominante)

Javier Martínez Cortés, S.J.

mediante la participación institucional, el voto y todos los mecanismos que pone en juego la democracia política.

Para estos pensadores (N. Bobbio, De Felice) el *Welfare* se constituye no sólo en función de la lógica del capital y sus necesidades de acumulación, sino también como resultado de las reivindicaciones y la lucha sistemática de la clase obrera, y de los conflictos ciudadanos —la sociedad civil— y políticos.

Así, Bobbio (3) arguye que la democracia «burguesa» representa en realidad una victoria de la clase trabajadora sobre el Estado capitalista e insiste en que se tiende a ignorar la importancia fundamental que la emancipación política supone como precondition de la emancipación económica. La emancipación política es también emancipación humana, y requiere el fortalecimiento de las instituciones que la tutelan, por una parte; y por otra la extensión de los derechos a *todas* los ciudadanos y no sólo a las clases más favorecidas. La evolución del Estado, por tanto, estará en función de las luchas de clase y ciudadanas: ellas generarán las condiciones de posibilidad para que el Estado moderno se convierta en el distribuidor justo de la riqueza socialmente producida.

De Felice centra su atención sobre la periodización histórica del *Welfare State*. Para él, la primera «oleada» de política social de bienestar fue el resultado de una necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo, más que resultado de la acción desarrollada por el movimiento obrero en esos momentos. Pero esa reconstrucción de los «roles productivos» (extensión general de la educación, etc.) llevó aparejada una reconstrucción de los «roles sociales». Esas políticas de «reconstrucción» se institucionalizaron como instrumentos de gestión de la conflictividad social y del consenso y contribuyeron a definir una nueva forma de socialización. Para De Felice, socialización es el proceso de constitución de la sociedad; supone grados de organización y autonomía de las instituciones (sociedad civil que tiende al corporatismo: patronal, sindicatos, etc.). Socialización y ciudadanía no son separables, en cuanto contribuyen a definir un proceso unitario. Ciudadanía implica el papel del Estado y socialización el del mercado: en la combinación y copresencia de ambas categorías se encerrarían las contradicciones de la sociedad actual.

La lucha dialéctica entre ambos polos hace que en la segunda «oleada» de las políticas de bienestar, la política social se convierta ya en elemento esencial del gasto público, cambie el papel del Estado en relación con la economía, y se pase de modelos selectivos de bienestar a modelos más universales como fruto de una acrecentada conciencia del carác-

(3) N. Bobbio: «¿Existe una doctrina marxista del Estado?» Ed. Avance. Barcelona 1976. También N. Bobbio: «¿Qué socialismo?» Ed. Plaza y Janés. Barcelona 1977.

El estado de bienestar y su crisis

ter público del proceso de acumulación. Es decir, se han sentado ya las bases de una contradicción entre una organización social que está inmersa en la lógica del intercambio y el contrato, y la fuerte presión ciudadana hacia el universalismo que tiende a romper ese ámbito de desigualdad.

Aunque las contribuciones de esta corriente son bastante más ricas y complejas de lo que aquí hemos simplificado, es evidente que uno de sus aspectos centrales es la crítica al paradigma marxista de las relaciones de producción como factor exclusivo de cambio, y por tanto a la identificación de la esfera de lo económico y lo político en el papel del Estado moderno.

3. EL ESTADO DE BIENESTAR: SUS CRITICOS

3.1. La crítica marxista

Ante el éxito innegable de las políticas de bienestar social, que implicaban la atenuación de las contradicciones de clase y la consiguiente integración del movimiento obrero en las estructuras del Estado, el pensamiento marxista se esfuerza en «desenmascarar» este rodeo del capitalismo con el que pretende aliviar sus tensiones internas. Al examinar la literatura marxista a este respecto, se descubre una paradoja: los textos principales se publicaron en su mayoría durante los años 70, pero parecen estar fuertemente impregnados por el clima intelectual de los 60. No tanto en su radicalismo explícito cuanto en su optimismo implícito. Porque son análisis del capitalismo que parecen compartir con los apologetas de éste la convicción de que las crisis económicas son cosa del pasado. La posibilidad de que, una década más tarde, el Estado de Bienestar llegara a ser el blanco de una durísima ofensiva neo-conservadora, era inimaginable a finales de los sesenta.

Este hecho debe tenerse presente al examinar un tema que aparece de forma recurrente en los autores marxistas: la funcionalidad del Estado de Bienestar para el desarrollo capitalista. Funcionalidad que se explica.

a) o bien a partir de una concepción instrumentalista del Estado, como fruto de la acción deliberada de *un sujeto* (el Estado). —Así la concepción de Ralph Milliband en Gran Bretaña—.

b) o bien a partir de una concepción estructural-funcionalista, como consecuencia de la propia lógica del capital; pero la estructura viene en todo caso a garantizar la reproducción del capital. —Esta es la concepción de Nico Poulantzas, polemizando con Milliband—.

c) o (en el caso de la corriente heterodoxa que podemos llamar pos-francfortiana —Habermas, C. Offe—) se sostiene que al garantizar la repro-

Javier Martínez Cortés, S.J.

ducción del capital (es decir, el buen funcionamiento de la esfera económica) el Estado de Bienestar crea nuevas contradicciones *políticas*: crisis de legitimación y de motivación. Pero la idea de que *es la misma economía* la que podía entrar en crisis aparece completamente alejada de su horizonte mental.

Tal interpretación, funcional para el capitalismo, del Estado de Bienestar —con matices en el tipo de funcionalidad; más simple y directa o más compleja y alambicada— lleva a gran parte de los autores marxistas a rechazar la idea de que tal Estado constituya una conquista histórica del movimiento obrero. Todavía en 1979, Gough, uno de los estudiosos más innovadores (4) sostiene que el peligro de ver la cuestión bajo tal enfoque estriba en que tal visión impide reconocer sus defectos y tiende a perpetuar semejante tipo de Estado en su forma históricamente conocida. Es preciso, por el contrario, descubrir su dinámica *socialmente* contradictoria, para así poder plantear un proyecto político con el que transformar el Estado de Bienestar en una dirección socialista.

Sin embargo, Gough, escribiendo ya en pleno comienzo de la crisis, es consciente de la posibilidad de una alternativa conservadora al Estado de Bienestar; y se la plantea incluso en términos catastrofistas previendo una ofensiva para destruir el poder de los sindicatos, que habrían constituido uno de los pilares del Estado de Bienestar. Este tiene sus límites contradictorios, pero habría que diseñar una estrategia política de coherente defensa de sus aspectos positivos, piensa Gough. Tal estrategia, sin embargo, no está desarrollada en su trabajo.

d) Hemos dejado para el final al más «clásico» de los críticos marxistas: James O'Connor. Viene a representar la recuperación de la economía política marxista en el ámbito anglosajón. Se vincula por una parte con la escuela norteamericana del capital monopolista (Baran y Sweezy) cuya hipótesis central es la siguiente: el problema del capitalismo avanzado no es el de producir plusvalía, sino el de consumir, en forma mercantil, un creciente y desmesurado excedente, nacido del establecimiento de precios artificialmente altos, gracias al control oligopólico de los mercados. Para solucionar este problema, el Estado recurriría, según O'Connor, a la carrera armamentista. *Welfare/warfare State*: Estado bélico/benefactor. Con ello pretende señalar que la otra cara del Estado de Bienestar es el armamentismo y el imperialismo connaturales al Estado capitalista, y especialmente al de los Estados Unidos. El modelo de O'Connor apunta a la siguiente contradicción interna: el Estado de Bienestar crea con una mano un mayor excedente, mientras con la otra la malgasta en armamento para eludir una crisis de subconsumo, provocada por el propicio crecimiento de excedente que él potencia.

(4) Ian Gough: «Economía Política del Estado de Bienestar». Ed. H. Blume. Madrid 1982.

El estado de bienestar y su crisis

Por otra parte, O'Connor enlaza esta línea de pensamiento con otra que lo vincula a los trabajos de Habermas y Offe (posfrankfurtianos). En esta segunda línea, la hipótesis central es que la creciente exigencia de gasto público debe crear forzosamente una crisis fiscal del Estado (5). Los impuestos no podrán crecer al ritmo exigido por las nuevas demandas ciudadanas sin provocar una crisis en la acumulación del capital. Aquí debe ser puesto de relieve el hecho de su coincidencia con un proceso empíricamente comprobado en los años 80: la crisis fiscal del Estado en un momento de caída de la rentabilidad del capital, fruto de la crisis económica de los años 70. (Aunque O'Connor no parece prever explícitamente una crisis de larga duración en la propia economía capitalista).

¿Qué podemos opinar hoy, globalmente, de la crítica marxista al Estado de Bienestar? Iniciada ya la década de los 90, es fácil ver que el Estado de Bienestar, tal y como lo hemos conocido en la época, de la segunda postguerra mundial, poseía una dinámica contradictoria. Pero ello no implica, de modo necesario, el que no haya sido una conquista histórica del movimiento obrero. En un doble sentido: sin la presión obrera, no hubiera alcanzado el grado de institucionalización que alcanzó; y por otra parte, es innegable que supuso un salto cualitativo en las condiciones de vida y en la tradicional inseguridad de la existencia de los trabajadores.

También es evidente hoy que las posiciones radicales que sólo veían en el Estado de Bienestar una mera sobreestructura funcional para el desarrollo capitalista, estaban básicamente equivocadas. De otro lado, quienes estimaron que sus contradicciones eran puramente sociales, o políticas, perdieron de vista la posibilidad de que estas contradicciones afectaran también a la propia esfera económica, induciendo una crisis ideológica de consecuencias políticas y sociales: la creación de un bloque neoconservador mayoritario en buena parte de los países industrializados.

3.2. La crítica neoconservadora

Los años 70 trajeron lo teóricamente impensable, hasta para sus críticos: una crisis profunda en la economía capitalista. Recesión económica e inflación, pérdidas masivas de empleo, crisis fiscal del Estado y aumento sin precedentes de la deuda pública. Las reacciones de lo que pudiéramos llamar «liberalismo conservador» no se hicieron esperar. Se insistió en el agotamiento del paradigma keynesiano, se apuntó a la inanidad de las teorías sobre el postcapitalismo, se minó la legitimación del *Welfare State*. Economistas como Hayek y Friedman propugnaron el retorno a las teorías neoclásicas del mercado. Pensadores liberales (como Rawls),

(5) J. O'Connor: «The fiscal crisis of the State». Ed. Saint Martin's Press. New York 1973.

Javier Martínez Cortés, S.J.

minimalistas respecto a las funciones del Estado (como Hayeck y Nozick), «comunitarios» (como Nisbet), desde el otro lado del Atlántico se mostraron escépticos en relación a la capacidad del Estado para establecer la justicia y personificar el interés común. Reclamaron su limitación y la vuelta a sus dimensiones meramente normativas. Se trataría de un repliegue de las fronteras del Estado, para evitar que el crecimiento del *Welfare* produzca más daños que remedios. El individualismo y la «desigualdad creativa» se erigieron en paradigmas culturales (no sólo ya de la derecha) y la población votante cambió en pocos años el signo de importantes gobiernos en los países industrializados.

EE.UU. y Gran Bretaña se presentan como los modelos de la nueva estrategia. Se trata de restablecer las leyes del mercado y la política monetaria para rebajar considerablemente los índices de inflación, reducir el gasto público —a costa de las políticas de bienestar, mientras que en EE.UU. continúa lo que podría denominarse un «keynesianismo militar»— y relanzar la iniciativa privada e incentivar la inversión. El «leit-motif» sería desestatalizar y despolitizar la economía de mercado.

Para justificar esta retirada del Estado se orquesta una ofensiva intelectual con múltiples frentes (6):

— la tesis central de la teoría de las «expectativas racionales», con gran despliegue de aparato econométrico, insiste en la incapacidad por parte del Estado de llevar a cabo una gestión macroeconómica acertada. La conclusión práctica es que el Estado debe ser mucho menos militante en el manejo de la economía.

— se insiste en la ineficiencia —por diseconomías de escala, generalmente— de las empresas públicas.

— se instrumenta un ataque a los sindicatos de clase, conceptualizados como una mera distorsión del mercado de trabajo.

— se subrayan los costos —presentes y futuros— del *Welfare*, que crecen a un ritmo mayor que en otras décadas, debido al aumento vertiginoso del desempleo y a la evolución demográfica que hace envejecer a la población.

— se consagran como ortodoxas las políticas exigidas por una «economía del lado de la oferta» (frente a las políticas keynesianas, que actúan sobre la demanda agregada). Se exalta así el papel de los inversores privados, la reducción de los impuestos, y la reducción de regulaciones y trabas a los negocios, que impiden las ganancias de las empresas.

— desde el punto de vista social, el *Welfare State* habría hecho proli-

(6) Cfr. Luis de Sebastián: «La gran contradicción del neo-liberalismo moderno». Cuadernos de «Cristianismo y Justicia». Barcelona 1989.

El estado de bienestar y su crisis

ferar malsanamente la burocracia, que se ha convertido en una presión sobre los gobiernos.

— los partidos tienden a transformar sus programas en ofertas electorales, dirigidas al mercado de votos, más que en proyectos pragmáticos de gestión de la realidad: con ello el Estado se ve obligado a proveer necesidades que están fuera de su alcance. Esta asistencia, excesivamente generosa, fomenta la pereza y el absentismo e incluso es poco equitativa, ya que no llega a los más necesitados (el conocido «efecto Mateo», analizado por Merton).

— en general, los grupos de presión y el corporatismo creciente de la sociedad, con sus exigencias, sobrecargan al Estado con demandas que éste se encuentra imposibilitado de satisfacer. Se ha extendido el abanico de los derechos sociales y la población espera que los gobiernos se responsabilicen e intervengan en sectores cada vez más amplios; pero al mismo tiempo piden la reducción de las tasas y la contención de los precios.

En resumen: la situación se convierte en ingobernable. Y la «Única salida» es un retorno paulatino a las premisas del *laissez faire* que contengan el gasto público e incite la inversión privada, renunciando a las formas intervencionistas del Estado.

4. LOS RESULTADOS DE LA OFENSIVA NEO-CONSERVADORA. ¿DONDE NOS ENCONTRAMOS HOY?

La época de auge del Estado de Bienestar parece que fue el resultado de una convergencia de factores: económicos (una expansión sin precedentes, orientada por una «ortodoxia» keynesiana), político (de tendencias liberales, democristianas y socialdemócratas), y éticos (una mayor conciencia de igualdad sustancial entre ciudadanos). ¿Qué queda de todo ello?

a) En la esfera económica, el paradigma keynesiano parece agotado: ha pasado a la condición de heterodoxo. ¿Tiene ello que significar necesariamente una vuelta pura y simple a las políticas económicas del *laissez faire*?

La ortodoxia económica provee de elementos organizativos y de soluciones a los grupos políticos y sociales dominantes. En el vertiginoso mundo de cambios que nos ha tocado vivir —acelerado últimamente por el espectacular hundimiento de las economías en los países del llamado «socialismo real»— parece imponerse la idea, a través de los *mass-media*, de que las opciones económicas en tiempos de crisis son únicas. E incluso se extiende esta filosofía reduccionista a las etapas de recuperación económica. ¿Cabe aceptar esta filosofía como consecuencia de un análisis económico «científico» (es decir, no-ideológico)? Sin ser economistas, nos posee

Javier Martínez Cortés, S.J.

la arraigada sospecha de que no hay pensamiento económico neutral. Las soluciones económicas se buscan por unas determinadas vías, y no por otras, en función de unas cambiantes posiciones de hegemonía política, cultural, etc. No faltan opiniones autorizadas que ven la crisis fiscal del Estado como relativa, ya que el gasto público no deja de crecer, aunque a partir de la mitad de la década de los 70 se observen menores tasas de crecimiento. Lo que la crisis ha traído a primer plano es la necesidad de un análisis más riguroso de los problemas de eficiencia.

Que los efectos económicos de la recesión no han sido tan determinantes, se infiere de las mismas declaraciones hechas por defensores convencidos de la propuesta neo-liberal. Oigamos a Stockman (consejero económico del presidente Reagan): «de la cabeza a los pies, el Estado de Bienestar está casi intacto como antes» afirma, más bien desalentado, en sus Memorias.

Lo cual tiene su lógica social. La historia, aunque no muy larga, de los Estados de bienestar muestra que su comportamiento más que a una veleta, se puede asimilar al de un petrolero moviéndose a velocidad cambiante y cambiando con dificultad de rumbo, una vez en movimiento.

Todo ello no obsta para admitir la necesidad de una revisión del concepto de «estado keynesiano de Bienestar» y la aceptación práctica de modelos muy diferentes según el grado de intervención estatal, la importancia del mercado y el peso político que se conceda al objetivo del pleno empleo.

b) Lo anterior nos introduce en la esfera de los factores político-sociales. En la configuración del concepto subyace un pacto implícito entre las fuerzas sociales —empresarios y trabajadores— para el reparto del sustancial incremento de la productividad que caracteriza a esta fase de crecimiento sostenido del capitalismo (1950-1972). Y va acompañado de un consenso básico entre los partidos —democristianos y socialdemócratas— que predominan en el escenario político de la época, a propósito de la viabilidad y la conveniencia del modelo, con distintas variantes.

Tal consenso ideológico se ve vigorosamente atacado por la derecha conservadora con ocasión de la crisis económica. No sólo se rechaza el análisis de clase como hermenéutica social, sino que se vislumbra en las políticas socialdemócratas y corporativas una amenaza para la libertad y un peligro para el desarrollo de la economía —el keynesianismo no es una respuesta a esta crisis— y por tanto una amenaza también para el bienestar futuro.

En este contexto, la alianza de clases que caracteriza el consenso de la postguerra, se quiebra. La crisis del Estado de Bienestar tendría rasgos predominantemente políticos y sería consecuencia de las actitudes de las mayorías parlamentarias (apoyadas en las clases medias) que repre-

El estado de bienestar y su crisis

sentan a los grupos mejor situados en la jerarquía posicional de la distribución de la renta. Se puede decir así que la crisis económica ha servido para reconstruir la jerarquía posicional, orientando las sociedades industrializadas hacia esquemas profundamente «dualistas», favorecidos por la incapacidad para evitar el desempleo —en cantidades masivas—, la expansión de las nuevas tecnologías, y las rigideces en la utilización de la demanda como motor de la actividad económica. El papel del Estado en el manejo de la crisis se convierte en uno de los escenarios principales para el desarrollo de los conflictos de intereses y las luchas por la distribución de la renta.

En esta situación, las propuestas de la izquierda (como la Estrategia Económica alternativa británica, el Eurocomunismo o el Pacto Corporatista italiano) no han sido capaces de ofrecer alternativas políticas solventes para la mayoría.

Los países gobernados por partidos neoconservadores han hecho funcionar el sistema con medidas de desregulación: de hecho han logrado crear millones de puestos de trabajo, aunque con un empleo mucho más precario y sin reponer todos los que se destruyeron después de la crisis. Y en la práctica han abandonado el principio de garantizar un nivel de vida mínimo, entendido como derecho social. No sólo ha crecido la riqueza, sino también la pobreza (dualización de la sociedad).

Cabría mencionar una tercera opción ante la crisis —sin que quepa entenderla como una ideología social completa—. Vendría representada por países como Austria, Suecia o Noruega. Aunque no pueden olvidarse sus peculiaridades, se perfilaría como la alternativa del corporatismo social-demócrata, una aproximación pragmática a la integración del Estado de Bienestar en la nueva situación del capitalismo. En estos países el desempleo no ha crecido en exceso, se han mantenido los servicios sociales universales y el leve aumento de la pobreza no ha sido capaz de establecer una sociedad dual.

c) El ejemplo de estos países plantea la cuestión del influjo del factor ético (conciencia igualitaria de ciudadanía) en la voluntad política, a la hora de tomar decisiones de alcance económico. Porque éstas no vienen inexorablemente «dadas» por lo que podríamos llamar constricciones objetivas.

El factor ético, con el que la ideología neoconservadora legitima su ofensiva contra el *Welfare*, es que la «providencia estatal» acaba por fomentar un tipo de individuo, apático y perezoso, que abandona en manos de organismos administrativos lo que debería constituir su responsabilidad personal. Supondría en la práctica la negación de la iniciativa individual y el espíritu de empresa, de la creatividad y la innovación.

La verdad parcial que en ello se encierra no debe velarnos —ideológicamente— la otra cara de esta moneda de la «desigualdad creativa» que aboga por el desmantelamiento de cualquier Estado de Bienestar (incluso

Javier Martínez Cortés, S.J.

en los países donde aún no se había asentado sólidamente). Este «individuo innovador» cuya expansión se proclama como un deber benéfico para toda la sociedad, no se puede identificar simplemente con todo ciudadano. El individuo en una sociedad compleja es siempre un individuo *socializado* en un determinado estrato económico y cultural, con mentalidad y aptitudes adquiridas muy diferentes. Y la ausencia de cualquier intervención que efectúe algún tipo de discriminación positiva, ante unas duras condiciones de desigualdad, equivale a la instauración de un abierto darwinismo social.

Semejante darwinismo no nos parece éticamente aceptable. Y menos dentro de corrientes de pensamiento político que apelen a raíces de tradición cristiana. El concepto de «ciudadanía» quedaría mutilado si se le concibe como mera igualdad —teórica— ante la Ley (igualdad que luego no se realiza en la práctica).

Este déficit ético estaría en la base de la crisis del Estado de Bienestar y se manifestaría *con ocasión* de la crisis económica. No es que las dificultades de financiamiento del *Welfare* no sean reales. Es que podrían haber afectado solamente a las formas concretas en que el Estado de Bienestar se plasmó —en la postguerra— en un contexto económico hoy profundamente alterado. Pero a lo que apuntaba la ofensiva neo-conservadora es a la idea misma de solidaridad ciudadana, sobre la que dicho Estado se ha ido institucionalizando. Así Paolo Roberti (miembro del Consejo de Asesores Económicos del Gobierno italiano) subraya como hipótesis mucho más verosímil que la del exceso de gasto estatal, esta otra:

Ninguna crisis social se debe a un sólo factor. Deben investigarse por tanto una multiplicidad de causas. Pero entre las más relevantes, a su juicio, estarían:

— la incapacidad en reconciliar los principios sociales con los que gobiernan el mercado.

— una lenta transmutación de principios y objetivos sociales. El empuje idealista y solidario que tendía a unir a las poblaciones en el periodo de la postguerra, se amortiguó durante los años 70. La *gift-relationship* o relación altruista fue siendo sustituida por el principio del «también a mí»; y los criterios de justicia social suplantados por los de mérito y desigualdad (7).

Si esta hipótesis fuera históricamente correcta, cualquier solución a la crisis del Estado de Bienestar debe ser inicialmente buscada a través de una recuperación de su legitimidad y una reformulación de sus estructuras concretas.

(7) Cfr. P. Roberti: «Reflexiones críticas sobre los principios y los instrumentos del Estado de Bienestar, con referencia al caso italiano» en: «Crisis y futuro del Estado de Bienestar». Comp. Muñoz de Bustillo. Ed. Alianza Universidad. Madrid 1989.

El estado de bienestar y su crisis

Desde este plano de recuperación de legitimidad, se ha insinuado en el ámbito español (8) la necesidad de elaborar política e ideológicamente un concepto de «individualismo de izquierda» que pueda oponerse al individualismo neoconservador, glorificado como creativo y exaltador de la personalidad, pero excluyente de un amplio sector social, al que relega a la marginación. (¿Vuelve la fascinación por Nietzsche?).

En cualquier caso, y a pesar de que en los niveles teóricos permanezcan muchos interrogantes por explorar, el *Welfare State* como forma moderna del Estado ha supuesto una serie de transformaciones en la sociedad actual difíciles de olvidar —y por tanto, de suprimir—. Ha cambiado y extendido muchos de los derechos individuales y colectivos, ha modificado las formas de la conflictividad socio-política, ha visto nacer nuevos grupos y frentes de reivindicación, ha extendido el concepto de democracia. Y con todo ello ha reformulado la dialéctica Estado-sociedad.

El problema de conciliar libertad/igualdad, crecimiento económico/desarrollo de la democracia, en las modernas sociedades industriales, ha tenido durante veinticinco años —en condiciones históricas y geográficas determinadas— una nueva formulación que a muchos ha parecido superior a formulaciones anteriores; y sus desarrollos futuros no podrán prescindir de esta experiencia histórica.

(8) Cfr. L. Paramio: «La crisis del Estado Providencia» en: Revista «Leviatán». Otoño 1989. N.º 37.