



Revista de Fomento Social, 50 (1995), 149-169

Crisis y futuro del Estado de bienestar

Consejo de Redacción

La crisis del Estado de bienestar es uno de los grandes tópicos de la literatura económica y social de nuestros días. La propuesta neoliberal, uno de los temas punteros de debate hoy, arranca precisamente de la denuncia de la crisis de este modelo. Pero este modelo ha sido el que hizo posible el alto grado de desarrollo y bienestar al que han llegado, aunque con diferencias, las sociedades occidentales (sobre todo europeas), y en concreto la española. Su revisión afectaría a muchos de los logros que con él se han alcanzado. Y, sin embargo, esta revisión parece inevitable: es más, está ya en curso.

Nosotros también queremos hacernos presente en ella ofreciendo nuestras reflexiones. En ellas deseamos distinguir dos niveles, que en la realidad son inseparables: el nivel del debate más ideológico y el de la viabilidad práctica. El primero se refiere a la legitimación: ¿está justificado desde el punto de vista ético y desde una determinada visión de la persona humana y de la sociedad? El segundo es eminentemente técnico: ¿cómo es posible hacerlo realidad? ¿a través de que

EDITORIAL

instituciones? ¿con qué costes? ¿cuál puede ser su alcance? No tendría sentido hablar de legitimación sin preguntarse por la viabilidad: caeríamos entonces en un discurso utópico, que no conduciría a nada concreto. Pero si entramos en el análisis de los graves problemas que hoy plantea su viabilidad, no podemos prescindir del trasfondo ético que encierran tanto el modelo como sus alternativas.

Para comprender mejor todo este complejo de problemas no conviene prescindir de la memoria histórica. Porque el Estado de bienestar tiene su propia historia, y en ella encuentran alguna luz no pocos de los aspectos que hoy resultan más problemáticos. ¿Cuáles fueron, pues, su origen y desarrollo?

¿Por qué nació el Estado de bienestar?

En la génesis del Estado de bienestar hay dos hechos decisivos, que llegan a percibirse como una gran amenaza para la estabilidad de las naciones y para la paz mundial tras la primera guerra mundial: la crisis del capitalismo liberal y el establecimiento del comunismo en algunos países europeos.

El capitalismo en su versión más liberal había dado buenos resultados económicos durante el siglo XIX. Apoyado en la base de máxima libertad de iniciativa individual y mínima intervención del Estado, los países industrializados de Europa habían visto crecer sus niveles de producción y de renta a ritmos desconocidos hasta entonces. Pero este crecimiento, hecho posible gracias a una notable acumulación de capital, había tenido como efecto concomitante (¿y como condición de posibilidad?) una explotación desenfrenada de las clases obreras industriales. El origen de los movimientos anarquistas y socialistas tiene que ver con esta conciencia creciente de la clase obrera de ser víctimas del desarrollo económico. Fruto de estos movimientos será la conquista de ciertos derechos sociales, reconocidos en leyes sobre condiciones de trabajo y limitación de la jornada laboral.

Al tiempo que estas conquistas se hacen realidad la situación se agrava por otro lado: por el de las crisis cíclicas de la actividad económica, cada vez más agudas en términos de paro, deflación, quiebras de empresas y deterioro generalizado de la situación. Las clases trabajadoras, sin los mecanismos de defensa de que hoy se dispone frente al desempleo, sufren de forma mucho más drástica las consecuencias de estas crisis. Sus efectos en forma de malestar social y pérdida de credibilidad de las instituciones sociales y políticas llegan

al extremo con la crisis de 1929. El triunfo de gobiernos autoritarios en Centroeuropa tiene que ver con el miedo ante la inestabilidad provocada por estas crisis. Como había preconizado Marx, varias décadas antes, el final del capitalismo podría arrancar de sus propias contradicciones internas.

Como contrapunto a la debilidad del sistema socioeconómico y político de Europa, en la Unión Soviética parece consolidarse el colectivismo, un sistema que siempre se presentó con vocación de ser alternativa para el capitalismo. Los partidos obreros veían en él el sustituto ideal para todos los países industrializados: el comunismo era, más que nunca, un modelo con pretensiones mundiales. Y esto contribuía a incrementar la sensación de inseguridad en un Occidente abrumado por las crisis y las guerras.

Crisis del capitalismo liberal y amenaza del comunismo soviético explican, pues, la sustitución del modelo liberal por el llamado capitalismo mixto. Se ponen así las bases del Estado de bienestar. Pero en éste cabe distinguir una doble componente: el Estado intervencionista y el Estado providencia.

El Estado intervencionista encuentra su legitimación en las teorías keynesianas sobre la posibilidad de que la economía alcance un estado de equilibrio sin pleno empleo. Se encomienda entonces al poder público que intervenga sobre los mecanismos del mercado, pero como fuerza ajena y exterior a él, para alcanzar ese pleno empleo de los recursos que aquél no puede garantizar por su propia dinámica. El estado se convierte así en complemento del mercado, que con sus actuaciones acíclicas pretende limitar el alcance de los ciclos económicos así como sus efectos más perniciosos.

Si es Keynes quien está a la base del Estado intervencionista, el principal mentor del Estado providencia es Beveridge. Pero también algunas políticas emprendidas por la república de Weimar constituyen un adecuado precedente. Ahora ya no se trata de contrarrestar los mecanismos del mercado, sino de garantizar un nivel mínimo de bienestar para todos los ciudadanos encomendando al estado la cobertura de ciertas necesidades que hasta entonces sólo eran satisfechas dependiendo de la voluntad y de los recursos de cada familia. Tales necesidades se sitúan en el campo de la educación, de la sanidad y de la seguridad social. Ahora bien, esta creciente actuación del estado, que tiende a aumentar su nivel de prestaciones, exige paralelamente - no lo olvidemos - una mayor cantidad de recursos económicos a su disposición (más presión fiscal) y una organización cada vez más compleja.

Desarrollo del Estado de bienestar

Concluida la segunda guerra mundial la mayoría de los países europeos optan por este modelo decididamente. Todas las fuerzas políticas, aunque no por las mismas razones, le prestan su apoyo (lo que se llamó el consenso social-liberal): los conservadores, porque garantiza la estabilidad social, entonces tan amenazada; los liberales, porque hace posible la libertad, entendida como igualdad de oportunidades para todos; los socialistas, que consolidan así su evolución hacia la socialdemocracia, porque lo ven como la mejor realización de la igualdad, tantas veces reivindicada; incluso los comunistas ven en él lo máximo que se puede conseguir tras la catástrofe de la guerra. Y la democracia cristiana, sobre todo en los países donde había sido más dramática la experiencia fascista, servirá de aglutinador de todas las corrientes políticas mencionadas.

Pero detrás del rápido desarrollo del Estado de bienestar no está sólo este consenso ideológico, sino también las enormes oportunidades que ofrece la fase expansiva de la economía mundial que abarca desde el final de la guerra hasta la crisis de los 70. Un crecimiento económico con tasas anuales muy elevadas permite al estado aumentar su participación en los recursos producidos sin que ello se deje sentir notablemente en los bolsillos de los ciudadanos. Su nivel de prestaciones puede crecer a ese mismo ritmo, lo que confirma la legitimación del modelo.

Entre los efectos positivos de este nuevo sistema se cuenta, en primer lugar un aumento generalizado del bienestar y un mayor acceso de todos a los recursos de estas sociedades desarrolladas. No menos importante va a ser el efecto de integración y de estabilidad social en sociedades que habían vivido mucho tiempo convulsionadas por fuertes conflictos sociales derivados de la desigual participación en el desarrollo económico.

Suecia fue considerado durante mucho tiempo un caso paradigmático. En efecto, este país nórdico apoyó la construcción de su Estado de bienestar en pilares muy firmes. El más fundamental fue la filosofía que le inspiraba, más orientada a la concertación que a la confrontación: este enfoque probablemente tiene no poco que ver con la tradición agrícola del país, donde la tardía industrialización no encontró una auténtica mentalidad de clase. Esta filosofía propició un sistema de relaciones industriales de corte corporativo, con un

mercado de trabajo muy organizado y un sistema de negociación colectiva muy centralizado. Existía además una potente organización siempre abierta a negociar buscando, no tanto distribuir beneficios, cuanto planificar la obtención de los mismos. Esta sociedad tan integrada hizo más fácil el crecimiento económico sin inflación, que se sostuvo durante dos décadas y permitió un sistema fiscal muy progresivo y una seguridad social que cubría el cien por cien de la población y era motivo de envidia para muchos otros países.

Ahora bien, si no queremos prescindir de ningún aspecto de este complejo panorama, hemos de citar aquí dos fenómenos globales que acompañan este avance tan espectacular del Estado de bienestar en Europa. El primero es el progresivo distanciamiento de los países del Sur, a pesar de las expectativas de desarrollo que se suscitan tras los procesos de descolonización que siguen a la última guerra mundial: cada vez es más extendida la opinión de que el subdesarrollo persistente en el Sur tiene que ver con el desarrollo del Norte, del que viene a ser como su subproducto o su condición de posibilidad. A ello se une, en segundo lugar, el progresivo enfrentamiento de los dos bloques, que se inicia ya en los comienzos mismos de los años 50 y que refuerza las dinámicas expansionistas e imperialistas sobre el Tercer Mundo. En una economía cada vez más globalizada, los recursos del Norte para apropiarse de una proporción creciente de la renta mundial explican las diferencias también crecientes, dentro de una dinámica de confrontación entre dos modelos socioeconómicos en pugna, este nuevo capitalismo de bienestar y el colectivismo de inspiración marxista.

Si mencionamos este contexto internacional es para matizar el entusiasmo que pueden suscitar los logros indudables del Estado de bienestar dentro de las fronteras de los países que lo implantaron. Si de una parte parecen conquistas irrenunciables, no es aventurado por lo menos sospechar que pueden haberse alcanzado gracias a unos mecanismos mundiales injustos. Entonces resultaría que el conflicto tradicional de las sociedades industriales se ha solucionado sencillamente desplazándolo a otro nivel: al de las relaciones internacionales. ¿No explica eso, al menos en parte, el conflicto Norte-Sur? Con eso estamos en condiciones de acercarnos con una perspectiva más adecuada (y más cautelosa) a la crisis del Estado de bienestar.

¿Por qué entra en crisis el Estado de bienestar?

Para explicar la crisis del Estado de bienestar hay que atender, en nuestra opinión, a dos tipos de causas: el marco de la crisis económica mundial y la propia dinámica del modelo que emergió tras la segunda guerra.

El marco mundial no puede ser olvidado. Hoy es radicalmente distinto del existente en los años 40. Si el de aquellas décadas permitió el nacimiento y expansión del Estado de bienestar, no faltan razones para pensar que el nuevo, surgido de la crisis de los 70, no ofrece ya las mismas oportunidades para el mantenimiento y ulterior desarrollo de dicho modelo. Porque el lugar privilegiado de las economías del Norte ya es, en gran parte, historia pasada en la nueva configuración económica mundial, con otros centros productivos fuertemente competitivos y con un sistema enormemente globalizado y con escasísimas restricciones a los intercambios comerciales y a los movimientos financieros. El crecimiento económico de los países del Norte, que tanto facilitó el bienestar acelerado, se hizo más que problemático con la fase recesiva de los 80 y con el acceso a los mercados de los nuevos países industrializados.

La crisis iniciada en los 70 modificó considerablemente además la estructura productiva de los países industrializados. El caso de Suecia es, también ahora, paradigmático: la caída de los índices de crecimiento y de productividad, reflejo de este cambio de situación, comenzó a minar el espíritu de concertación y a obstaculizar la actuación del estado. En todos los países industrializados, aunque con diferencia de intensidad, se convirtió el paro en elemento estructural de unas sociedades que, hasta entonces, habían basado su bienestar en el acceso de todos los que lo desearan a un puesto de trabajo remunerado. La salida de la crisis, cuando por fin empieza a ser realidad, no fue acompañada de la correspondiente reducción de los niveles de desempleo: muy al contrario, los altos costes laborales en los países industrializados (como consecuencia de las mismas exigencias del Estado de bienestar) orientaron la recuperación hacia una sustitución creciente del factor trabajo por otros más baratos y hacia una progresiva deslocalización industrial en busca de regiones de menores costes laborales.

En estos últimos datos se percibe ya cómo el marco mundial interfiere con la propia dinámica del Estado de bienestar. En una economía mundializada los

altos niveles de bienestar alcanzados en algunos países se convierten en obstáculos para la competitividad de los mismos.

El desarrollo de la crisis, con especial referencia a España

Este telón de fondo que hemos desplegado sitúa en sus verdaderas dimensiones los efectos de la crisis que nosotros percibimos más directamente. España, que inició con retraso el camino del Estado de bienestar, encontró también dificultades específicas para afrontar a tiempo la crisis cuando ésta empezaba a amenazar al país. El final del franquismo y las urgencias iniciales de la transición democrática obligaron a posponer una tarea que exigía una credibilidad política de la que nuestros gobiernos no gozaban en esos momentos.

Esta y otras circunstancias específicas de nuestro país deben además analizarse en relación con la dinámica propia del Estado de bienestar. Porque no cabe duda que este modelo ha producido ciertas inercias, fáciles de constatar en todas las sociedades en que se ha desarrollado y que hoy ofrecen perfiles preocupantes. Por ejemplo, los ciudadanos mantenemos el mismo ritmo de demanda de prestaciones al estado, al tiempo que comenzamos a mostrar una clara resistencia a que siga aumentando la presión fiscal, sobre todo cuando la recesión económica dominante la hace mucho más incómoda y difícil de soportar. Esto explica que el problema financiero sea uno de los más graves con los que se enfrenta hoy el Estado de bienestar.

En efecto, las demandas sociales no se detienen, sino que se multiplican. Varios son los motivos que están en el origen de este fenómeno. En primer lugar, el número de beneficiarios de las ayudas y subsidios del estado está aumentando de manera considerable en los últimos tiempos: por una parte, se ha producido una generalización de los beneficiarios, lo que es de alabar; por otra parte, circunstancias diversas (mayor esperanza de vida, paro estructural, alargamiento del tiempo de estudios) hacen que cada vez sean más, o por un tiempo más prolongado, los ciudadanos que tienen que beneficiarse de estas prestaciones. Pero los gastos públicos tienden a subir, en segundo lugar, por la tendencia de la sociedad a demandar más y más del estado: casi se le pide que nos solucione problemas en ciertos casos, independientemente de la capacidad del ciudadano para afrontarlos y resolverlos. En esta dinámica suelen entrar con cierta facilidad los mismos partidos políticos, en el poder o

en la oposición: la "lógica electoral" les lleva a adornar sus programas con abundantes promesas, ya sean generales, ya dirigidas a colectivos concretos (¿cuentan siempre con las posibilidades reales de financiar sus promesas?).

Y mientras las demandas sociales no cesan de crecer, los ingresos públicos muestran cada vez más resistencia a seguir aumentando. Esto se percibe especialmente en el campo que más recursos suministran a la hacienda pública: el tributario. Hay razones para pensar que la presión fiscal ha alcanzado ya el umbral, más allá del cual sus efectos son muy negativos para la actividad económica. Pero además existe una clara resistencia de los ciudadanos a seguir aceptando medidas de este tipo, entre otras razones porque en España el incremento de la presión se ha producido de forma muy acelerada: hemos tenido que modernizar en poco tiempo nuestro sistema fiscal, extraordinariamente obsoleto, y nos hemos visto obligados en seguida a proceder a la armonización fiscal (sobre todo en la imposición indirecta) exigida por nuestra incorporación a la Unión Europea. En estas circunstancias, insistir en la presión impositiva es, no sólo nada rentable políticamente, sino muy discutible por sus efectos sobre la marcha general de la economía.

Ahora bien, si los gastos públicos tienden a seguir creciendo mientras que los ingresos muestran esa resistencia tan invencible a crecer, ¿quién se extrañará de que el déficit público se haya convertido en uno de los problemas más inquietantes del Estado de bienestar? Sus efectos distorsionantes para la economía, sobre todo en términos de inflación, difícilmente se exagerarán.

Pero esa inercia de las sociedades del bienestar a forzar nuevas prestaciones concuerda con la inercia del estado (y de casi toda la clase política) a aumentar sus promesas y a ampliar las dimensiones de la administración pública. Esta enorme maquinaria administrativa pierde, al mismo tiempo, en eficacia y en posibilidad de ser sometida a control.

Sobre la ineficacia de la administración los ejemplos son frecuentes, y las quejas abundantísimas. El tema se ha convertido ya en lugar común. Como consecuencia, no sólo da pie a afirmaciones que son injustas por su nivel de generalización, sino que además sirve de justificación para conductas insolidarias (fraude fiscal y laboral: ¿para qué entregar al Estado un dinero que yo voy a saber utilizar mejor y más productivamente?).

La administración pública ha evolucionado, por otra parte, hacia una autonomía cada vez mayor. El cuerpo de funcionarios es tan numeroso y tiene

tal complejidad que el poder político apenas es ya capaz de someterlo a control. Y sin embargo, el aparato administrativo debería ser un instrumento al servicio de los programas públicos con los que un determinado grupo político alcanzó el poder. Al escaso control sobre las administraciones públicas se une su falta de transparencia, que tanto tiene que ver con procesos de corrupción como los hechos públicos en estos últimos tiempos. La corrupción encuentra sus mejores oportunidades en las zonas más opacas de las organizaciones.

La mayor decepción ciudadana ante la corrupción estriba en el descubrimiento de que el estado ya no está al servicio de todos, como, ingenuamente quizás, se pensó durante tanto tiempo. Porque esta era uno de los presupuestos incontrovertibles del Estado de bienestar: que el estado iba a actuar en bien de todos y especialmente de los más desfavorecidos, garantizando unos mínimos que suponían una solidaridad aceptada por toda la sociedad y encomendada al poder público. Siendo en principio correcto este planteamiento, la realidad ha venido a recordarnos lo que ya dijera hace tiempo Tocqueville: que el poder corrompe y, por eso, tiene que estar sometido a control. Al amparo de su propia complejidad, esa inmensa maquinaria que es la moderna administración pública se ha visto convertida en cebo de ambiciones particulares, deseosas de ponerla al servicio de sus propios intereses. En la sociedad corporativizada, los innumerables componentes de la administración pasan a ser instrumentos potenciales a su servicio, con tal de que sean convenientemente conquistados. Se establece así una corriente de relaciones entre la sociedad y la administración, al margen incluso de la clase política que asiste impotente a una situación en la que es ella quien debería mantener la iniciativa.

En resumidas cuentas, la crisis lleva a una pérdida creciente de legitimidad para el estado. Por una parte, cada vez se muestra más ineficiente, al tiempo que se le acusa de ahogar a la sociedad civil y a la iniciativa privada con su insaciable tendencia a crecer. Por otra parte, se sospecha de que en su seno la corrupción se multiplica desvirtuando su razón de ser e impidiéndole cumplir las tareas que la sociedad les tiene encomendada.

¿La crisis radica sólo en el estado?

He aquí una pregunta que parecería superflua a tenor de lo dicho. Y sin embargo parece imprescindible para poner las cosas en su sitio, sobre todo

cuando estamos ya acostumbrados a hacer recaer toda la responsabilidad de lo que ocurre sobre el estado y la clase política.

No pretendemos ahora retirar nada de lo dicho en el apartado precedente. Pero sí complementarlo desde otra óptica: la de la sociedad que sirve de sustentación a ese modelo político. Porque también aquí hay que denunciar responsabilidades: ahora bien, puesto que hablamos de la totalidad social, la exigibilidad de las mismas es mucho más problemática.

Una explicación en profundidad de la crisis podría expresarse en los siguientes términos: unas estructuras de solidaridad no son viables a la larga sin actitudes de solidaridad. En efecto, el Estado de bienestar implica un pacto de solidaridad entre los ciudadanos y entre los grupos sociales: todos éstos reconocen que con los recursos que la sociedad está en condiciones de producir y de los que dispone es posible garantizar un mínimo de bienestar general con tal de que el poder público asuma la tarea de redistribuir mejor esos recursos. Pero si este modelo de estado asume la tarea de hacer realidad la solidaridad, precisa para ello el apoyo y la colaboración de todos los ciudadanos. Y mientras las condiciones económicas han sido desahogadas, el apoyo social no ha planteado más problemas y el estado ha encontrado vía libre para obtener los recursos que necesitaba de la sociedad y hacer frente a las obligaciones que esta misma sociedad le imponía. Pero las cosas han comenzado a ser distintas cuando la crisis ha puesto de relieve los costes de la solidaridad para todos. Antes hubo solidaridad, pero era quizás una "solidaridad de ricos", es decir, casi sin costes: cuando ésta dejó de ser posible, parece que ha dejado de ser posible la solidaridad sin más.

De hecho son muchos los datos que nos hacen comprender con cuánta fuerza resurge la insolidaridad, a través de las manifestaciones más variadas, cuando la crisis se agudiza y las condiciones de vida se endurecen para todos. Cuando los problemas propios exigen una gran atención y absorben muchos recursos, los problemas de los demás apenas encuentran cabida en el campo de nuestras preocupaciones. Y la solidaridad no puede ser otra cosa sino un sentir los problemas de los demás como propios e implicarse en la solución de los mismos. Ahora bien, tal no es la actitud dominante en esta sociedad de fin de siglo. El renacer del individualismo, tan fuertemente invocado por el neoliberalismo, así como el escaso atractivo que encuentran los grandes proyectos sociales, que es uno de los rasgos dominantes de la posmodernidad,

confirman este cambio de mentalidad y de actitudes. Los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de todas clases encuentran enormes dificultades para incorporar nuevos miembros y para que éstos asuman responsabilidades de interés colectivo. El péndulo de la historia marca, una vez, la hora del individualismo. Paradójicamente en esta época de insolidaridad han surgido iniciativas, por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, y comportamientos que muestran actitudes generosas y solidarias. Quizás todo ello es la otra cara de la moneda: los indeseables efectos del individualismo han generado estas posturas en las que cuenta más la consideración de los otros que el propio egoísmo.

¿Servirán estas reflexiones como descargo de la clase política, hoy tan desprestigiada? Sin que esto suponga negar sus responsabilidades o sus obligaciones, tantas veces incumplidas, hay que reconocer que su misión es hoy más difícil que en otros tiempos, porque la sociedad está menos dispuesta a prestarles el apoyo que necesitan. Y esta misma falta de interés de la sociedad por lo político y lo público podría explicar, ya que no justificar, que la corrupción aumente: desde siempre el control del ejercicio del poder es condición indispensable para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

No olvidemos, por fin, que siempre que hay un político corrompido hay un ciudadano corruptor al otro lado de la mesa. Tampoco esto justifica que el político (o el funcionario) caiga en prácticas corruptas. Pero amplía la perspectiva del problema y nos hace recordar algo que ya decíamos más arriba: que son muchos los que pugnan en la sociedad para poner al poder público, o a algunos organismos del mismo, al servicio de sus intereses particulares. También aquí se puede concluir, sin forzar la realidad, que la crisis política es expresión de una crisis social de más envergadura.

¿Desmontar el Estado de bienestar?

Esta es la conclusión a que llegan muchos: es un modelo inviable que hay que desmontar. Pero son menos los que estarían dispuestos a asumir las consecuencias renunciando a pensiones, subsidios, prestaciones sociales y otras prestaciones que proceden del estado moderno. Y es que una cosa es el debate ideológico y otra la discusión de las consecuencias prácticas de determinadas propuestas.

Como cuestión de principio nos resulta difícil desmontar el Estado de bienestar. No sólo difícil: además irrenunciable. Este modelo ha dado frutos que se consideran ya conquistas definitivas de la sociedad moderna. Es más: dichas conquistas han quedado asumidas como derechos humanos en la mayoría de las constituciones políticas contemporáneas y en la misma Declaración de los Derechos Humanos de 1948. El Estado de bienestar constituye un progreso indiscutible en la historia de la humanidad, en cuanto que ha sido capaz de armonizar eficacia productiva y equidad distributiva hasta unos niveles que ningún sistema anterior había alcanzado. En cuanto corrección a los excesos de un sistema basado sólo en las libertades individuales, el Estado de bienestar supera con mucho al liberalismo del siglo pasado. Al mismo tiempo sus logros han mostrado que cierto grado de justicia social es posible sin recurrir a regímenes autoritarios en los que no caben las libertades más elementales.

Todo esto ha sido el resultado de décadas de esfuerzos, tras la salida de experiencias gravísimas de conflictos que parecían insuperables y de guerras de consecuencias imborrables. Frente a la solución liberal, con su peligro inherente de caer en un cierto darwinismo social, creemos que sigue siendo posible complementar el juego pluriforme de las libertades individuales con la formulación de objetivos sociales que la sociedad se da y los poderes públicos contribuyen a hacer realidad. Rehuimos no sólo los extremos de un individualismo sin cauces sociales (liberalismo a ultranza) y de un autoritarismo negador de libertades (colectivismo). Rehuimos también la dejación de responsabilidades por parte de una sociedad que confía todos los intereses públicos al estado y se desentiende por completo de ellos para ocuparse sólo de los intereses particulares: ése ha sido el gran fallo y la profunda incoherencia de las sociedades del bienestar. Para reaccionar contra esta contradicción no tendría sentido recurrir a los dos extremos antes mencionados. ¿Por donde encontrar entonces vías de solución?

Corregir y reajustar el Estado de bienestar

¿Es posible corregir los defectos detectados sin renunciar a lo más sustancial del modelo: unas estructuras de solidaridad, una complementariedad estado-sociedad? ¿Es posible hacerlo en las nuevas condiciones de la economía mundial?

Partimos de la convicción de que el Estado de bienestar puede y debe mantenerse como proyecto social que aúne las voluntades de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y de las fuerzas políticas. Las alternativas puestas en acción no han dado resultados mejores. Ni el ejemplo inglés (época de la Sra. Thachter) ni el norteamericano (época de Reagan y de Bush) resultan atractivos. En ambos países, pero especialmente en los Estados Unidos, la dualización de la sociedad se ha hecho más profunda: la reactivación económica ha sido un hecho indiscutible, pero el precio pagado por ella ha sido desproporcionado. ¿Vale la pena repetir nosotros la experiencia?

Sin embargo, nuestra propia experiencia, que ya hemos analizado, y el nuevo contexto mundial invitan a reconsiderar ciertos enfoques y a estudiar con nuevos elementos la viabilidad de ciertas políticas sociales.

Ante todo, y todavía a nivel de enfoques generales, hay que superar la férrea contraposición entre lo público y lo privado. Hoy no es sostenible que la esfera pública es donde se juegan los intereses colectivos y debe ser encomendada sin restricciones al estado, mientras que la sociedad debe moverse exclusivamente en el ámbito de los intereses privados, sin ninguna perspectiva social. La experiencia ha mostrado sobradamente que lo primero es falso, porque no hay garantías de que el estado se va a ocupar siempre y con absoluta pulcritud de los intereses colectivos. En cuanto a lo segundo, ¿por qué negar de entrada que desde planteamientos particulares y privados es posible abrirse a los intereses de la sociedad y trabajar decididamente en favor de ellos? La multiplicación de organizaciones no gubernamentales y la proliferación del voluntariado social es la mejor muestra de la fecundidad de la sociedad en este campo.

Negada esta férrea contraposición público-privado estamos en mejores condiciones para repensar el equilibrio sociedad-estado. También aquí hay que estar en guardia ante simplificaciones como la de "más sociedad y menos estado". ¿No sería preferible hablar de un nuevo equilibrio entre sociedad y estado? Términos tan en boga hoy como desregulación y reprivatización deben ser recibidos también con cautela. Tampoco ellos constituyen una panacea válida en todas las circunstancias, pero sí una alternativa cuya viabilidad debe ser sopesada en cada caso. La experiencia de otros países que han emprendido políticas correctoras del Estado de bienestar muestra cómo la desregulación y la reprivatización pueden ser ventajosas en ocasiones, pero no siempre recomendables. Es cierto que el estado ha ido demasiado lejos en regular toda

clase de actividades (multiplicando innecesariamente la burocracia y obstaculizando con ello la iniciativa libre); es cierto también que se ha excedido asumiendo la producción directa de bienes y servicios, donde la iniciativa privada podía haber actuado sin dificultades... Pero ello no es suficiente para justificar que toda regulación es mala y debe suprimirse, o que toda intervención directa del estado en la producción de bienes y servicios debe ser suprimida.

En concreto, no podemos ocultar nuestros recelos ante la oleada de privatizaciones y el entusiasmo que suscita en ciertos ambientes. Es evidente que el sector empresarial vislumbra tras las privatizaciones una oportunidad para hacer negocio (y, si no, no quiere oír hablar del tema) y para debilitar a su gran competidor, que es el estado. Por esta razón, entre otras, hay que ser cautos en este terreno. Conviene preguntarse qué servicios públicos son privatizables, si se pueden garantizar los fines públicos con instituciones privadas, cómo será evaluado ese cumplimiento. Conviene preguntarse también si dicha privatización no va a conducir a situaciones de monopolio: sólo empresas de grandes dimensiones y con fortaleza financiera estarán en condiciones de suministrar tales servicios, sobre todo si el estado tiene que seguir pagándolos (siendo tan mal pagador como es). La cuestión tiene, por fin, repercusiones laborales: no sólo el personal contratado de la administración verá amenazado su puesto de trabajo; además no sería aventurado pronosticar una precarización del trabajo, sobre todo si se confirma la tendencia monopolizadora. Todas estas reflexiones no deben conducir a una negativa tajante a la privatización, pero sí a proceder con cautela a la hora de determinar los servicios a privatizar y los criterios de adjudicación: porque no sólo son cuestiones financieras las que están en juego (con ser muy importantes y, tantas veces, determinantes), sino también otras de carácter organizativo y social.

Pero no nos encerremos una vez más en la contraposición público-privado. Es necesario que el tejido social no sólo se desarrolle y fortalezca, sino también que se enriquezca. Si las asociaciones y organizaciones de diferentes tipos se multiplican, entre ellas aparecerán sin duda eso que hoy comienza a denominarse tercer sector como un nuevo espacio que se resiste a ser calificado a partir de la lógica de lo negociado (mercado, intercambio) o de lo administrado (estado, derecho): es el espacio del don y la gratuidad, de lo relacional, de la comunidad y de la autoorganización, de los mundos vitales. Este sector está

llamado a desempeñar, en opinión de muchos, un protagonismo creciente en la salida de la crisis del Estado de bienestar: su incipiente desarrollo es ya hoy un factor de esperanza en los recursos que posee nuestra sociedad.

La viabilidad de las políticas concretas: el caso del sistema de pensiones

Ahora bien, el problema de las políticas sociales sigue en pie. ¿Es posible mantener, en las actuales condiciones, dichas políticas, las cuales han sido los exponentes más significativos del Estado de bienestar? En concreto, para nosotros es ya ineludible revisar el futuro del subsidio de desempleo, de la enseñanza gratuita, de la sanidad pública, de las pensiones... Ante la imposibilidad de entrar en el análisis de cada uno de estos capítulos vamos a detenernos sólo en el último de los citados: el sistema de pensiones. Parece ser el problema que más preocupa hoy y el que tiene un eco más amplio en el debate político, en el ámbito laboral y en los medios de comunicación social.

En el momento presente, el sistema español de pensiones se estructura en tres niveles: a) sistema mínimo, que proporciona una pensión mínima (no contributiva o asistencial) a todo el que carece de ingresos suficientes; b) sistema profesional, que cubre a los jubilados de cualquier tarea productiva, desempeñada con anterioridad a dicha jubilación; c) sistema libre, que permite obtener unas rentas o capitales compensatorios, a través de planes o fondos de pensiones privados. Mientras que el sistema mínimo y el profesional se cubren con cotizaciones sociales de los trabajadores y empresas y con transferencias públicas, los planes y fondos de pensiones se financian fundamentalmente con aportaciones de los participantes, y en menor medida con cantidades procedentes de las empresas promotoras. Estos planes de pensiones, que son de reciente creación en España, han tenido un desarrollo inferior al esperado, a pesar de sus ventajas fiscales: el escaso volumen de recursos acumulados invita a pensar que la mayor parte de la población española sigue esperando su pensión de jubilación de la seguridad social.

Por otra parte, los previsibles problemas del sistema de pensiones en el futuro han hecho replantear a algunos la conveniencia de volver al sistema de capitalización, como alternativa al actualmente vigente de reparto. Este último, que es el que se aplica para los niveles mínimo y profesional, cubre las pensiones actuales con las cotizaciones actuales: de esta forma los trabajado-

res en activo cubren las necesidades de los jubilados de hoy, y serán atendidos, cuando sean ellos los jubilados, por los trabajadores entonces en activo. A este sistema, que subraya la solidaridad intergeneracional, se contraponen el de capitalización: en este caso los trabajadores actuales constituyen un fondo con sus cotizaciones a la seguridad social, del cual se pagarán sus pensiones el día que accedan a la jubilación. Cabe pensar este fondo como estrictamente individual o con carácter colectivo (generacional), pero su filosofía y su funcionamiento son prácticamente los mismos en ambos casos.

Aunque el sistema vigente en España es de reparto, la gente, curiosamente, suele razonar según el criterio de la capitalización: piensa que sus cotizaciones de hoy son sus pensiones de mañana. Desconoce, por tanto, y no aprecia la dimensión solidaria que fundamenta al sistema de reparto. Desde una perspectiva ética, sin embargo, creemos que habría que afirmar una cierta superioridad del reparto sobre la capitalización: y también es más coherente con la filosofía del Estado de bienestar, en la que desempeña un papel central la solidaridad social.

Si abordamos ahora la cuestión desde un punto de vista técnico, no parece viable hoy pasar de un sistema de reparto a otro de capitalización. Tres podrían ser, en principio, los caminos para ello. Se podría pensar, en primer lugar, en realizar una aportación única para constituir un fondo que permita obtener en el futuro las rentas necesarias: ahora bien, los cálculos actuariales elevan la cuantía de ese fondo a cantidades inalcanzables, sea por la vía de las cotizaciones o por la de las transferencias públicas (y consiguiente elevación de la presión fiscal). Cabría un segundo camino: detraer durante un tiempo parte de los ingresos de la Seguridad Social para ir constituyendo un fondo que permita en algún momento la sustitución de un sistema por otro: pero, si no se quiere que la presión fiscal aumente hasta presiones intolerables, habría que ampliar el plazo para la sustitución a un tiempo excesivamente largo. Por último, cabría interrumpir el pago de las pensiones o reducirlas drásticamente durante el tiempo necesario para crear el fondo de capitalización: pero esta fórmula no es, ni política ni socialmente, planteable.

En resumidas cuentas, es la presión fiscal previsible para constituir el fondo de capitalización lo que haría inviable el paso a este sistema en España. Así pues, por muchos que sean sus defectos y sus problemas, no se ve alternativa al actual sistema de reparto que utiliza la seguridad social española.

Excluida la alternativa ¿es posible pensar, al menos, en algunas mejoras para nuestro sistema? Existen algunas propuestas, dignas de consideración, que pretenden acercar, al menos puntualmente, el sistema de reparto al de capitalización. Se propone, por ejemplo, que se mantenga la proporcionalidad en el cálculo de las pensiones, es decir, que en este cálculo se tengan en cuenta todas las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida laboral, sin ningún tipo de ponderación. Se propone también que los regímenes especiales (agrario, de autónomos, hogar) pasen al sistema de capitalización.

Ante estas perspectivas es inevitable preguntarse por una eventual quiebra del sistema. El crecimiento del número de pensionistas (como consecuencia del envejecimiento de la población en la mayor parte de los países desarrollados) y la caída del número de ocupados (como efecto del paro generalizado y también de la misma estructura de la pirámide de edades) podrían llevar a la temida quiebra.

Más que un problema del presente, es una amenaza para el futuro. Hoy por hoy las cotizaciones son suficientes para financiar las pensiones, aunque el gasto sanitario esté obligando al estado a realizar transferencias. Pero el horizonte futuro sí que es incierto para el sistema de pensiones. De ahí que se hayan sugerido algunas soluciones para afrontar desde ahora ese previsible problema. Cuatro caminos se apuntan. El primero consistiría en aumentar las transferencias del estado para cubrir los desfases que se vayan produciendo en el sistema de pensiones o en el conjunto de la seguridad social: pero esta solución, que supone el aumento del gasto público, no parece posible, precisamente en momentos en que tanto preocupa la reducción del déficit público y en los que incluso se cuestiona que se puedan mantener las transferencias actuales. Otro camino sería el aumento de las cotizaciones sociales, lo que elevaría los costes de las empresas y reduciría la competitividad de los productos españoles. Como alternativa algunos proponen una subida del IVA (como se ha hecho recientemente para reducir las cotizaciones): pero esta vía parece tener poco margen de maniobra, principalmente por sus efectos inflacionistas. Por último -y sería la salida más drástica-, se propone limitar la pensiones, bien sea reduciendo su importe máximo, bien disminuyendo el número de perceptores (por ejemplo, los beneficiarios de pensiones no contributivas): pero por ese camino se corre el riesgo de una quiebra de la solidaridad y la cohesión, cosa que podría afectar negativamente incluso a la

eficiencia y a la competitividad global de la economía española. Llevando al extremo esta propuesta, algunos sugieren limitar las pensiones obligatorias a unos mínimos, el equivalente al salario mínimo interprofesional, sustituyendo el resto por un sistema voluntario, del tipo de los fondos de pensiones: pero no parece que este enfoque pueda ser aplicado en el actual nivel de desarrollo de la sociedad de bienestar en España.

Las dificultades reales que encierra el tema y el peligro de convertirlo en un arma electoralista ha llevado a los partidos políticos, en una decisión en principio encomiable, al llamado "Pacto de Toledo", que ha puesto la cuestión al margen del debate político partidista. Dicho Pacto distingue tres niveles: 1) sistema de pensiones de carácter contributivo, financiado con cotizaciones sociales según el sistema de reparto: afectará a los jubilados (y a sus cónyuges y otros beneficiarios) en proporción al esfuerzo de cotización y tendrá un importe mínimo superior a las pensiones no contributivas; 2) sistema de pensiones no contributivas, financiado con transferencias del estado, del que se beneficiarán los ciudadanos que carezcan de rentas que les aseguren unos ingresos mínimos; 3) sistema libre de prestaciones complementarias a las pensiones contributivas, financiado por los interesados y, en su caso, por las empresas con carácter voluntario, usando siempre fórmulas como las de los fondos de pensiones. La asistencia sanitaria y las demás prestaciones quedan nítidamente diferenciadas de las pensiones y serán financiadas por entero vía impuestos.

Sin negar el valor, sobre todo político, del "Pacto de Toledo", es preciso reconocer que con él no se despejan todas las incógnitas respecto al futuro de las pensiones. A la vista de los datos demográficos y de la evolución del empleo es previsible un déficit en el sistema que no podrá afrontarse con medidas fiscales ni contributivas. Según eso, una limitación sustancial de los máximos de las pensiones parece inevitable, lo que reducirá el poder adquisitivo futuro de una parte de la población; sólo los trabajadores de menores ingresos podrán mantener, en su mayor parte, las rentas anteriores.

El "Pacto de Toledo" exige, pues, una adecuada respuesta de la sociedad toda. Sólo si nos convencemos de que estamos ante un problema real e ineludible seremos capaces de ahorrar pensando en la jubilación. Especialmente esta mentalización se echa de menos en las clases de mayor poder adquisitivo, las que más ahorran: ¡ojalá dirigiesen sus ahorros hacia fórmulas

de bienestar a largo plazo, y no hacia la especulación y el beneficio inmediato! Pero también la administración tendría que colaborar con algunos cambios en la normativa de los planes de pensiones: resolviendo, por ejemplo, los problemas de falta de liquidez de este instrumento financiero y reconsiderando su tratamiento fiscal (que en estos momentos es menos favorable que el de otras inversiones financieras, tales como los fondos de inversión).

Una última palabra sobre el sistema impositivo

Ya nos referimos a la imposibilidad de aumentar la presión fiscal. No volveremos sobre ello, pues se trata de una cuestión donde el consenso es bastante generalizado. Pero el déficit endémico ha llevado a algunos a proponer como única salida una reducción de los gastos, que suele concretarse luego en los de carácter social. Aunque en algunos casos particulares esta reducción podría someterse a examen, no creemos que sea aceptable como medida general. Por eso es conveniente preguntarnos si el sistema impositivo da de sí todo lo que cabe esperar de él.

En este sentido la administración española ha venido esforzándose desde hace unos años por mejorar el cumplimiento de las normas tributarias. Ha potenciado, por ejemplo, los sistemas de inspección y control. Pero ¿ha hecho un esfuerzo equivalente por cambiar la percepción que el ciudadano tiene del sistema fiscal y de la hacienda pública, algo que tanto está contribuyendo a ese clima que justifica o al menos no reprueba el fraude y la evasión fiscal? Nos permitimos indicar algunas pistas que podrían ayudar a mejorar esta percepción.

Habría que sustituir esas normas fiscales tan complicadas (que sólo benefician a los expertos o a quienes cuentan con su asesoramiento) por otras más comprensivas y dotadas de lógica para el ciudadano: éste, por ejemplo, no pueden entender por qué debe imputarse una renta por vivir en la propia vivienda o por qué la familia ha sido hasta hace poco fiscalmente perjudicada en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (el IRPF). Esta dificultad de comprensión de la normativa se agrava por el clima de inseguridad jurídica en que se mueve el contribuyente: excesiva variabilidad de las normas, aplicación retroactiva en casos muy discutibles, interpretación controvertida de algunos preceptos, recurso a disposiciones adicionales para regular o modificar otras leyes completamente distintas, etc.

Sin negar la finalidad recaudatoria del sistema impositivo, debería tenerse cuidado para que las normas fiscales no parecieran inspiradas sólo por un insaciable afán recaudatorio: ¿por qué debe tomarse siempre el mayor valor de un bien cuando concurren varios, o el mayor tipo de gravamen? ¿por qué deducir la menor de dos cantidades, como ocurre en el caso de impuestos satisfechos en el extranjero? ¿por qué no se eliminan ya los casos que todavía subsisten de doble imposición?

Todo este ambiente que estamos describiendo y denunciando quizás mejoraría si se buscasen unas relaciones más amigables entre el ciudadano y la administración, en las que siempre estuviesen claros cuáles son los derechos y los deberes de aquél.

Aunque es la administración quien tendría que dar el primer paso para recuperar la credibilidad del sistema, no todos los defectos son imputables a ella. También el ciudadano tiene que reflexionar sobre sus propias actitudes. Tiene que asumir con todas sus consecuencias que el impuesto no es un pago por un servicio concreto prestado por el estado, por lo que no vige en él el principio de equivalencia: por eso cada ciudadano contribuye según su capacidad económica y no tiene sentido justificar el fraude por no recibir del estado una prestación proporcionada a la contribución impositiva (proporción que, además, es juzgada por el mismo contribuyente insatisfecho...). En otras palabras, el ciudadano tiene que asumir que el sistema fiscal posee también una función redistributiva, y que esa es otra de las manifestaciones de la solidaridad que sirve de base al Estado de bienestar.

Ahora bien, para que estos criterios sean comprendidos y asimilados es imprescindible transparencia, eficiencia y honestidad por parte de las administraciones a la hora de recaudar y sobre todo a la hora de gastar. Y no ha sido esta la imagen que el ciudadano ha recibido en los últimos años. No se trata, pues, en primer lugar, de endurecer la normativa o de mejorar el control: la coacción es necesaria, pero la moralidad ciudadana no se impone coactivamente.

Como en todos los demás aspectos de este complejo tema que es el Estado de bienestar, la ley será impotente si no cuenta con la credibilidad del poder público. Cuando el ciudadano pierde la confianza en las instituciones políticas y se desentiende de ellas, el Estado de bienestar se queda sin resortes para hacer frente a sus inevitables problemas. Hemos visto que son complejas las razones que llevan al ciudadano de las sociedades de bienestar a esta actitud.

Sería simplista decir que no es sino la expresión del desencanto ante la política. Creemos más bien que la relación es recíproca: porque también el mundo político necesita de una sociedad fuerte que le exija, le controle y le obligue a mantenerse dentro de los límites en los que encuentra su legitimación.

En resumidas cuentas: Estado de bienestar ¿sí o no?

La longitud quizás excesiva de este artículo editorial venía exigida por la complejidad del debate en que queríamos hacernos presentes. El origen y la evolución del Estado de bienestar, su crisis y el contexto internacional son elementos indispensables para hacerse una idea global del problema. Aunque a nosotros nos preocupa especialmente el caso español, es de justicia reconocer que nuestra situación, aun con rasgos específicos, no es sino una manifestación de un problema más amplio.

Decíamos al comienzo de estas páginas que es conveniente distinguir entre la legitimación ética del modelo y su viabilidad técnica. Ahora podemos confirmar que legitimidad no le falta al Estado de bienestar. La historia lo ratifica. Pero la historia ayuda también a explicar por qué la viabilidad del modelo es hoy para muchos más que dudosa. El problema es, en último término, que esta supuesta inviabilidad técnica ha llegado a poner en cuestión su legitimidad.

Nosotros no creemos que la legitimidad quede disminuida, pero los problemas mencionados obligan a replantear aspectos técnicos (no hemos referido a las pensiones y al sistema impositivo) y a cuestionar ciertas actitudes disfuncionales que el mismo modelo ha generado (desentenderse de lo público, ahondando la contraposición entre público y privado).

Creemos que el debate ha sido, y sigue siendo útil. Pero creemos asimismo que el debate no debería reservarse a la clase política o a los técnicos: porque, en el fondo del mismo, están en juego actitudes y comportamientos de los ciudadanos. Como una contribución para que el debate se haga más amplio y llegue a toda la sociedad hemos ofrecido ahora estas reflexiones.