

A4236000



OSCAR LEÓN ISLAS
<ca1897@bancomext.gob.mx>

España: ¿un caso exitoso de economía de mercado, transición política y justicia social?

A4236000

5204070



Amanece. Por el campamento deambulan dos clases de habitantes: los que no pudieron dormir por el frío de la noche y los que una vez más regresan derrotados después de una larga “desvelada” intentando saltar la valla para ganarse el derecho a tener un futuro. La valla marca la frontera entre Marruecos (Ceuta) y España (Melilla), la frontera doblemente fortificada que resguarda una brecha social de 14 puntos porcentuales de ingreso per cápita y que a lo largo de 10 kilómetros separa Europa de África, el primer mundo del tercero,¹ donde la pobreza extrema es una realidad cotidiana para más de 1 000 millones de personas que subsisten con menos de un dólar diario, en el que más de 800 millones de seres huma-

1. Luis Gómez, “Europa a la vista”, *El País Semanal*, 23 de octubre de 2005.

nos no satisfacen sus necesidades energéticas diarias. El África subsahariana ya sufría la pobreza más elevada del mundo (44.6% de su población vivía con ingresos inferiores a un dólar en 1990) y su situación empeoró en poco más de 10 años (46.4% en 2001).²

En Barcelona, cerca de 15 000 trabajadores de la empresa automovilística SEAT protestaron el 10 de noviembre pasado contra el plan de la compañía que incluye el despido de 1 346 trabajadores y que fijó la producción para 2006 en 429 000 vehículos, 17 000 menos de lo previsto. La SEAT, que forma parte del grupo alemán Volkswagen, informó que, ante el excedente en la plantilla laboral y el agotamiento de las medidas de flexibilidad laboral, la dirección tiene que recurrir al expediente de los despidos.³

A pesar de ello, en España se crearon más de 4.5 millones de empleos en los últimos 10 años, equivalentes a más de la cuarta parte de todo el empleo generado en la Unión Europea de los 15 en el mismo periodo. En 2004 su tasa de desempleo se ubicó en 11.5%, lo cual indica que sólo 60% de las personas en edad de trabajar tiene empleo, cuando en Dinamarca, Suecia y los Países Bajos este indicador se acerca a 75% y en Suiza y Noruega es aun mayor. Al rostro creciente del desempleo se agrega el hecho de que la tercera parte de los trabajadores tiene un contrato temporal y no disfruta de beneficios sociales contra desempleo y seguridad social.⁴

2. Datos de la Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2005*.
3. *El Economista*, 11 de noviembre de 2005.
4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectivas del empleo de la OCDE, 2004* <www.oecd.org/dataoecd/41/32/32504496.pdf>.

Aun así, el caso español se ha vuelto paradigmático para muchas economías latinoamericanas y otras europeas en transición, ya que después de una larga transición económica y política que puede calificarse de exitosa, España enfrenta hoy día los problemas económicos (desempleo, inflación, baja productividad), políticos (terrorismo en la agenda externa, las autonomías en lo interno) y sociales (inmigración⁵ y déficit social o crisis del Estado de bienestar) propios de las economías desarrolladas, al tiempo que resiente un entorno europeo adverso, factores todos que habrán de probar la viabilidad de su modelo a partir de la más reciente ampliación y de la eventual disminución de las transferencias financieras comunitarias de las que ha sido la principal beneficiaria.

Por lo anterior, el objetivo del presente texto es revisar la transición española en su vertiente económica y social.⁶ Se analiza en qué

5. Para un análisis del reciente y espectacular fenómeno migratorio que vive España, véase José Antonio Aldrey Vázquez y Rosa María Verdugo Matés, "Trabajadores iberoamericanos en el Estado español a comienzos del siglo XXI", *Perfiles Latinoamericanos*, año 12, núm. 26, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México, julio-diciembre de 2005, pp. 109-133, y Beatriz León Salas, "La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España", *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, núm. 23, primavera de 2005, pp. 121-143.
6. Para una revisión de la transición política española tras la muerte de Franco, incluidos los Acuerdos de La Moncloa de octubre de 1977, véase Gonzalo Caballero, "El Estado y la transición a la democracia en el desarrollo económico español", *Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 3, marzo de 2005, pp. 226-241. Para una revisión de la creación de nuevas instituciones políticas en la transición democrática española, consúltese del mismo autor "Hacia una teoría económica institucional de la política

ha consistido la estrategia de crecimiento económico español, revisión que es de particular interés para las economías latinoamericanas que fracasaron al aplicar las medidas conocidas como Consenso de Washington, en contraste con el caso español; también se revisa de manera breve el estado de las instituciones de seguridad social, elemento crucial en los equilibrios fundamentales que están detrás de estas medidas de reforma económica.

El texto se organiza de la siguiente forma: en la primera sección se revisan los elementos de la reforma económica española; después se abordan los procesos de gestación y evolución del Estado benefactor; se prosigue con una revisión del mismo en España, y se cierra con algunas reflexiones finales.

Estrategia de crecimiento económico

Como señala Paul Isbell, el éxito de España a la hora de crear una economía de mercado próspera y floreciente, tras el estancamiento y el aislamiento que caracterizó a la economía autárquica y dominada por el Estado de principios de la época de Franco, se ha convertido en punto de referencia atractivo para las economías que se embarcan en una reforma de mercado, debido al resultado final (el ingreso per cápita real es casi seis veces mayor hoy en día, luego de la transición de mercado), y sobre todo porque a lo largo de 50 años puso en práctica la totalidad del corpus del denominado Consenso de Washington, incluidas la estabilización, la liberalización, las reformas

económica española", *Perfiles Latinoamericanos*, año 12, núm. 26, Flacso, México, julio-diciembre de 2005, pp. 135-164.

estructurales y la modernización y transformación institucional.⁷

Durante la primera mitad del régimen de Franco, el modelo económico de España tenía mucho en común con los denominados modelos de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) de América Latina. El proteccionismo comercial era elevado, en particular para los productos de consumo final, a los cuales se ponía freno mediante aranceles a la importación, cuotas y otros controles comerciales. A pesar de que existió un sector privado, el nivel de propiedad, intervención y regulación del Estado fue muy significativo, sobre todo en los denominados "puestos de mando" de la economía, que incluían a los sectores de la industria pesada, las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía. El control de precios y las subvenciones estatales fueron otro rasgo característico de esta época (incluso en el sector agrícola). Los flujos de IED estaban muy regulados y se aplicaba un mecanismo de control de cambios, lo que otorgaba al Estado un monopolio legal sobre las divisas y el poder sobre el nivel del tipo de cambio oficial.

En las primeras fases del proceso de transición, a finales de los cincuenta, no se disponía de una estrategia específica; fue más bien el pragmatismo económico de algunos miembros del gabinete franquista que hizo frente a presiones inflacionarias y al desequilibrio externo acumulado, lo que permitió más tarde, con un nuevo régimen político, una reforma de mercado más fluida.

Las primeras reformas, aunque muy limitadas, obtuvieron los resultados esperados, al punto de que inauguraron la primera etapa de crecimiento económico importante que se extendería hasta mediados de los años setenta y serviría para legitimar ante la opinión pública las fases de reforma posteriores. Cuando el entorno nacional e internacional se hizo más complejo, en el decenio de

7 Paul Isbell, *La experiencia económica de España lecciones y advertencias para América Latina*, Documento de Trabajo, núm. 20, Fundación Real Instituto Elcano, Madrid, 2004

los setenta, España aprovechó la oportunidad de sumarse al proceso de integración europea, que usó a la vez como incentivo y amenaza para una mayor reforma de mercado. Así, España fue capaz de crear y mantener un consenso suficiente en el plano nacional respecto a la necesidad de apertura y liberalización económica, a pesar del difícil y doloroso ajuste económico que tuvo lugar entre 1975 y 1985. Como resultado, la economía española pudo disfrutar de un segundo periodo de rápido crecimiento a finales del decenio de los ochenta tras su entrada a la Comunidad Europea.

Debido a los vínculos institucionales más estrechos en el seno de la Unión Europea, pudo contenerse con éxito un nuevo periodo de estancamiento e inestabilidad a principios de los años noventa y limitar sus daños, lo que permitió a España seguir adelante con las últimas fases de la reforma de mercado. El impulso y su entrada con éxito a la unión económica y monetaria (UEM) fortalecieron la economía española y le han permitido su tercer periodo de intenso y prolongado crecimiento durante los últimos ocho años hasta llevarla al lugar que ocupa en la actualidad como octava mayor economía del mundo desarrollado y una de las más dinámicas de la OCDE. El ingreso per cápita de España es de alrededor de 87% del promedio de la Unión Europea de los 15 y de 55% del prevaleciente en Estados Unidos. Además, este crecimiento del PIB per cápita se acompaña de una mejora en la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini del país pudo descender de 0.4 a un poco por debajo de 0.3.

Vistas en retrospectiva, las reformas de mercado españolas se centraron al principio (fines de los años cincuenta y principios de los sesenta)⁸ sólo en liberalizaciones

8. Entre las posibles fechas para establecer los orígenes de la transición económica española se incluyen: a) 1953, momento en que los precios de los productos agrícolas se liberaron de manera parcial por vez primera y comenzó a llegar ayuda financiera de Estados Unidos; b) 1957, momento en que se constituyó en torno a Franco un equipo de asesores económicos de mentalidad liberal, y c) 1958-1959, momento en que España entró en el FMI y emitió su Plan de Estabilización. Paul Isbell, *op. cit.*

limitadas, aquellas con más posibilidades de impulsar la economía nacional, mediante entradas significativas de IED y divisas por concepto de turismo. La liberalización financiera y las reformas estructurales difíciles, que implicaban más sacrificios económicos, se dejaron para etapas posteriores, una vez que la dinámica de liberalización se asentara de manera positiva.

De acuerdo con Isbell,⁹ la secuencia de la transición española fue la siguiente:

1) El sector agropecuario se liberó de manera gradual y comenzó con la reforma de los precios de 1953.

2) A partir de 1959 y hasta el comienzo del decenio de los sesenta se emprendió una estabilización macroeconómica que incluyó recortes a los subsidios y otros gastos estatales, un incremento de impuestos y un ajuste monetario.

3) A principios de 1960 inició una limitada apertura financiera, con reformas que se centraron en fomentar las entradas de IED. Esto se acompañó de una serie de políticas de promoción de trabajadores españoles en el extranjero (con el consiguiente envío de remesas) y la entrada de turistas europeos. Estas tres políticas de captación de ingresos impidieron el endeudamiento del país.

4) A finales del decenio de 1970 se produjo la reforma fiscal y se comenzó a reformar el sector financiero, una vez celebradas las elecciones parlamentarias y ratificada la nueva Constitución.

5) A finales de los setenta y principios de los ochenta se hizo un nuevo esfuerzo por alcanzar la estabilidad macroeconómica para atacar una incipiente espiral salarios-precios.

6) Durante las negociaciones en torno a la entrada de España en la Comunidad Europea se aprobaron unas reformas estructurales iniciales, sobre todo en los sectores de la industria pesada y la minería, cerrando los centros de producción ineficientes y

9. *Ibid.*

determinadas líneas económicas que entraban en competencia directa con Francia y Alemania.

7) A partir de 1986, año en que España se convirtió en miembro formal de la CE, comenzaron a aplicarse reformas estructurales más radicales, que incluyeron: a) la eliminación progresiva de las barreras arancelarias al comercio de productos y servicios dentro de la CE y la incorporación al GATT; b) un programa gradual de privatizaciones, que comenzó en 1986, en el que las empresas estatales de menor tamaño y mayor éxito se ofrecieron de manera directa en subasta a inversionistas privados, como también las de mayor tamaño y menor rentabilidad se reestructuraron y salieron a bolsa en paquetes a lo largo de los noventa, y c) la eliminación gradual de los controles sobre los movimientos de capital y otros flujos financieros que culminó en un mercado de capitales libre por completo en 1993.

8) Un tercer período de estabilización macroeconómica y convergencia de políticas que comenzó en 1993 con la inauguración de la segunda fase de la UEM y culminó en 1998 con la sustitución de la peseta por el euro una vez que España cumplió los criterios de convergencia macroeconómica fijados en Maastricht.¹⁰

Señala Paul Isbell que si la integración a la CE dio a España la oportunidad de consolidar las ganancias de las reformas anteriores y el incentivo para continuar en las mismas, el programa de la UE para crear una unión económica y monetaria (UEM) le dio el impulso necesario para ingresar en las principales economías de mercado. La disciplina que exige adoptar la moneda común la ha protegido de los choques ex-

ternos y contagios financieros que asolaron a las economías emergentes a lo largo del decenio de los noventa y principios del presente siglo.¹¹

Sin embargo, el hasta ahora benéfico marco europeo le plantea el reto de enfrentarse al desafío de no contar más con los Fondos Estructurales y de Cohesión (que le representaron ingresos netos del orden de 8 000 millones de euros anuales, 1.3% de su PIB anual), ya que la ampliación de la UE a 25 miembros situará el ingreso per cápita español por encima de 90% del promedio comunitario, el umbral establecido para la recepción de los Fondos de Cohesión, y colocará a la mayor parte de las regiones españolas por encima del umbral de 75% establecido para la mayor parte de los Fondos Estructurales.¹²

A lo anterior se sumará el efecto de desviación de los flujos de comercio e inversión que supone dicha ampliación, por lo que el modelo será puesto a prueba y requerirá de numerosas reformas, ahora de naturaleza microeconómica, que le permitan transitar de un modelo de crecimiento extensivo (basado en bajos niveles salariales y el ensamble de partes con bajo contenido tecnológico) a uno de corte intensivo basado en aumentos significativos de la productividad con mayor tecnología.¹³ Así, el juicio sobre el éxito final del modelo español es un asunto pendiente.

El Estado de bienestar

El Estado de bienestar moderno es una invención europea que se origina en la Alemania de Bismarck en 1883 y se extiende por toda Europa durante el período anterior a 1920. El concepto como tal se acuña tras la segunda guerra mundial y se emplea para recoger las actividades gubernamentales relacionadas con la redistribución del ingreso, la salud pública, la educación y otros servicios asistenciales. El Estado de bienestar, además de atender los gastos sociales mencionados, aplica otras políticas para reducir las desigualdades y la garantía de la subsistencia material, así como la integración y cohesión social. Las políticas monetarias y fiscales dirigidas a conseguir o conservar el pleno empleo también forman parte de las funciones del Estado. Se debe destacar que el avance civilizatorio del Estado de bienestar no impide que existan otros agentes no relacionados con el cometido estatal que también velan por el bienestar de los individuos (sociedad civil, organizaciones no gubernamentales).¹⁴

Los límites del Estado de bienestar y sus formas de actuación han cambiado en el tiempo y entre países. En la actualidad, más de 140 naciones tienen algún tipo de seguridad social (el más común es el que hace frente a los accidentes laborales), así como programas de pensiones para los ancianos. El menos común es el de la seguridad en caso de desempleo.

El debate tradicional sobre los límites del Estado de bienestar lidia en la actualidad con problemas nuevos y condicionantes diferentes. Los problemas nuevos son los del paro, los desajustes en los mercados laborales y la aparición de nuevas formas de pobreza y exclusión social. La diferencia en condicionantes estriba en la creciente competencia global entre Europa, Estados Unidos y Asia, que plantea la búsqueda de un modelo de bienestar compatible con el

14. Francisco Javier Catalá Villanueva y Esteban de Manuel Keenoy (comps.), *Informe SESPAS 1998: La salud pública y el futuro del Estado del bienestar*, Escuela Andaluza de Salud Pública, Granada, 1998 <www.sespas.es/ind/lib02.html>.

10. Es decir, una tasa de inflación anual inferior o igual a 1.5 puntos porcentuales sobre el promedio de los tres estados miembro con menor inflación; una tasa de interés inferior o igual a 2 puntos porcentuales sobre la media de la tasa de interés a largo plazo de los tres países con menor tasa de inflación; un déficit público menor o igual a 3% del PIB; un nivel de deuda pública que no exceda 60% del PIB, y un tipo de cambio estable y dentro de los parámetros de fluctuación del Sistema Monetario Europeo de (+-) 2.25 por ciento.

11. Paul Isbell, *op. cit.*

12. Para una revisión de las consecuencias de la ampliación sobre España, véase María Isabel Heredero de Pablos y Milagros Dones Tacero, "El impacto de la ampliación de la Unión Europea sobre las relaciones comerciales de la economía española: algunas aproximaciones", *Investigación Económica*, vol. LXIV, núm. 254, octubre-diciembre de 2005, pp. 157-189.

13. Para una revisión de la reforma y dinámica del mercado laboral español, véase Santos M. Ruesga, "Reforma laboral, salarios y productividad en España", *Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 2, febrero de 2005, pp. 166-181; para un panorama en escala europea, véase Fernando Augusto M. Mattos, "Flexibilización de los mercados de trabajo europeos: una historia mas de fracaso del modelo neoliberal", *Investigación Económica*, vol. LXIV, núm. 252, abril-junio de 2005, pp. 21-62.

crecimiento económico, la justicia social y su financiamiento.

Origen y antecedentes

Los antecedentes del Estado de bienestar se remontan a la edad media, cuando se ayudaba a los demás mediante la solidaridad de los miembros de la familia y las relaciones de buena vecindad; otra forma de protección propia de esta época son los gremios, corporaciones de maestros, oficiales y aprendices de oficios, regidos por estatutos u ordenanzas especiales. Es un sistema conocido también como de previsión, ya que mediante cuotas aportadas por los miembros se ayudaba a éstos en caso de necesidad. Los señores feudales también daban cierta protección (sin ningún criterio establecido de antemano), tal vez como forma de aliviar un poco la explotación a la que sometían a sus vasallos. En este periodo destacan también las acciones caritativas, cuyos beneficiarios no eran los miembros de una familia, un feudo o un gremio, sino los excluidos de los sistemas anteriores. Era ejercida por los ciudadanos mediante limosnas, los ayuntamientos mediante albergues o casas de misericordia, y las organizaciones religiosas con sus hospitales. También en esta época tienen su origen las primeras leyes sobre la pobreza, que intentan impedir la mendicidad del pobre, al que se considera apto para trabajar y, cuando no lo hace, recibe trato de delincuente.

Durante la edad moderna se va reduciendo la protección feudal y eclesial y comienza a tomar cuerpo la beneficencia pública. A diferencia de la caridad, no la ejercen la Iglesia o los ciudadanos prosperos, sino los ayuntamientos. Esta acción pública tiene un rostro represor de la mendicidad y la pobreza y otro altruista y discrecional que sigue sin otorgar derechos al ciudadano en desgracia. Es el ayuntamiento de Brujas el primero que crea, en 1526, leyes de beneficencia.

A partir de la revolución francesa (que inaugura la edad contemporánea), con sus principios de libertad, igualdad y fraternidad, se comienza a considerar al marginado como

un ciudadano más, con derechos y deberes. Aparece la asistencia social como segundo sistema de protección social. El Estado empieza a ocuparse de los problemas de los pobres como una obligación inherente y no una tarea residual, con lo cual se desplaza de modo paulatino la acción de la Iglesia, omnipresente hasta ese momento.

La consolidación de la asistencia social es paralela a la aparición del Estado liberal y del capitalismo industrial. Dicha asistencia responde sólo a necesidades materiales primarias; sus efectos no son duraderos porque no intenta mejorar la situación de los marginados. Su punto de partida es la aceptación de un "orden natural" en la sociedad según el cual deben existir ricos y pobres. La marginación era, según esta idea, un asunto de conformidad y su superación es uno de fuerza de voluntad, es decir, un asunto personal y no producto de relaciones económicas, políticas y sociales. El desarrollo industrial de la segunda mitad del siglo XIX agrava la marginación y aparecen cinturones urbanos de pobreza producto de las emigraciones del campo a la ciudad. La burguesía toma iniciativas de corte filantrópico y espera ganarse el cielo con sus acciones caritativas hacia los marginados creando colegios, comedores y orfanatos. Sin embargo, detrás de esas actividades se esconde un deseo de control moral y de defensa de las "buenas costumbres".

A pesar de la gran influencia del liberalismo —que veía en la actividad individual la fuente principal, si no la única, de prosperidad para cada persona y la sociedad entera—, ningún Estado se caracterizó por una completa pasividad a lo largo del siglo XIX. Aparte de las tareas de orden que el liberalismo justificaba —el mantenimiento del ejército, de las fuerzas de seguridad fronterizas y de seguridad interior y del aparato de justicia—, los poderes públicos continuaban ejerciendo algunas de las funciones características de la época preindustrial: la regulación del comercio internacional y formas de beneficencia pública.

Además de lo anterior se establecieron algunas normas sobre las condiciones de

trabajo y los límites al mismo en función de la edad y el sexo. Las condiciones de vida en la ciudad, la educación y las comunicaciones tampoco fueron ajenas a la intervención estatal. Sin embargo, en los tres últimos decenios del siglo XIX, la acción del Estado observó un cambio importante, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, que dio comienzo a la diferenciación entre el Estado interventor o benefactor y el Estado policía característico del liberalismo.

Algunas de las causas que influyeron en el cambio de la actividad pública fueron la reacción (burguesa) ante las ideas marxistas de lucha de clases y de defensa obrera, de modo que la intervención pública significó una contrarreforma que buscaba identificar a los obreros como parte integrante del Estado, a partir de valores, símbolos culturales, fiestas y tradiciones que conformaron un principio de identidad nacional.¹⁵ Otros factores decisivos fueron la creación y expansión de una burocracia estatal, el crecimiento de la población y el impulso de la industria y la ciudad a costa del campo. Todo lo anterior planteó nuevas demandas que sólo el poder público podía resolver.

El Estado extendió así su actividad, sobre todo en las áreas de salud, planificación urbana, vivienda y educación. Empezó a considerarse como la institución fundamental para lograr que la mayoría de la población llevara una vida digna ante el fracaso del individualismo liberal.

El aspecto fundamental de la acción estatal, relativo al "problema social", fue la puesta en práctica de medidas de previsión o seguridad social determinadas. Mediante leyes se hizo obligatorio que patrones y obreros participaran en sistemas que trataban de asegurar a toda la población los medios necesarios para hacer frente a la vejez, los accidentes o la falta de trabajo. En este sistema, al Estado le correspondían las

15. De esta época data la adopción de los himnos nacionales y dar a las calles el nombre de los héroes patrios, así como la celebración de fiestas que contribuyeron a la formación de la identidad nacional, el nacionalismo y la consolidación del Estado nacional.



tareas de financiamiento y administración. Por primera vez en la historia, la comunidad reconocía la obligación de proteger al ciudadano de la indigencia, no como una cuestión de caridad, sino de derecho, al tiempo que aceptaba la pobreza como un producto social y no culpa del individuo. El sistema comenzó a aplicarse en Alemania en los años ochenta, y se extendió con velocidad por la mayoría de los países europeos hasta su culminación en el Reino Unido, en el primer decenio del siglo xx.¹⁶

Del otro lado del Atlántico, Estados Unidos adoptaría su particular visión del Estado benefactor de la mano del liderazgo de Franklin D. Roosevelt y los valores democráticos que le permitieron superar la crisis económica y social de 1929-1933. La gravedad de esta crisis fue tal que cuestionó la credibilidad misma del sistema estadounidense, al punto de acabar con el mandato del republicano Herbert Hoover, que había llegado a la presidencia en 1928 con la promesa de impulsar una etapa de prosperidad

y, sorprendido por la depresión, creyó que el mercado mismo terminaría por reajustar la economía, lo cual no sucedió. Al desastre económico se sumó la violencia social que se extendió por todo el país.

En esas circunstancias, al candidato demócrata a la presidencia en las elecciones de 1932, Roosevelt, le bastó con una frase afortunada, "nuevo trato" (*new deal*), que planteaba un nuevo contrato social para el país. La frase se convirtió en un programa (casi una revolución institucional) una vez que el candidato ganó las elecciones y tomó posesión de la presidencia en 1933. El nuevo trato se materializó en un amplio conjunto de reformas económicas y sociales divididas en dos etapas: 1933-1935 y 1935-1938. Además de las medidas de urgencia económica, destaca en 1935 la aprobación de la Ley de Seguridad Social, que estableció pensiones de vejez y viudez, subsidios de desempleo y seguros por incapacidad, así como la Ley de Prácticas Laborales, en 1933, que instituyó el salario mínimo y limitó la jornada laboral a 40 horas semanales.

Desde la derecha el nuevo trato se percibió como una traición a la historia liberal estadounidense y un obstáculo a la recuperación económica; para la izquierda representaba

16. Para conocer con mayor detalle las medidas específicas adoptadas durante este periodo en Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Dinamarca, Bélgica, Italia, Suiza, Noruega y Rusia, véase <www.artehistoria.com/historia/contextos/2672.htm>.

una oportunidad perdida, un conjunto de iniciativas confusas e incongruentes. Sin embargo, fue ante todo la obra de un grupo de liberales que creían en la economía de mercado, pero que de igual modo creían que una catástrofe como la de 1929 requería una respuesta decidida y de gran aliento desde la presidencia. De modo que las bases del Estado benefactor estadounidense se deben de manera principal al pragmatismo de sus clases dirigentes.

A ambos lados del Atlántico, después del lapso de tiempo perdido que significaron las dos guerras mundiales, la participación del Estado benefactor retomó su dinámica hasta mediados de los setenta, en que entró en crisis. Destacan al menos tres elementos básicos que condujeron a dicha crisis: problemas económicos (entorno de crisis económica a partir de 1973, bajas tasas de crecimiento económico, aumento del desempleo, disminución de las tasas de inversión); problemas de gobierno (sobrecarga de las estructuras que se tornaron disfuncionales y aparición de la corrupción), y problemas fiscales (gasto público por encima de los ingresos fiscales y no fiscales).

La crisis del Estado benefactor ha cuestionado la existencia de derechos, prestaciones y servicios proporcionados y garantizados por el Estado, en particular a partir del decenio de los ochenta que marca el retorno del péndulo a la derecha del pensamiento económico. La adopción de medidas de disciplina fiscal y monetaria en los países desarrollados y el llamado Consenso de Washington en los países en desarrollo dejan sentir sus efectos con la eliminación de instituciones y servicios a partir del recorte en los presupuestos públicos, todo ello en un entorno de creciente competencia e interdependencia económica.¹⁷

El Estado de bienestar español

Antes de caracterizar el tipo de Estado benefactor español y su desempeño reciente, conviene repasar la tipología simplificada que considera la existencia de tres modelos de Estado de bienestar, a saber: el liberal o residual-asistencial; el conservador o contributivo-corporativo, y el socialdemócrata.

El Estado liberal basa sus políticas en criterios de necesidad social manifiesta, es decir, la necesidad de demostrar que se está por debajo de ciertos niveles de ingreso mínimo. Se apoya en regímenes de fiscalidad débil y cofinanciamiento por parte del usuario. Es el modelo menos redistributivo y progresista.¹⁸ Los liberales, considerados enemigos recalcitrantes de la intervención estatal, también han propugnado la provisión de un Estado mínimo, muy en línea con la idea de nación-comunidad expuesta por los seguidores de Jeremy Bentham.¹⁹

El modelo conservador o contributivo-corporativo articula la protección social mediante la vinculación directa de la persona al mercado de trabajo. Su lógica de cobertura es por tanto selectiva, conectada al mecanismo de cotización laboral.²⁰ Este modelo ha procurado conciliar sus tesis patrimonialistas con el apoyo a los "derechos naturales" de los trabajadores, con interés especial en las políticas derivadas de los postulados del paternalismo, la ley y el orden.²¹

El modelo socialdemócrata se construyó con base en los derechos sociales de la ciudadanía, de ahí su carácter público y universal. Se basa en el régimen de fiscalidad directa y progresiva para alcanzar un sistema de protección social redistributivo y progresis-

ta.²² Lo distingue su esfuerzo por disminuir el carácter mercantil del bienestar y la dependencia del mercado.²³

Sin duda, los estados de bienestar pueden ser mixtos. En los países mediterráneos que instituyeron ya tarde la democracia (Portugal, Grecia y España), el Estado de bienestar, de formación muy reciente, ha venido incorporando en sus servicios y su sistema fiscal características de uno u otro modelo, a saber: centralidad del sistema de seguridad social contributivo y de reparto, a veces con capas de población excluidas del sistema; adopción de modelos universales de educación y salud, financiados por la vía impositiva pero con bajos niveles de gasto per cápita, y superposición de los procesos de construcción y desmantelamiento del Estado de bienestar, esto último en concordancia con las teorías económicas de mercado.

En términos comparativos, el Estado de bienestar español puede considerarse de los más precarios de la Unión Europea, ya que el porcentaje dedicado a gasto público social como proporción del PIB es de los menores en la Comunidad Europea, y lo mismo puede decirse del número de personas que trabajan en servicios públicos.

Dado que la conformación del Estado benefactor español es tardía, cuando las políticas económicas de corte neoliberal están en auge, su estructuración ha sido contradictoria, es decir, no lineal. Esto además de que el enfrentamiento entre las tendencias progresistas o desmercantilizadoras y las tendencias neoliberales o mercantilizadoras se ha manifestado de manera continua, al punto de que junto a una norma en un sentido puede aparecer otra en sentido opuesto.

Después del fin del régimen de Franco, el gasto público social se incrementó de manera importante al menos hasta 1993, sobre todo por impulso de las fuerzas progresistas y los primeros gobiernos socialistas.

17. Para una revisión de los argumentos que desde la visión neoclásica cuestionan la posibilidad de que las instituciones públicas logren una intervención eficaz (teoría de la sociedad buscadora de rentas y la crítica a las políticas de selección de ganadores), véase José Alberto Saucedo Sánchez, "El Estado y el desarrollo económico", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 1, enero de 2004.

18. Vicenc Navarro, "El Estado de bienestar en España", ponencia presentada en el seminario de diciembre de 2003 de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona.

19. Luis Moreno y Sebastián Sarasa, *Génesis y desarrollo del Estado de bienestar en España*, Documento de Trabajo, núm. 92-13, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid.

20. Vicenc Navarro, *op. cit.*

21. Luis Moreno y Sebastián Sarasa, *op. cit.*

22. Vicenc Navarro, *op. cit.*

23. Carlos Barba Solano, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, CEPAL, Santiago, Chile, julio de 2004 (serie Políticas Sociales, núm. 92).

El decenio de los noventa lo determinaron la integración europea y los acuerdos de Maastricht y Ámsterdam, lo que implicó la necesidad de frenar el gasto público para abrir paso a un mayor protagonismo del mercado. Durante ese decenio, primero el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y después el Partido Popular (PP) aplicaron una política cada vez más ortodoxa en consonancia con la mayor parte de los países europeos. Esto determina un menor peso del sector público y del gasto social en el PIB a partir de 1993. A pesar de todo, no se puede afirmar un desmantelamiento del poco generoso Estado de bienestar español, pero sí un estancamiento del mismo y la ampliación de la brecha social con la mayoría de los países de la Unión Europea. A ello se añaden las campañas de desprestigio de las políticas sociales, a veces amparadas por el gobierno mismo del Partido Popular.

En España el peso del gasto social total con relación al PIB pasó de 26.3% en 1993 a 23.8% en el año 2000. A pesar de que los últimos años del decenio de los noventa fueron de crecimiento económico, éste no se reflejó con la misma intensidad en mejores prestaciones sociales.

El Estado de bienestar español es una suerte de híbrido que incorpora elementos de los tres modelos: junto a programas de carácter universalista-socialdemócrata (salud y educación) conviven componentes más conservadores (contribución de los trabajadores al sistema de pensiones y al seguro contra desempleo), así como políticas de tipo asistencial (para personas por debajo de niveles mínimos de ingreso). Con los primeros gobiernos del PSOE se tendió hacia el modelo socialdemócrata, pero a partir de 1993 se presenta un fuerte empuje hacia el modelo liberal o de asistencia-residual, propio de algunos países anglosajones, en materia de educación, mercado laboral, pensiones y prestaciones por desempleo.

Los efectos de estas políticas sobre las desigualdades económicas han sido limitados. La mayor parte de los estudios señala correcciones en las desigualdades, pero no con la intensidad deseada, como muestra el

crecimiento de sectores excluidos, la fragmentación de los beneficiarios de muchas políticas, caídas de las tasas de intensidad y cobertura de las prestaciones monetarias, etcétera. Todos éstos son factores que tienden a dividir a la población en términos de recursos y oportunidades. En general, el Estado benefactor español redistribuye más que hace 25 años, pero tiende a combinar, sobre todo en los últimos 25 años, medidas progresivas con otras regresivas. Por ello, junto a desigualdades más tradicionales aparecen otras nuevas en las que parte de la población no sufre de pobreza extrema o de una absoluta falta de recursos, pero su situación es precaria y tiene escasas posibilidades de abandonarla.

Los partidos políticos coinciden en cuanto a políticas de contención del gasto social; la diferencia estriba en la intensidad de esta contención. Sólo Izquierda Unida ha optado por el reconocimiento de derechos sociales fuertes, universales, públicos y desmercantilizados. Por su parte, los sindicatos han constituido el contrapeso más significativo al proceso mercantilizador. Sin embargo, en los últimos años tendieron hacia dinámicas de pacto.

Como expresamos antes, tanto ayer como hoy, uno de los objetivos de las políticas sociales es evitar conflictos haciendo más tolerables las situaciones difíciles. En este sentido, el modelo español lo ha conseguido, pese a un déficit social. Hoy se observa una cultura mediática que acepta como inevitables las tendencias privatizadoras y el deterioro de los servicios públicos de salud y educación, e incluso la precariedad del mercado laboral. Esta cultura, extendida sobre todo entre las clases medias, tiende (como en el pasado) a culpar al individuo de su propia situación y a dejar de ver la pobreza o la marginación como un producto social que el Estado debe atacar.

Reflexión final

La experiencia española de reforma hacia una economía de mercado exitosa es un caso excepcional, de modo que las

economías latinoamericanas no pueden esperar reproducir de manera automática sus medidas, como tampoco es posible reproducir la experiencia exportadora asiática. Hay diferencias significativas con el entorno, el momento, el ritmo y la secuencia de su transición. También es importante destacar que, además de la extensión de la aplicación de reformas más larga y gradual (casi 50 años para España por poco más de 20 para América Latina) y su punto de arranque (a diferencia de América Latina en los años ochenta), España evitó una excesiva acumulación de deuda externa durante su larga transición, así como el condicionamiento político impuesto por organismos financieros internacionales, al menos hasta que comenzó a negociar su entrada a la Comunidad Europea.

Otro punto importante tiene que ver con las ayudas financieras externas, primero de Estados Unidos durante el decenio de los cincuenta y principios de los sesenta, y después por las transferencias producto de la ayuda comunitaria europea para promover la convergencia entre sectores y regiones a lo largo de los ochenta y noventa. Estos apoyos hicieron más atractivo al país como receptor importante de IED hasta mediados de los noventa, cuando de importador neto de capitales pasó a ser, entre 1992 y 2001, el octavo mayor exportador neto de capital, sobre todo a Europa y América Latina.

Este benévolo entorno financiero externo le permitió preservar cierta autonomía política y por tanto pudo definir con libertad la arquitectura y el ritmo de implantación de sus propias reformas, las cuales emprendió a finales de los cincuenta. Gracias al crecimiento logrado hasta mediados de los setenta, obtuvo el consenso interno necesario para proseguir con reformas más profundas que le permitieron disfrutar de un segundo periodo de crecimiento a fines de los ochenta (después del ajuste que se extendió desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta) y un tercero que dura de mediados de los noventa hasta el presente (en medio del periodo de estancamiento de inicios de los noventa que fue superado con los vínculos institucionales de


su entrada a la Unión Europea y la adopción de la moneda común) y la colocan como la octava economía del mundo.

Por ello, los emigrantes africanos, que cruzan las fronteras en un intento por alcanzar el sueño de un trabajo seguro y con justicia social, parecen haber llegado tarde a una Europa en la que sus propios ciudadanos aspiran cada vez menos a esos beneficios, una Europa que se debate en sus propios dilemas (estancamiento económico, negación respecto a la carta magna comunitaria, seguridad interior —lucha contra el terrorismo y contra la reciente ola de violencia que pone en duda la máxima integracionista de *unidad en la diversidad*— y exterior) y que no logra ponerse de acuerdo en su modelo de integración (ampliación *versus* profundización), su relación comercial con los demás países y regiones (sobre todo en materia de subsidios agrícolas en el seno de la OMC), la manera de sacar del estancamiento económico a una región en ampliación que no genera los suficientes empleos para todos y que discute sobre la adopción de reformas económicas dolorosas (en el eje franco-alemán, principalmente) ni en el futuro de su modelo de bienestar social.

En el fondo, el debate apunta otra vez hacia el modo de solucionar los actuales problemas económicos y sociales, esto es, ¿cuánto mercado y cuánto Estado? La historia enseña hacia dónde conducen los excesos o



fundamentalismos de uno u otro corte, así como las consecuencias sociales de no lograr consensos políticos que no sólo resuelvan los problemas de las mayorías sino que incluyan a las minorías y los marginados. El déficit social es precisamente la última variable incorporada al Consenso de Washington y 2015 será la fecha para evaluar si desde esa perspectiva se pueden lograr resultados, una vez que parece quedar claro que el goteo no resuelve los problemas de pobreza y desigualdad en los países en desarrollo, ni aun en los que creían tener resuelto el dilema y optaron por un Estado mínimo.

Para España, el reto en materia social es converger hacia la media comunitaria en los distintos indicadores de bienestar. Mientras, en el terreno económico hay tensiones que podrían socavar los pujantes resultados de crecimiento, ya que la inflación ha repuntado y resta competitividad a la economía, además de que la productividad laboral es baja y el desempleo es todavía elevado; por ello, según la OCDE, sus tareas apuntan a mantener la estabilidad macroeconómica y la competitividad, combinar mayores ganancias de productividad con un rápido crecimiento del empleo y mantener finanzas públicas sanas.²⁴ 

24. OCDE, *Estudio económico de la OCDE sobre España, 2005*, OCDE, 2005 <www.OCDE_survey_España_2005.pdf>.