

El Estado del bienestar postindustrial

Alberta TONIOLO



Ilustración: David Miedes Casas

Alberta Toniolo (Treviso, 1959) es profesora de Historia e Instituciones Económicas en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha participado en distintos proyectos de investigación tanto en Italia como en España acerca de los modelos de desarrollo pre-industrial e industrial en territorio italiano así como a nivel europeo. En la actualidad está inmersa en el estudio del surgimiento y consolidación de sistemas normativos complejos excluyentes en la Edad Moderna.

¿Está agotado el modelo del *welfare*?

El conjunto de políticas y actuaciones institucionales conocidos como el "Estado del bienestar" empezó a ser aplicado y perfeccionado a partir de la segunda posguerra, particularmente en Europa occidental, con la intención primaria de evitar la inversión de tendencia en la dinámica de los ciclos de la economía real o, por lo menos, de moderar y diluir su impacto.

Su configuración originaria, que acompañó el desarrollo extraordinario de los años 50 y 60, quedó profundamente alterada a raíz de las perturbaciones macroeconómicas que caracterizaron la llamada "década perdida" (1973-1983) y de la posterior reestructuración que interesó a las formas institucionales de regulación de los mercados. El viraje de aquella fase y su afianzamiento posterior supuso la redimensión drástica o el final, según los casos, de la participación directa de los Estados en el sector industrial y de servicios, pero no la eliminación total del *welfare*. Lo confirma el hecho de que, durante los últimos 25 años, la mayor parte

de los países que integraban la antigua CEE han continuado realizando políticas de seguridad social y redistribución de la renta, aún si con un matiz substancial: a diferencia de la primera fase, ahora su propósito principal es fomentar el consumo privado, habiendo cedido al mercado la responsabilidad de crear ocupación y asegurar así la estabilidad de los ingresos fiscales.

A la luz de lo que ha pasado en el curso del período de expansión más reciente (1995-2007) y, sobre todo, a partir de la crisis actual, el cambio parcial de paradigmas introducido en los años 80 no sólo no ha podido evitar un deterioro progresivo del modelo, sino que ha dado alas a una serie de problemas orgánicos que pueden ser definidos sintéticamente como la dificultad creciente de las instituciones públicas para hacer frente a sus obligaciones sociales.

De un lado, el Estado del bienestar debe hacerse cargo de la demanda relacionada con el estímulo del crecimiento económico (dejado en manos privadas), del otro, tiene que satisfacer la demanda de bienestar mínimo para asegurar al mismo sistema institucional un grado de consenso y vertebración sociales ajustado a las exigencias de las mayorías electorales internas (inevitablemente interclasistas).

En términos generales, los desequilibrios que han perjudicado el funcionamiento de la actual variante del modelo *welfare* y que ahora parecen incluso minar su viabilidad en el corto y medio plazo obedecen a tres clases de crisis de legitimación del modelo: la causada por la dinámica y los efectos de la globalización; la derivada de una sobrecarga financiera por factores vinculados al rol del Estado en cuanto promotor del crecimiento económico; y la crisis causada por la perversión del papel que los partidos políticos juegan en el tejido institucional de determinadas democracias parlamentarias. Volveremos a examinar con más detalle estas cuestiones en la última parte del artículo.

Última etapa del gobierno de los intereses colectivos (en Europa Occidental)

El concepto "gobierno de los intereses" se refiere a la dirección y coordinación de los objetivos, relaciones y actuaciones de los grupos organizados que operan en un sistema económico (SE) específico. Cuando las instituciones formales públicas se hacen cargo de estas tareas básicas, los intereses económicos particulares de los actores se convierten en "colectivos", es decir sociales y a la vez políticos.

Durante los últimos tres siglos, en Occidente se ha impuesto progresivamente la tendencia hacia la legitimación de un número creciente de grupos y sectores y hacia la homogeneización de los mecanismos de su representación en el gobierno de los intereses (en los ámbitos central y periférico, así como en los gubernamental y económico, público y privado).

Una posible explicación al fenómeno se puede encontrar en las teorías desarrolladas por M. Olson¹ y W.H. Oakland², según las cuales la existencia de las instituciones públicas (del mismo Estado) se fundaría en la incapacidad de los actores que actúan en los SE y, en general, en los sistemas normativos complejos (SNC)³ de generar bienes públicos a través de acciones individuales o cooperativas que no cuenten con el soporte de una dirección externa. En otras palabras: para limitar los conflictos, estabilizar el entorno y optimizar los resultados, es necesario que las finalidades, elecciones y conductas subjetivas sean coordinadas por unas entidades externas situadas en el eslabón más alto de la legitimidad política. En su experiencia histórica concreta, las instituciones pú-

1 OLSON, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: University Press.

2 OAKLAND, W.H. 1987. "Theory of Public Goods". Pp. 465-535 (vol. 2, chapter 9) in *Handbook of Public Economics* editado por A. J. Auerbach y M. Feldstein. Amsterdam: Elsevier.

3 Por SNC se entiende el conjunto de las actuaciones e interacciones de todas las reglas e instituciones, formales e informales, que operan en un contexto determinado.

blicas occidentales, con el objetivo de asegurar y consolidar su posición, han acabado volviéndose cada vez más inclusivas, en el sentido que han englobado y conferido representación formal a un número creciente de intereses o grupos socioeconómicos, hasta casi llegar a prescindir de su peso y poder real de negociación.

El *welfare* no fue otra cosa que el resultado del proceso de democratización de nuestros mercados políticos y económicos que se aceleró durante el siglo XX y que a largo plazo comportó un declive substancial de la desigualdad de la renta, juntamente con la ampliación de los derechos civiles y políticos. El estrecho vínculo que une a las dos clases de fenómenos queda también demostrado por el hecho de que los sistemas de *welfare* fueron implantados de manera más precoz e incisiva en los países que, en términos comparativos, presentaban una mejor distribución de la riqueza ya en los siglos XVIII-XIX y en la primera mitad del XX⁴.

El eje vertebrador del Estado del bienestar consiste básicamente en unas instituciones y actuaciones institucionales que centralizan y conciertan las negociaciones entre los distintos actores sociales y económicos que se interaccionan en los SE y SNC. Su principio motor es el "pacto" entre los jugadores y su proceder es la revisión constante de los acuerdos alcanzados anteriormente. Gracias a su legitimidad inclusiva y función de coordinación *ex partes*, el Estado se convierte en la acción colectiva por excelencia y el principal agente de representación pública de una espesa y compleja red de intereses, a menudo en origen contrastantes.

Los factores históricos

Desde una perspectiva histórica, el Estado del bienestar en Europa occidental se plasmó para ha-

cer frente a tres órdenes principales de problemas surgidos en los primeros años de la segunda posguerra⁵.

1. Entre finales de la década de 1940 y comienzos de la década de 1950, los países precisaban generar a corto y medio plazo ingentes aportaciones de capitales para invertir en la reconstrucción de las infraestructuras y en la compra de tecnología de los EEUU. El desorden que afectaba a los mercados financieros internacionales dejaba como única opción la creación y acumulación de capitales por medio de la actividad económica nacional. Pero adoptar esta estrategia, implicaba sacrificar a medio plazo el consumo interno bajo el objetivo de poder fomentar más adelante, en los años siguientes, un crecimiento económico significativo y unas rentas más elevadas. En términos más concretos, para poder generar capitales de manera endógena era preciso estabilizar el aumento de los salarios y canalizar las inversiones hacia una mejora de la productividad.

Lo que hacía falta, en definitiva, era crear un mecanismo institucional capaz de superar los intereses a corto plazo y ofrecer una perspectiva de futuro a los grupos de interés implicados. Haciéndose cargo de este objetivo colectivo y público, los gobiernos europeos se convirtieron en inversores de capital fijo y humano que apostaban por unos resultados a largo plazo.

2. Los agentes económicos tenían inicialmente una escasa disponibilidad para colaborar entre ellos, si esto implicaba la renuncia a una parte de sus objetivos específicos. Por ejemplo, los sindicatos sectoriales querían subir sus salarios aún a costa de otras categorías de trabajadores. Por su parte, las empresas líderes no eran propensas a incrementar sus gastos en I+D y formación profesional porque estaban convencidas que sus inver-

4 KUZNETS, S. 1955. "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, Vol. 45(1), pp. 1-28. / WILLIAMSON, J.G.. 1991. *Inequality, poverty, and history*, Cambridge: Basil Blackwell. / FOGEL, R.W.. 2004. *The escape from hunger and premature death, 1700-2100*, Cambridge: University Press.

5 Para un análisis más detallado véase IVERSEN, T. 2005. *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge: University Press.

siones habrían finalmente acabado por beneficiar a la competencia.

3. Faltaba un clima de confianza general capaz de desactivar las expectativas a corto plazo y los conflictos distributivos entre trabajadores y patronales. Los agentes económicos (y sus grupos de referencia) estaban dispuestos a reducir sus beneficios inmediatos sólo si se convencían de que, en una segunda fase, habrían recibido una cuota del incremento de la renta generado por su renuncia inicial. La colaboración tenía que presuponer una solidaridad entre jugadores inicialmente opuestos y unas políticas sociales de redistribución.

La solución a estas cuestiones potencialmente muy conflictivas fue implementar un modelo institucional de gobierno de los intereses que coordinaba las negociaciones con y entre los agentes de manera centralizada y transversal. A través de sus nuevos procedimientos, las instituciones públicas de las democracias europeas consiguieron direccionar a la vez los tres problemas básicos, convirtiéndose en el eje político central alrededor del cual, en las décadas de 1950-1960, fue posible construir un régimen único de producción (el *welfare*) en todo el grupo de los principales aliados de los EEUU.

A pesar de los cambios introducidos en los objetivos y mecanismos de actuación institucional después de la crisis estructural de 1973-1983, el modelo ha continuado existiendo e incluso ha sido vehiculado con matices hacia los nuevos países miembros de la CEE/UE, por lo menos hasta la implosión del bloque soviético y la siguiente oleada de incorporaciones durante las décadas de 1990-2000.

La razón es sencilla. El proceso de integración europea precisaba reducir a unos estándares compatibles los conflictos sociales internos que podían derivar de los ajustes macroeconómicos y los procesos de conversión productiva requeridos por el

sistema de división del trabajo hacia el cual se estaba orientando la Unión. La extensión del *welfare* a países como Grecia, Portugal y España (aún si a menudo en una versión más limitada), fue el engranaje que aseguró la paz social, la legitimación y la adaptación suficiente y necesaria para llevar a cabo el siguiente proceso de eliminación de las fronteras interiores e inserción exitosa en la dinámica de la globalización.

Unas claves de interpretación de la crisis actual

Antes hemos planteado la existencia de tres fenómenos que fomentan la crisis actual de legitimación del Estado del bienestar. Vamos a analizar brevemente sus características principales.

1. El primer grupo de dificultades tiene que ver con el funcionamiento y los efectos de la globalización. El proceso de integración de los mercados de los últimos 30 años se ha llevado a cabo bajo unas condiciones de liberalización y desregulación que han aumentado sensiblemente el poder contractual y la fuerza política de las empresas transnacionales y han convertido a los mercados internacionales de capitales en un poder fiscalizador de los Estados (y de las uniones aduaneras a las cuales pueden pertenecer).

De manera paralela, el impacto redistributivo del movimiento de factores alimentado por la integración de los mercados, junto con la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos productivos, han modificado la relación entre incremento de la productividad e incremento del valor añadido aportado por el trabajo. El cambio es trascendental, porque en el modelo de crecimiento del pasado esta relación había sido tendencialmente directa y proporcional, mientras que ahora tiende a diluirse o incluso a volverse inversa.

La consecuencia ha sido y es que todas las economías más avanzadas, abarcando las de la Zona

Euro, a partir de mediados de los años 90 han registrado una aceleración en la caída de los salarios medios reales y en la participación de las rentas de trabajo, sobre todo asalariado, en la Renta Nacional. Este descenso ha ido a menudo asociado con unos ajustes de los mecanismos de recaudación fiscal (vía impuestos indirectos y mayor presión sobre las rentas medias) que han acabado por perjudicar aún más a los contribuyentes perceptores de retribuciones por empleo.

En un entorno en que los salarios reales disminuyen progresivamente mientras que el capital pide un estatus de casi exención fiscal estructural, a los gobiernos les quedan pocas opciones para aumentar los ingresos de hacienda y financiar el *welfare* sin deprimir a los consumos: favorecer el crecimiento demográfico interno, intentar atraer capitales foráneos y, a la vez, ayudar a los agentes privados para que generen ocupación creciente, alimentando así el número total de contribuyentes. Inevitablemente, los límites de este tipo de actuación quedan totalmente al descubierto en el caso que se produzcan una reducción de los flujos financieros y/o una caída de la demanda agregada, producción e inversión.

2. El resultado de lo anterior ha provocado una sobrecarga financiera de los Estados y una presión creciente hacia los sistemas de protección y gasto sociales a cargo del *welfare* ya que, de un lado, las fuerzas motrices de la globalización piden a los gobiernos fomentar, destinando recursos públicos, un modelo de crecimiento económico basado en sus paradigmas y estrategias; del otro, porque la lógica de este modelo funciona de manera eficaz sólo si se acompaña con una reducción del déficit y de los impuestos sobre las rentas, especialmente de capital; y finalmente, porque en las democracias parlamentarias las clases políticas dirigentes aún deben la legitimidad de su poder al consenso de masas que desarrollan expectativas individuales y colectivas en términos de amparo y tutela por parte de las instituciones.

Así que la reducción del déficit público frente a una disminución de los ingresos, por ejemplo debido al aumento del paro, pasa por un único camino, esto es: adoptar políticas económicas, fiscales y sociales basadas en la desregulación, privatización y "residualización" de los servicios vinculados al bienestar, so pretexto de crear las condiciones para poder mantenerlo.

En general, la devaluación de los estándares de protección social busca aumentar la competitividad interna para atraer a inversores extranjeros que se encarguen de reactivar y alimentar la actividad económica y ocupación. Por esta razón las políticas adoptadas por gobiernos con distinta inspiración ideológica han acabado siendo todas muy similares.⁶

3. *Last but not least*, y haciendo especial hincapié en la historia reciente de los países meridionales de la UE17, debemos añadir como factor de crisis del Estado del bienestar la adulteración del papel institucional jugado por los principales partidos políticos. Me refiero a la progresiva implantación (informal, pero no por esto menos real) de unos "regímenes partidocráticos" en que los grupos políticos que consiguen el control de las instituciones centrales y periféricas las "ocupan", en el sentido de que las vacían progresivamente de sus finalidades públicas y colectivas originarias para acabar utilizándolas como meros instrumentos al servicio de sus estrategias e intereses de grupo, a menudo exclusivos.

Del manejo indebido de los bienes públicos derivan en gran medida unos altos niveles de corrupción y el uso discrecional e ineficiente (social y económicamente) de los recursos públicos que, finalmente, se destinan a satisfacer la demanda de viejas y nuevas clientelas políticas, territoriales y sectoriales.

⁶ Véase las tesis de la "convergencia del bienestar" y de la "carrera a la baja" en YEATS, N. 2001. *Globalization and Social Policy*, London: Sage.

Las políticas residuales de intervención directa del Estado (trasferencias a familias y empresas, inversiones en infraestructuras, ampliación del aparato administrativo público), se convierten en herramientas para desplazar de un partido al otro el consenso electoral de las mayorías, ya que este último acaba supeditado a la concesión constante de beneficios adicionales a un número creciente de potenciales votantes y financiadores (que se vuelven "clientes inversores" de los partidos).

Este tipo de régimen *de facto* no solamente pervierte a los mecanismos keynesianos de redistribución de la renta, sino que hace tarea imposible el control del aumento del gasto y déficit públicos, motivos por los cuales en tiempos de crisis económica los países con métodos partidocráticos de gobierno acaban pagando unas facturas más altas que los otros (véase el desempeño de Italia en la década de los 70 y en el presente; y los de Grecia, Portugal y España durante los últimos 15 años).

Conclusiones

El *welfare* como conjunto de las políticas y actuaciones institucionales llevadas a cabo en Europa occidental nació y se consolidó en una fase en que la productividad del trabajo era el motor del crecimiento económico, y la relación entre el aumento de las rentas reales y de la productividad/producción era el primer motor de los avances en las condiciones de vida de las poblaciones. Hasta la crisis de 1973-1983 la desigualdad económica y social fue disminuyendo de forma constante y significativa en todas las democracias de nuestro continente. El modelo se basaba en unos acuerdos sobre los accesos a la riqueza generada colectivamente y en el equilibrio entre sus canales de distribución (a través de los mecanismos de los mercados) y de redistribución (a través de la acción estatal).

Puede que la versión del Estado del bienestar que se forjó en la década de 1980, y de la cual hemos

intentado dar aquí unas coordinadas, fuera en realidad otro patrón de gobierno de los intereses dotado de un ADN completamente distinto, a pesar de su aparente continuidad con la fase anterior. En buena medida, el vínculo entre productividad y valor del trabajo se ha roto; la producción nacional y la demanda interna pueden prescindir la una de la otra, ya que los mercados son ahora "globales"; el crecimiento económico medido con el PIB per cápita resulta compatible con altos niveles de paro y el empobrecimiento de enteros sectores sociales; y el motor de la expansión son las TIC, ya no el trabajo.

¿Qué modelo de Estado del bienestar se está agotando en la actualidad? ¿El que quería fomentar y contribuir a una economía real capaz de mejorar la distribución de la renta, en primer lugar por medio de los engranajes de los mercados político y económico? ¿O en cambio estamos asistiendo a la crisis de un paradigma que durante años se ha limitado a compensar con mucho dispendio los desequilibrios constantes creados por unas fuerzas económicas dejadas libres de actuar y que han demostrado por doquier no saber desarrollar ni pactos sociales, ni bienes públicos, ni bienestar colectivo estable?

Si la respuesta se decanta por este último patrón, sabremos lo que hace falta para innovar el *Welfare State* y devolverle más eficiencia, efectividad y capacidad de generar riqueza.