

El Estado de bienestar

Carlos Farge Collazos

Resumen

El artículo tiene como propósito analizar el surgimiento del Estado de bienestar, fundamentando sus postulados y métodos de política económica, las posibles causas de su crisis y analizando brevemente los casos argentino y sueco. El Estado de bienestar produjo la etapa más exitosa de los treinta años gloriosos del capitalismo, tanto en materia de producción y productividad, como de mejoras de las condiciones materiales de vida de la población—pleno empleo, salarios altos indexables y regulables, en definitiva, mejora en la distribución de ingresos. Pero tuvo sus límites en la década de los 70', porque se produce una crisis de mantenimiento fiscal, fundamentalmente por los gastos que superan a los ingresos y en el tiempo son no sustentables. Es una crisis del modelo de acumulación; el Estado es culpable de no generar mayor productividad y crecimiento.

Palabras clave: Estado de bienestar – crisis – gastos – recursos – política económica

Summary

This paper attempts to discuss the beginning of the welfare state, giving an account of its postulates and economic policies methods, the possible causes for its crisis and a brief analysis of its application in Argentina and Sweden. The welfare state brought about the most successful period in the thirty great years of capitalism both as regards production and productivity, as well as in the improvements of the material conditions of life for the population—full employment, high indexed and regulated salaries; in short, a better income distribution. But in the 70's it reached its limits when a crisis in the taxing system came about, basically due to spending becoming greater than income, which make the system unsustainable in the long run. It is a crisis of the accumulation model; the State is responsible for not generating greater productivity and growth.

Key words: welfare state – crisis – spending – resources – economic policies

INTRODUCCIÓN

A partir de la gran crisis de los años treinta —y más específicamente después de la Segunda Guerra Mundial— se puso en marcha en los países occidentales un sistema de solidaridad social que aspiró a corregir las injusticias del “capitalismo espontáneo”, en el cual el Estado sería paulatinamente considerado como responsable del progreso social de la población: es la idea del “Estado providencia”, “Estado de bienestar” o “Estado benefactor”. Michel Albert habló de la segunda fase del capitalismo haciendo mención a aquella que se originó a fines del siglo XIX, en la cual el Estado trató de corregir los excesos del mercado. El Estado apareció como el baluarte contra

la arbitrariedad y la injusticia del libre mercado, como el protector de los pobres. Y es que, a fuerza de leyes, de decretos, bajo la presión de las luchas obreras y por medio de las convenciones colectivas, intervino para humanizar los rigores del primer capitalismo.

La primera fase fue la del capitalismo contra el Estado. En Francia, 1791 se destacó como el año clave, con la famosa Ley *Le Chapelier*, que fue quizá la más importante de toda la Revolución Francesa en materia económica: suprimió las corporaciones, prohibió los sindicatos y fundó –contra la antigua tutela del Estado monárquico– la libertad comercial e industrial. El Estado se centró en funciones primarias: las del Estado gendarme encargado de velar por el orden público. Y la tercera fase empezaría en la década de los noventa del siglo XX.¹

La generalización de los métodos de trabajo taylorista y fordista trajo como consecuencia un importante incremento de la productividad. A través del gasto público, el Estado favoreció la adaptación del consumo de masas al incremento de la productividad, sosteniendo sistemáticamente la demanda. El sistema de bienestar social, las prestaciones sociales y, en general, la redistribución del ingreso, al aumentar el poder de compra de los asalariados a través del salario directo o indirecto, provocaron una importante mutación en el modo de vida de los sectores más desfavorecidos (consumo de masas), incorporándolos al proceso de acumulación capitalista.

Esta política ha tenido una proyección parcial y discontinua en los países latinoamericanos que emprendieron un proceso tardío de industrialización. Por otra parte, a partir de los años setenta, el modelo del Estado de bienestar resultó cuestionado en muchos aspectos instrumentales por las orientaciones político-económicas prevaletentes en el mundo desarrollado.

El hecho político relevante de la segunda mitad del siglo XX - escribió Daniel Bell- ha sido la “extensión de las economías dirigidas por el Estado” (que surgieron por la necesidad de salvar al sistema de la crisis) para marchar en el último cuarto de siglo hacia “sociedades administradas por el Estado”. Éstas emergieron a causa del aumento de las demandas sociales, tales como la salud, la educación, el bienestar y los servicios sociales. En los últimos decenios los ciudadanos dejaron de demandar únicamente al Estado por la protección de sus libertades, para exigir también garantías de una mayor igualdad, aunque libertad e igualdad convergen con dificultad en el interior de unas sociedades democráticas contemporáneas conmocionadas por una profunda

¹ Albert Michel, *Capitalismo contra capitalismo* (Buenos Aires: Paidós, 1992), 228-230.

crisis de fin de siglo. El “buen” Estado no sólo debe asegurar la libertad sino también la igualdad.²

El desarrollo del Estado providencia casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y eliminar el temor al mañana. A la salida de los “Treinta Gloriosos”, hacia fines de la década de 1970, la utopía de una sociedad liberada de la necesidad y de un individuo protegido de los principales riesgos de la existencia, parecía al alcance de la mano. Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron, al contrario, llevarnos a largo tiempo atrás. Pero, a la vez, se vio con claridad que no se trataba de un simple retorno a los problemas del pasado. Los fenómenos actuales de exclusión nos remiten a las categorías antiguas de la explotación. Así ha hecho su aparición una nueva cuestión social.³

Pierre Rosanvallon señaló que hay tres dimensiones que constituyen también tres etapas en la quiebra del Estado providencia. Las dos primeras son de orden financiero e ideológico; se refieren a que los gastos sociales, y en especial los de salud, crecieron a ritmos superiores con respecto a los ingresos (se financió con alza de gravámenes obligatorios –impuestos más aportes y contribuciones sociales). La crisis ideológica marca sobre todo la sospecha bajo la que se encuentra el Estado empresario en cuanto al manejo eficaz de los problemas sociales; corresponde a la puesta en tela de juicio de una maquinaria cada vez más opaca y burocrática, que enturbia la percepción de las finalidades y entraña una crisis de legitimidad. Estas dos dimensiones subsisten hoy en día. El control de los gastos de salud y de las diversas prestaciones sociales sigue siendo un tema fundamental de preocupación. Por otra parte, el aumento de la desocupación no hizo sino agravar las dificultades financieras.

Y la tercera etapa es de orden filosófico; aún no tomamos conciencia claramente de la entrada en esta crisis filosófica que acompaña el advenimiento de una nueva cuestión social. Se trata de explorar sus términos para comprender el nuevo paisaje social cuyo relieve dibuja. Aparecen dos problemas mayores: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos. No se trata únicamente de encontrar el camino de una relegitimación del Estado frente a las fracturas sociales que se agravaron

² Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo* (Madrid: Alianza Editorial, 1982), 36, citado en Hugo Quiroga, *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual* (Rosario: Homo Sapiens, 1995), 12.

³ Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Manantial, 1995), 7.

durante los años ochenta; la intervención pública, en efecto, recuperó toda su justificación. La ideología del Estado ultramínimo pasó de moda. A partir de entonces, todo el mundo reconoció el papel insoslayable del Estado providencia para mantener la cohesión social. Lo importante es ahora repensarlo de modo que pueda seguir desempeñando positivamente su papel. La refundación intelectual y moral del Estado providencia se ha convertido en la condición de su supervivencia. Al entrar en una nueva era de lo social, entramos en una nueva era de lo político. La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican, en efecto, una mejor articulación entre la práctica de la democracia —es decir, la invención de las reglas del vivir juntos y la deliberación sobre la justicia— y la gestión de lo social; invitan también a pensar de otra manera la idea misma de reforma. En lo sucesivo, la profundización de la democracia y el progreso social deberán ir necesariamente a la par.⁴

FUNCIONES

El Estado benefactor desarrollado, que pasó a ser una de las marcas distintivas de la próspera “Edad de Oro” de la posguerra, implicó algo más que una mera actualización de las políticas sociales vigentes en el mundo industrial avanzado. En el más amplio de los sentidos, representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo económico, se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo. En lo político, formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal contra los peligros gemelos del fascismo y del comunismo.⁵

El Estado de bienestar se define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia. Los medios a través de los que interviene, pues, el Estado de bienestar son reglas burocráticas y disposiciones legales, pagos en metálico y puesta en servicio de la experiencia profesional de profesores, maestros, médicos y asistentes sociales. Sus orígenes ideológicos, están muy entremezclados y son heterogéneos: desde fuentes socialistas, hasta católicos conservadores. Su carácter, resultante de compromisos ideológicos,

⁴ *Ibíd.*, 8-12.

⁵ Gosta Esping-Andersen, “Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, *Revista Desarrollo Económico* 36, 142 (julio-setiembre, 1996): 523.

políticos y económicos interclasistas, es algo que el Estado de bienestar comparte con la lógica del planteamiento keynesiano de política económica.⁶

Aunque la función primaria del Estado de bienestar sea cubrir los riesgos e incertidumbres a los que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista, se producen ciertos efectos indirectos que sirven también a la clase capitalista. Esto implica que el Estado de bienestar tiene la función crucial de desplazar parte de las necesidades de la clase obrera fuera del marco de la lucha de clases y del conflicto industrial.

El objetivo estratégico de la política económica keynesiana es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del Estado de Bienestar es la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial y el conseguir hasta un cierto grado la igualdad social.⁷

Es posible identificar en el Estado de bienestar desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial, una orientación específica basada en el consenso sobre determinados principios y valores:

a) Una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”, que constituyó el apuntalamiento esencial del sistema de seguridad social, derivada de la nueva y generalizada legitimidad concedida a la política keynesiana, como afirma H. Glennerster; probablemente la más importante pensadora política social del período de posguerra nunca fue formulada como legislación el compromiso con un nivel alto y estable de empleo.

b) La provisión pública de servicios sociales universales, asegurada sobre un nuevo consenso en torno a que el acceso a los servicios sociales debía ser libre y universal para toda la población en su calidad de ciudadanos.

c) El mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, esto es, la legitimación de un estándar mínimo asegurado por el Estado a través de una legislación específica para aquellas personas que se encontraran en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez.

d) Finalmente, una nueva concepción del aparato del Estado vehiculizada a través de la centralización y una mayor racionalidad administrativa.⁸

⁶ Clauss Offe, “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización”, trabajo presentado en el XII Congreso Mundial de la International Political Science Association, Río de Janeiro, agosto 1982, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Madrid: Sistema, 1988), 74.

⁷ *Ibid.*, 79.

⁸ Alberto Minujín y Estela Cosentino, *Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes a un debate*, en *Desigualdad y exclusión* (Buenos Aires: UNICEF-Losada, 1993), 33-34.

EL ESTADO BENEFADOR EN LA ARGENTINA

El Estado benefactor en la Argentina se caracterizó desde la posguerra por la regulación del mercado, el compromiso social capital-trabajo, la intervención estatal en la reproducción social y la garantía de derechos sociales. Si bien, con intermitencias, debido a los continuos cambios de régimen, sus rasgos más notables fueron: el énfasis en el empleo público, el desarrollo industrial y la autonomía económica nacional. A diferencia del Estado de bienestar de los países centrales –caracterizado por el impulso de planes sociales con coberturas de carácter universalista– la naturaleza de la intervención estatal estuvo dada aquí por su incidencia en la reproducción de la fuerza de trabajo, mejoramiento de la infraestructura, promoción del empleo y el desarrollo. Alberto Minujín señaló que:

En efecto, el “Estado de bienestar”, sólo parcialmente llega a implantarse en la Argentina, dejando importantes áreas sociales y grupos de población sin cubrir. La presencia parcial, desarticulada, ineficiente y burocrática del sector público, dio pie a un cuestionamiento global de la legitimidad de su accionar. De este cuestionamiento se pasa a una política de desarticulación explícita. Es decir, no se trata de mejorar su accionar para que cumpla con efectividad y eficiencia su papel redistributivo y garante de equidad y universalidad de los derechos y necesidades básicas de la población, sino de eliminarlo. “No quiero que el Estado me dé una mano sino que me las saque de encima” uno de los *leit-motiv* de la visión “liberal”, permeó a todas las capas sociales y constituyó un paradigma compartido por personas pertenecientes a los más diversos sectores.⁹

Sin embargo, en la Argentina, el aumento del salario real, la mejora en la distribución del ingreso y la generación de empleo fueron una constante hasta mediados de la década de los setenta. En este período, el modelo de desarrollo hacia adentro –cuyos motores de crecimiento eran la inversión y el consumo interno– se caracterizaba por su capacidad de generar empleos con tasas de desocupación bajas. Posteriormente entramos en los años ochenta, llamados por muchos economistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), década perdida. Esto ocurre por las caídas del crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), por problemas de pagos de deuda externa, y por otros factores que generan en la última década del siglo XX, alto crecimiento de la informalidad en la economía, con problemas de estabilidad de empleo y una clara divisoria entre ricos y pobres.

EL ESTADO BENEFADOR SUECO

A fines de la década de los setenta comenzó a surgir una suerte de consenso, de “sentido común”, sobre el agotamiento del modelo de Estado de Bien-

⁹ Alberto Minujín, *En la rodada, en Cuesta abajo, los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (Buenos Aires: UNICEF-Losada, 1992), 20.

estar. Durante el período de mayor expansión económica del capitalismo, el Estado de bienestar había expresado una modalidad de articulación que, según Habermas (1975), había logrado exitosamente “reconciliar la tensión entre economía capitalista y organización democrática”, articulación que se expresaba en una suerte de pacto en el que el bienestar social y el pleno empleo eran la contrapartida de la paz social, la legitimación de un orden establecido.¹⁰

La crisis mundial que se desató a comienzos de la década de los setenta planteó la necesidad de una importante reestructuración de las economías nacionales, y no precisamente en sintonía con el modelo de Estado vigente hasta entonces. La idea de la ineficiencia y del alto costo del Estado de bienestar fue madurando hasta imponerse prácticamente sin cuestionamientos en la década del ochenta. A medida que se reeditaba el viejo modelo liberal, orientado a la desregulación global de la economía y del mercado de trabajo y a una redefinición del alcance y el contenido de las políticas públicas –y, entre ellas, las políticas sociales– comenzó a ser revisada la función redistributiva y paliativa del Estado.¹¹

Hay dos modelos contrapuestos: el modelo estadounidense de neocapitalismo y el modelo sueco de Estado de bienestar. Todos los defensores sensatos de los sistemas sociales, sobre todo en la forma en que éstos se han desarrollado en el continente europeo, confiesan hoy que el Estado de bienestar se halla en crisis, y no solo a causa de la globalización, sino sencillamente porque, en sus actuales dimensiones y debido a la recesión del crecimiento y al envejecimiento de la población, se ha vuelto insolvente. Según numerosos informes y posicionamientos político-económicos, se imponen, junto a la lucha contra la inflación, urgentes medidas de saneamiento: hay que reducir drásticamente el déficit interno del Estado y la cuota estatal, revisar los sistemas sociales de control, bajar los impuestos y las prestaciones sociales y eliminar las regulaciones que frenan el desarrollo nacional y global de la economía. Si alguien duda de la necesidad y corrección de las medidas de saneamiento citadas, vea el ejemplo de un supuesto paraíso del bienestar: Suecia.

En opinión de Hans Küng, en el período de los primeros ministros socialdemócratas Tage Erlander (1946-1969) y Olof Palme (1969-1976, 1982-1986), se utilizó un análisis preciso del, por largo tiempo, ministro de economía Kjell Olof Feldt (“What happened to the Swedish Welfare Paradise?”),¹² quien ayudó a construir bajo el signo de solidaridad e igualdad, un “gigantesco, genero-

¹⁰ *Ibíd.*, 34.

¹¹ *Ibíd.*, 35.

¹² Cf. K. O. Feldt, “What happened to the Swedish Welfare Paradise?”, en *The Report somfy International Symposium Enlightenment in Stockholm*, 15-19 de mayo de 1966, 66-72, cita p. 66. Citado por Hans Küng, *Una ética mundial para la economía y la política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 233.

so y costoso Estado de bienestar”. Lo que aquí se dice de Suecia puede aplicarse de forma un poco atemperada a Alemania, Francia, Italia y otros Estados europeos más pequeños.

Suecia creó un Estado de Bienestar que amparaba a sus ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” y que funcionó magníficamente entre 20 y 30 años también en Noruega y Dinamarca, en una casi única combinación de crecimiento económico, pleno empleo y estabilidad monetaria. El nivel general de formación era y sigue siendo notable. Cada vez más tareas que anteriormente se cumplían en la unidad familiar, como la atención de los niños desde su primera infancia, se financian ahora con medios públicos; se fomenta una participación cada vez mayor de la mujer en puestos dirigentes, pero, al mismo tiempo, para el mantenimiento del empleo se requiere una creciente participación del Estado en la producción industrial. Curiosamente, se producen aquí ciertos paralelismos con el socialismo estatal de Alemania Oriental.¹³

Según Hans Küng, este proceso funcionó bien hasta que también en Suecia (que a diferencia de Noruega no dispone de recursos petrolíferos), comenzó a disminuir el crecimiento económico, a crecer el desempleo, y la economía nacional no podía ya financiar en igual medida el Estado de Bienestar. ¿Por qué? Porque según Kjell Olof Feldt, “nuestros ciudadanos no podían ya ni querían soportar las cargas de impuestos necesarias para mantener en funcionamiento el Estado social”. Se había pasado por alto que una gran parte de la población debía ganar mucho, y de hecho cada vez más, para poder pagar impuestos cada vez más altos. Y justamente esto era cada vez menos posible. Por una parte, descendía considerablemente el crecimiento económico y, por otra, crecían desmesuradamente los gastos del Estado:

- Por envejecimiento de la población sueca;
- Por uso desconsiderado del sistema social;
- Por ausentismo laboral y jubilación anticipada;
- Por explosión de los alquileres subvencionados estatalmente;
- Por intentar, pese a todo, proseguir la construcción del Estado social.¹⁴

Esto tuvo por resultado el decrecimiento del PBI, el incremento del desempleo, el incremento del déficit fiscal entrando en los años noventa, la dificultad de corrección de rumbo, cada vez más agujeros en la economía del país, la crisis de endeudamiento, las manifestaciones sindicales en contra de los recortes de prestaciones, y que nadie quisiera perder la posición adquirida ni renunciar a nada (desafortunadamente, tampoco los gobernantes). ¿Qué hacer? No es necesaria la destrucción del Estado social, pero sí reformarlo.

¹³ *Ibíd.*, 233-234.

¹⁴ *Ibíd.*, 234.

¿En que consiste? “El Estado no puede a la larga gastar más de lo que sus ciudadanos pueden y quieren aportar con sus impuestos; la fiscalización excesiva conduce a la evasión masiva de impuestos y al trabajo informal”.¹⁵

CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR

La crisis del Estado benefactor está asimismo impulsada por cambios operados en las condiciones económicas (crecimiento más lento y “desindustrialización”, por ejemplo) y en las tendencias demográficas (en especial el envejecimiento de la población). Unos y otros ponen en peligro la viabilidad futura de los actuales compromisos contraídos por el Estado benefactor (las personas con más de 60 años en la población de Europa, en 1990, totalizaban un promedio del 20%; en Suecia del 23%; en Argentina del 13%; en el resto del mundo del 8, 9%).

Los problemas que han merecido mayor atención son los demográficos y económicos. Los primeros, son provocados por la combinación de una baja fecundidad con un alto índice de envejecimiento de la población, que engendrará gravosas tasas de dependencia y, si no se da un buen crecimiento económico, una fuerte carga fiscal.

Lo típico es que los problemas económicos que enfrenta el Estado benefactor en Occidente se vinculen con el desempleo. Suele considerarse que el principal impedimento para un aumento del nivel de empleo es la combinación de un alto costo salarial (a raíz de los aportes sociales obligatorios) con rigideces como las derivadas de la inmovilidad en el empleo, las costosas indemnizaciones o los beneficios sociales hartos generosos. También se considera que los beneficios sociales generosos reducen el incentivo al trabajo.¹⁶

Si bien la crisis del Estado benefactor en la Argentina tuvo similitudes con los Estados centrales en lo relativo a políticas de pleno empleo y promoción de una estructura social más uniforme, su rasgo diferenciado fue que no existió un extendido consenso ideológico respecto del mismo.¹⁷

CONCLUSIÓN

En síntesis, la relación Estado-sociedad se modifica paralelamente con la consolidación del modelo democrático liberal y la economía de mercado. Si el anterior modelo de relaciones Estado-sociedad, característico del Estado de bienestar o social, fue producto del ascenso de la clase trabajadora, de la sustitución de importaciones y de la Guerra Fría, estos tres procesos hoy han concluido. El paradigma del Estado de bienestar periférico se derrumba, como

¹⁵ *Ibíd.*, 236.

¹⁶ Gosta Esping-Andersen, 529-530.

¹⁷ Daniel García Delgado, *Estado y sociedad* (Buenos Aires: Editorial Norma, 2001), 56.

también sus imágenes y representaciones. Los márgenes de acción del Estado se restringen, la relación Estado-sociedad se modifica y el Estado se vuelve a reestructurar tanto en relación con estos nuevos factores internos como con los externos, dando a luz la emergencia del nuevo modelo: el Estado post-social o neoliberal.¹⁸

Considero que el Estado de bienestar cumple un rol importante, aliviando y compensando las desigualdades generadas por el mercado y las derivadas de la política económica. Además, la política económica de corte keynesiano alivia las fluctuaciones cíclicas recesivas a corto plazo.

Las críticas al Estado de bienestar en las décadas de los setenta y de los ochenta, se centraron en la excesiva burocratización, cada vez más consolidada, responsable del surgimiento de intereses propios, muchas veces contrapuestos a las propias funciones del Estado de bienestar; en la monopolización de la oferta y la falta de eficiencia del sistema, generadoras de un deterioro en la calidad de los servicios; en la crisis fiscal debido a la necesidad de satisfacer las crecientes demandas sociales y como consecuencia de la limitación en la obtención de recursos.

Carlos Farge Collazos
Universidad Adventista del Plata
Dirección: Paraguay 551
3100 Paraná
ARGENTINA
E-mail: carlosfarge@gmail.com

Recibido: 24 de junio de 2002
Aceptado: 27 de noviembre de 2005

¹⁸ *Ibíd.*, 62-63.