



LA CRISIS DEL ESTADO PROVIDENCIA

Ludolfo PARAMIO

Desde los años 70 se viene hablando de crisis del Estado de bienestar, y esto ha llevado a replantearse, en bastantes aspectos, qué tipo de prestaciones sociales debe garantizar el Estado, y en concreto en qué medida las prestaciones sanitarias deben corresponder al Estado.

Si se me permite retroceder un poco en el tiempo, como es bien sabido el Estado de bienestar, en su forma actual, en su concepción actual, aunque tenga precedentes desde la Alemania de Bismarck hasta comienzos de siglo, toma cuerpo a partir de la experiencia de la socialdemocracia sueca, y eso creo que tiene bastante que ver con la forma en que se concibió tanto su organización como su financiación. La socialdemocracia sueca comenzó a configurar un tipo de Estado muy especial a partir de su gestión, desde el año 32, frente a una crisis que era una crisis de consumo, una crisis que podía resolverse aumentando la capacidad de consumo social, utilizando como mecanismo primordial el gasto público, y entre otras formas de gasto público, junto a la inversión en obras públicas, se introdujo la creación de una serie de servicios sociales que suponían de hecho una forma de financiación, por parte del Estado, del consumo social.

El gastar dinero de esta forma contribuía al relanzamiento de una economía que estaba estancada por la insuficiente capacidad social de consumo, por la limitación de la demanda solvente global. Las instituciones del Estado de bienestar, que como decía nacen en su forma actual en la Suecia de entreguerras, se empie-

zan a convertir en algo generalizado en Europa después de la segunda guerra mundial, y no necesariamente bajo gobiernos socialdemócratas, sino también a manos de gobiernos conservadores, hasta el punto de que en los años 60 se hablaba de la existencia de un *consenso socialdemócrata* en Europa, incluso en aquellos países en que gobernaban partidos conservadores, sobre la necesidad y la conveniencia de mantener las instituciones del Estado de bienestar.

Pero ese consenso se basaba en que seguía funcionando lo que había sido una buena receta contra la crisis de entreguerras: el incremento del gasto público, como forma de garantizar un alto nivel de consumo, que a su vez aseguraba la rentabilidad empresarial, permitía un crecimiento económico sostenido y, consiguientemente, permitía financiar ese gasto público a través de los ingresos fiscales. Y todo eso cambió al final de los años 60, y mucho más drásticamente a partir de los 70, con la crisis económica en la que hoy todavía estamos, aunque se apunten algunas expectativas de llegar a su superación.

Cambió por dos razones. La primera fue que toda una serie de factores fueron incrementando el peso del gasto público canalizado por el Estado de bienestar: el largo período de pleno empleo que caracterizó a la Europa de posguerra, el incremento de la población trabajadora, como consecuencia de la entrada en el mercado de trabajo en los años 60 en casi toda Europa (no en España, donde se produjo una década más tarde) de la generación del *baby-boom*, la incorporación masiva de las mujeres al trabajo asalariado, provocaron una creciente presión social sobre el Estado, exigiendo un mayor número y una mayor extensión de las prestaciones sociales.

Al mismo tiempo, desde finales de los años 60, aunque fuera relativamente poco perceptible, y luego claramente, desde el choque del petróleo en 1973, el estancamiento o la recesión de las economías europeas rompieron el círculo virtuoso que anteriormente había funcionado entre gasto público y crecimiento económico sostenido, e hicieron imposible, cada vez de forma más clara, financiar las instituciones del Estado de bienestar y mantener el ritmo anterior de crecimiento del gasto público. El estancamiento de la economía provocó crisis fiscal del Estado. No era posible recuperar a través de los impuestos un gasto público creciente y que además sufrió, bajo el impacto de la crisis, una nueva aceleración como consecuencia del final del pleno empleo, y los subsidios de desempleo empezaron a pesar, como un lastre adicional, sobre el gasto público.

La combinación de la crisis fiscal con un incremento de la presión social sobre las instituciones del Estado de bienestar, en la

forma, por ejemplo, de exigencias de subsidio de desempleo, pero también en términos de exigencias de nuevas prestaciones de mayor calado, a consecuencia precisamente de que en los años 60 se había generado la idea de que los derechos de los ciudadanos eran mucho más amplios que los puros derechos políticos, y que cabía exigir al Estado la resolución de problemas que anteriormente se había pensado eran problemas individuales, la combinación —decía— de esa crisis del Estado y de la creciente presión sobre el gasto público para las instituciones del Estado de bienestar, creó un problema creciente de insolvencia del Estado, creó, en suma, una crisis de financiación del Estado de bienestar. Eso es algo que se empezó a reconocer en los años 70, y eso es algo que, sin embargo, condujo a diferentes alternativas políticas, o, si se quiere, ideológicas, dentro del arco de las fuerzas políticas parlamentarias.

Por parte de la izquierda, todo hay que decirlo, hubo un replanteamiento muy lento de lo que esto significaba. Se tendió a pensar que era posible mantener la dinámica inercial del Estado de bienestar, y que no era preciso replantearse nada ni en su funcionamiento ni en sus instituciones, que de lo que se trataba, por decirlo de una manera esquemática, era de elevar la presión fiscal para compensar lo que se estaba perdiendo al disminuir los ingresos por la insuficiente rentabilidad de las empresas. Donde se intentó seguir adelante por esta vía, la crisis económica se agravó y eso supuso la entrada en una espiral imparable en la que era necesario subir cada vez más la presión fiscal, cosa que agravaría cada vez más la crisis, o era necesario reconocer finalmente que se había alcanzado un punto de no retorno y que era necesario replantearse el funcionamiento del Estado de bienestar, racionalizar su financiación y racionalizar sus prestaciones.

Por parte de lo que podríamos llamar la derecha de las fuerzas parlamentarias, en los primeros años 70, la tendencia fue básicamente la misma, aceptar las instituciones tal y como existían y plantearse únicamente la resolución de sus problemas, pensando en términos de corto plazo. Sin embargo, a finales de los años 70, tendencias que hasta entonces habían sido minoritarias en los partidos conservadores fueron pasando a primer plano del escenario político y permitieron hablar de lo que sería la ofensiva neoconservadora, la nueva derecha, los neoliberales o como se les quiera denominar. El ejemplo más claro en Europa es lógicamente el ascenso de Margaret Thatcher en el partido conservador, el desplazamiento por los conservadores *secos* de los conservadores *húmedos* que hasta ese momento habían controlado el partido y habían mantenido, mal que bien, el consenso socialdemócrata.

Y con este ascenso de Thatcher vino la ruptura radical del consenso socialdemócrata. Se replanteó de forma sustancial el signifi-

cado del Estado de bienestar y su conveniencia. El mensaje que vinieron a lanzar los neoconservadores era que la crisis fiscal del Estado no era un puro problema técnico, no era un puro accidente de recorrido, sino que obligaba a replantearse la propia filosofía en la que se basaba el Estado de bienestar. Su tesis fundamental era que el Estado de bienestar, al exigir que fuera el Estado, el gasto público, el que financiara una serie de gastos sociales, lastraba a la economía, a la economía productiva, con unas cargas fiscales que suponían pérdida de productividad, suponían consiguientemente pérdida de capacidad de inversión, pérdida de capacidad de innovación. El peso del Estado de bienestar sería una de las causas de la decadencia económica de los países en los que estaba implantado. Y se ofrecía como alternativa un Estado mínimo, un Estado que no impusiera ese lastre sobre la rentabilidad empresarial, y que permitiera consiguientemente una mayor rentabilidad, una economía mucho más dinámica y que supusiera innovación, que permitiera recuperar la productividad empresarial en los países europeos y, en general, en todo los países desarrollados.

Pero junto a esta crítica a la disfuncionalidad del Estado de bienestar para la productividad, para la rentabilidad, para la innovación y el dinamismo de la economía, junto a esta crítica había otra de mucha más profundidad, que era afirmar que el Estado de bienestar ponía en manos del Estado lo que debían ser responsabilidades individuales, que el Estado de bienestar estaba creando una sociedad parasitaria, de personas pasivas, sin iniciativa, que no velaban por sus propios intereses, que descargaban en el Estado lo que eran responsabilidades individuales, que convertían al Estado en un Estado *providencia*, que debía velar por ellos sin que ellos hicieran nada por velar por sus propios intereses.

Esto quería decir dos cosas: por una parte, que la sanidad, la educación, los ingresos durante la vejez, debían ser garantizados por el propio individuo a través de su esfuerzo y a través de su ahorro, que debía pasarse de las pensiones garantizadas por el Estado, del sistema de seguridad social, de la educación pública, a los fondos de pensiones privados, la sanidad privada, a la educación privada, que las instituciones y prestaciones del Estado de bienestar debían privatizarse, que se debía ir cada vez más a una financiación por parte de los propios consumidores, ya fuera inmediata, ya fuera a través del ahorro, pero que no era posible descargar por más tiempo todas estas prestaciones en manos del Estado.

Pero quería decir también otra cosa: que se estaba creando una sociedad en la que los individuos no tenían interés en tratar de aumentar sus ingresos, ni, consiguientemente, sus ahorros, porque contaban con garantías del Estado para lo que podían ser los imprevistos, o contaban, incluso, con garantías del Estado sobre el nivel de sus ingresos en un momento determinado. Esto suponía

una pérdida de iniciativa, de creatividad, una pérdida de capacidad de trabajo. Se estaba creando todo lo contrario de la dinámica de la sociedad capitalista inicial, en la cual la ética del trabajo, el espíritu de empresa y el esfuerzo individual eran los motores del crecimiento económico, los motores de la innovación.

El diagnóstico de los neoconservadores era quizá muy parecido al que en su momento hiciera Schumpeter, pero era mucho más radical. Schumpeter parecía aceptar como una cosa inevitable que tendencialmente se fuera hacia algún tipo de socialismo que supondría en la práctica la negación de la iniciativa individual y el espíritu de empresa, de la creatividad y la innovación, pero parecía aceptarlo como un mal menor en una sociedad en la que, en cambio, habrían desaparecido las desigualdades más graves. Los neoconservadores no parecieron aceptar este fatalismo, no parecieron aceptar esta resignación, y afirmaron que era posible invertir el curso de la historia, que era posible recuperar la creatividad, la iniciativa individual con una ofensiva para el desmantelamiento del Estado de bienestar, para reducir ese Megaestado, que cada vez pesaba más sobre la economía y cada vez dañaba más a la sociedad, reducirlo a un Estado mínimo, un Estado garante de unos mínimos de orden, de defensa y en último término de seguridad, mucho más restringido de lo que se había pensado cuando se crea y se institucionaliza el Estado de bienestar.

Llegados aquí, sería interesante analizar la experiencia neoconservadora en los países en los que la nueva derecha ha gestionado la política económica durante los años de la crisis. Sería bueno poder hacer un balance de esa política económica y de su significado a largo plazo para la productividad, la creatividad y la innovación en sus respectivos países. En mi opinión, este balance, en los casos de los Estados Unidos de Reagan y la Inglaterra de Thatcher, ha sido bastante negativo. Pero se trata sólo de una opinión que puedo afirmar, pero que, desgraciadamente, no tengo ahora espacio para argumentar. Y, en todo caso, esta cuestión se desvía en cierta forma del punto central de mi exposición, que es el de las consecuencias sociales de la gestión neoconservadora.

Estas consecuencias sociales han sido las derivadas de lo que podríamos llamar un crecimiento económico polarizado. Un crecimiento económico que ha segmentado la sociedad, creando una capa creciente de ciudadanos excluidos de la dinámica económica, excluidos de los servicios sociales que anteriormente garantizaba el Estado, y que ahora en algunos casos ya no garantiza y en otros casos garantiza de forma mucho más insuficiente, por el recorte de las consiguientes partidas presupuestarias, o, simplemente, por la congelación de esas partidas frente a un crecimiento de las necesidades sociales, de la demanda social.

El resultado es lo que se ha llamado la sociedad de los dos tercios, en la que junto a un tercio de —digamos— acomodados tradicionales, ciudadanos que han contado siempre con recursos propios, se incluiría un tercio de clases medias y asalariados privilegiados, puesto que cuentan con trabajo garantizado, ingresos fijos o crecientes y buenos servicios sociales. Y luego tendríamos un tercio de marginales, un tercio en el que estarían las minorías étnicas, los pobres, los últimos trabajadores de las zonas desindustrializadas, los trabajadores a tiempo parcial o en precario, las personas que buscan su primer trabajo y no lo encuentran, los parados, y, en general, todas aquellas personas que no tienen capacidad para financiar unos servicios sociales dignos, que por no acceder realmente al mercado de trabajo o por haber salido de él, no están ya en condiciones de apuntarse a ese proyecto neoconservador del ahorro individual como panacea para todos los posibles males sociales.

Se produce así una segmentación social. Tenemos una sociedad dividida, con ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, y creo que la posición que es preciso sostener, o que se puede argumentar desde una posición no conservadora, es que no es posible hablar realmente de democracia cuando los derechos políticos formales de participación no van acompañados de unos derechos económicos mínimos que garanticen la participación en ciertas condiciones de igualdad. No se puede hablar en un sentido profundo de democracia cuando hay un sector muy importante de la población, hablemos simbólicamente de un tercio, que está excluido del trabajo, está reducido a unas prestaciones sociales insuficientes o carece simplemente de ellas; cuando no están garantizadas la vivienda, la educación, y, en su caso, el trabajo. Consiguientemente el Estado tiene una cierta obligación de garantizar esas condiciones de igualdad para hacer posible la integración de la sociedad, la creación de una sociedad igual en esas condiciones mínimas que permitan la integración y la participación política del conjunto de los ciudadanos.

Aquí hay que decir que es posible optar por una democracia que excluye a buena parte de sus ciudadanos. Al fin y al cabo seguimos considerando como ejemplo de democracia en el mundo antiguo a una Atenas en la que la mayor parte de sus habitantes no eran hombres libres, o seguimos hablando de democracia para la Inglaterra del siglo XIX, cuando sabemos que se trataba de una democracia censitaria, y que aún después de la tercera Ley de Reforma, en 1884, sólo una cuarta parte de los trabajadores tenía derecho al voto. Quizá se puede defender un modelo de democracia en la que se parte de la exclusión *de facto* de una porción muy significativa del conjunto social.

Pero en ese caso también hay que aceptar lo que la marginali-

dad lleva aparejada en una sociedad como la nuestra. Hay que aceptar la reaparición de lo que en el siglo XIX se llamaban las *clases peligrosas*. Si aceptamos vivir con la marginalidad, tenemos que aceptar convivir con tasas crecientes de delincuencia, tenemos que aceptar que haya zonas de las ciudades intransitables, tenemos que aceptar vivir en una sociedad que es todo lo contrario de una sociedad pacífica y de una cultura de integración. Quizá es una opción posible, pero hay que saber lo que se está dispuesto a pagar por ella. Nadie tiene derecho a quejarse, si apuesta por una sociedad segmentada, del incremento de la delincuencia, de la inseguridad ciudadana o del crecimiento de la drogodependencia.

También se puede, sin embargo, optar por otro modelo de sociedad, que, por cierto, tal y como lo he presentado no es exactamente un modelo socialdemócrata, sino que es lo que hoy propone concretamente Ralf Dahrendorf, al que tradicionalmente se ha considerado un liberal, aunque, como ha sucedido a mucha gente en estos años, los cambios ideológicos de la última década le pueden hacer aparecer como un peligroso socialista, al menos a los ojos de Thatcher. Pero si se opta por ese otro modelo, es cuando se presenta el verdadero problema político, porque si seguimos diciendo que el Estado tiene la obligación de garantizar unas prestaciones sociales, pero admitimos que estamos en una crisis económica, que no es una crisis coyuntural y que tiene como raíz una pérdida de la competitividad de los países tradicionalmente desarrollados frente a los nuevos países industrializados del Pacífico, si aceptamos que hay un problema real de devolver la productividad y la competitividad a las economías europea y norteamericana, si aceptamos todo eso, no podemos limitarnos a repetir el modelo de los años 60.

Es preciso plantearse entonces el problema de racionalizar la financiación del Estado de bienestar y sus prestaciones. Ese es un problema político muy complejo, porque puede querer decir que en determinados niveles de renta, efectivamente, debe pedírsele al ciudadano que financie, por lo menos de forma complementaria, las prestaciones que recibe. Puede pensarse que en ciertos aspectos hay que buscar la financiación por vía del gasto individual de las prestaciones sociales, debe pensarse que es preciso buscar fórmulas mixtas y que quizá la pura financiación pública de todos los servicios sociales no es materialmente viable. Debe pensarse también en qué tipo de prestaciones sociales; debe pensarse que puede no ser ya posible organizar las prestaciones del Estado de bienestar de la forma en que se venía haciendo en los años 60: a mayor presión social, más gasto en respuesta a esa demanda, en vez de tratar de racionalizar la demanda a través de la educación.

Quizá es preciso, en el caso de la sanidad pública, dejar de apostar prioritariamente por la medicina hospitalaria, con mayores

inversiones en instrumental y equipos de alta tecnología, quizá hay que dejar de pensar en inversiones muy intensivas en capital y pensar en cambio en dar una atención mucho más prioritaria no ya a la medicina primaria, sino a la medicina preventiva. Hay que plantearse de otra forma las relaciones entre el ciudadano y los servicios sociales. Hay que buscar, en algún sentido, una educación del ciudadano sobre cuáles son sus intereses, para que sea consciente de ellos antes de venir a exigir al Estado que resuelva sus problemas una vez que éstos están creados; y hay que educarle para que, cuando venga a exigir al Estado, sepa lo que le puede exigir y lo que es simplemente un mal uso de los recursos sociales. Estos son temas que se plantean en relación con la medicina, pero que a su vez son una parcela de un problema mucho más general.

En la crítica neoconservadora hay un aspecto que, independientemente de que pueda aparecer como contrario a lo que ha sido el pensamiento tradicional de la izquierda, debe ser considerado muy seriamente. El Estado no puede convertirse en el receptáculo de las frustraciones o los problemas de individuos que no son capaces de velar por sí mismos, y que no son capaces de velar por sí mismos porque no han tenido la educación, la preparación, o no han sabido asumir sus intereses con la suficiente lucidez. Eso, paradójicamente, cierra el círculo, porque para que todos los ciudadanos sean capaces de asumir lúcidamente sus intereses y su propio destino necesitamos otro tipo de educación, y, ese tipo de educación es también una tarea de reforma educativa y es una tarea en la que el Estado debe intervenir.

La cuestión es entonces saber qué tipo de Estado de bienestar queremos. Un Estado de bienestar que haga a los individuos cada vez más dependientes del Estado o un Estado de bienestar que cree individuos cada vez más responsables, capaces de velar por sus propios intereses, que los eduque y les dé los recursos para ello, y que esté dispuesto a garantizar compensaciones y condiciones suficientes a quienes, por sus circunstancias de nacimiento o la apuesta, por decirlo así, está ahí, política e ideológicamente. Si queremos el individualismo neoconservador, con su sociedad dual y excluyente de un amplio sector de marginales, o si queremos lo que podríamos llamar un *individualismo de izquierda*, si queremos una sociedad de individuos que no deleguen la responsabilidad de su destino en el Estado, pero a los que el Estado les garantice las condiciones en las que puedan ser libres y responsables, sin partir de antemano de condiciones de inferioridad.

Si ya son inviables (y probablemente indeseables) los sueños de un Estado *providencia* que vela por todos, el Estado del *mundo feliz* de la antiutopía de Aldous Huxley, entonces sólo quedan dos alternativas: o el individualismo neoconservador, con su sociedad dual, o el individualismo libre y responsable, el individualismo de iz-

quiera, con un Estado que dé forma institucional a la solidaridad, pero sin pérdida de responsabilidad en la toma de las propias decisiones, en la elección del propio destino.

Ludolfo Paramio

Texto revisado de la conferencia inaugural del seminario *Sociedad, Universidad y Empresa en la medicina*. (El Escorial, 30-31 de marzo de 1989), organizado por la Fundación Universidad-Empresa.

CIDOB

AFERS INTERNACIONALS

Elisabets, 12 - Tel. 302 64 95 - 08001 Barcelona

Publicación trimestral de Relaciones Internacionales
Atención especial a los siguientes bloques temáticos:

Paz y Conflictos
América latina
Países del Este
Africa negra

Reflexión y análisis permanente sobre el carácter y naturaleza de las Relaciones Internacionales coyunturales

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre y apellidos
Calle N.º
Población Tel.

Suscripción anual: España: 2.500,— ptas. (IVA incluido)
Otros países 35,— \$

Forma de pago: Giro postal (cta. Caja Postal n.º 0686112)
 Talón nominal
 Reembolso

Fecha / /
Firma: