

«Beveridge se paró en Algeciras: Estados del Bienestar en un mundo carente de bienestar»

El artículo aborda un análisis comparativo de los estados del bienestar en los países ricos y en los países pobres. Aunque el estado del bienestar es sobre todo una creación de los países desarrollados, los datos revelan que también en los países del sur, con diferencias según los casos, puede observarse un crecimiento del gasto social. No obstante, las razones que alientan el crecimiento de este gasto en unos y otros países son diferentes. Mientras que en el norte el estado del bienestar revela una mejora en la naturaleza de las relaciones sociales y productivas bajo el capitalismo, en los países del sur la expansión del gasto social (educación y sanidad, fundamentalmente) está alimentada por criterios productivistas. El artículo finaliza poniendo de manifiesto los retos a los que se enfrentan los estados del bienestar como consecuencia de la globalización económica y, especialmente, de los movimientos migratorios.

Artikuluak ongizate estatua herrialde aberatsetan eta herrialde txiroetan alderatzen du. Ongizate estatua, batez ere, herrialde garatuen ezaugarria bada ere, datuek agerian uzten dute hegoaldeko herrialdeetan ere, batetik bestera aldeak egon arren, gizarte gastua hazi egin dela. Hala eta guztiz ere, gastu horren hazkundea bultzatu duten arrazoiak ez-berdinak dira herrialde batzuetan eta besteetan. Izan ere, iparraldean ongizate estatuak kapitalismoan gizarte eta ekoizpen harremanen izaeraren hobekuntza adierazten duen bitartean, hegoaldeko herrialdeetan gizarte gastuaren hedapena (hezkuntza eta osasun gastuarena, bereziki) ekoizpen irizpideetan oinarrituta dago. Artikuluaren amaieran, ongizate estatuak, ekonomiaren orokortasunaren eta, bereziki, migrazioen ondorioz, aurrean dituzten erronkak agerian uzten ditu.

The article makes a comparative analysis of the welfare states in rich and poor countries. Although the welfare state is above all a creation of developed nations, information shows that an increase in social spending can also be seen—in differing degrees depending on the specific case—in southern countries. However, the reasons for the growth in this spending vary from country to country. While in the North, the welfare state demonstrates an improvement in the nature of social and production relations under capitalism, in the countries of the South, expansion of welfare spending (education and health, basically) is fed by productive criteria. The article concludes by setting out the challenges faced by welfare states as a result of economic globalisation and particularly by migratory movements.

1. El Estado
 2. Estados del bienestar
 3. Los regímenes del bienestar en los países ricos y en los países pobres
 4. La crisis del bienestar
 5. La redistribución nacional e internacional
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Estados de bienestar, análisis comparativo, países ricos, países pobres, crisis de bienestar.
Nº de clasificación JEL: D6, I31, O57

1. EL ESTADO

Pocos temas dentro de la historia del pensamiento social crítico han sido objeto de tantos debates como el estado: a quién representa, qué forma debería adoptar, cuán grande debería ser y qué puede o debería hacer. Es muy conocido que Adam Smith afirmaba la necesidad de una menor intervención pública para proteger a los capitalistas de la competencia mientras que, es menos conocido que exigía una mayor actividad estatal para compensar el daño que el nuevo capitalismo infligía sobre sus trabajadores. Karl Marx y Friedrich Engels denunciaban que el estado era una institución para mediar en los conflictos

fratricidas protagonizados por capitalistas que compiten entre sí, que les permitía imponer sus intereses colectivos sobre otras clases. Aun así, también consideraron que la toma del estado y su conversión en una herramienta del proletariado era una parte necesaria para el viaje hacia el socialismo. Sin embargo, sus críticos anarquistas afirmaban que cualquier estado es, por naturaleza, represivo. La diferencia de opiniones sobre el estado produjo así una de las grandes grietas existentes en la historia del socialismo. La cuestión del potencial del estado ha originado otra grieta en el camino hacia el socialismo entre reformistas y revolucionarios, ¿puede utilizarse o no el estado para llevar a cabo un proceso gradual de mutación del capitalismo en socialismo? A comienzos del siglo, los socialistas debatían acerca de si la consolidación de la clase

* Los autores agradecen a Eduardo Bidaurrezaga, Antonino de Leo, Alfonso Dubois e Iñaki Valencia la ayuda recibida durante la preparación de este artículo.

capitalista junto con el estado nacional presagiaba una fase más apocalíptica, y quizás final, del capitalismo.

Retrospectivamente, resulta sorprendente observar que estos debates tan llenos de interés comenzaron en una época en la que el estado, medido en términos de sus actividades, su gasto o su empleo, era muy reducido en comparación con el tamaño que tiene en la actualidad en casi todos los países. El siglo termina y se han puesto de moda las discusiones sobre cuál ha sido su principal característica, sin duda, el crecimiento del estado debería formar parte de la lista de candidatas a dicho título. Las tres actividades fundamentales que han provocado este crecimiento han sido la guerra moderna, el control burocrático centralizado y la persecución del bienestar. Uno de los pensadores socialistas denominó al resultado de este desarrollo el «estado del bienestar y la guerra» (O'Connor, 1973).

Si se considera la cuestión del estado a finales del siglo xx, todos los elementos que dieron lugar a esos viejos debates persisten, aunque, en general, bajo formas diferentes y más complejas. Los partidarios de un estado grande y activo a menudo lo consideran más como una mejora de las contradicciones de la sociedad capitalista moderna que como un ente que pueda convertirse por sí mismo en un estado socialista. Y la mayoría de los enemigos de la actividad pública no desean eliminar completamente las recientes adquisiciones conseguidas del estado.

Los teóricos también tienen una visión mucho más relativista del estado. Pocos

de ellos consideran que representa sin ambigüedades los intereses de una u otra clase; por el contrario, la gran mayoría piensa que es la arena para una batalla constante entre las distintas clases y otros grupos de interés (Jessop, 1982; Offe, 1984; Gough, 1979, 1987).

2. ESTADOS DEL BIENESTAR

Durante los últimos años del siglo XIX, los países capitalistas más desarrollados comenzaron a mostrar signos de una mutación hacia lo que, en la actualidad, un siglo más tarde, se conoce como estado del bienestar. Se ha debatido cuáles son sus características más pertinentes de la misma forma en que se hace para cualquier mutación biológica. De acuerdo con ciertas definiciones, el estado del bienestar se limitaría a los gastos de transferencias y las actividades de mantenimiento de renta (pensiones, subsidios de bienestar, etc.); sin embargo, la mayoría de las definiciones añaden los gastos en servicios que el estado provee y que están directamente relacionados con el bienestar social y físico (gastos en sanidad, servicios sociales) e incluso, en muchos casos, también se incluyen formas adicionales de gasto como la educación. Algunos economistas consideran que el estado del bienestar debería definirse como una combinación de todas las actividades anteriores junto con la aplicación de otras medidas económicas destinadas a promover la igualdad, el bienestar y otros objetivos relacionados con ello como, por ejemplo, la política de pleno empleo. Nosotros nos inclinamos por una definición amplia e inclusiva (siguiendo el planteamiento de Gough, 1987 y Esping Andersen, 1990).

Los puntos de vista sobre el estado del bienestar son muy variados y, a menudo, extremos. Constituye, según los distintos observadores, el entronizamiento de los principios humanitarios en la política, una forma más sutil de opresión diseñada para crear dependencia entre las personas desposeídas potencialmente problemáticas, un complejo mecanismo para la legitimación del capitalismo en una era más democrática, una ganancia parcial de las clases no capitalistas que debe ser defendida sin la ilusión de que produzca la nueva sociedad o un sistema de destrucción de la ética empresarial y del crecimiento económico. Con todo, existe un consenso bastante generalizado de que el estado del bienestar, aunque no ha abolido el capitalismo, va más allá del mero gasto en bienestar y de una política social y económica intervencionista; esto es, representa cierto grado de cambio cualitativo y, quizás, una mejora en la naturaleza de las relaciones sociales y productivas bajo el capitalismo.

La esencia de este cambio cualitativo podría ser descrita en términos de tres procesos diferentes o, quizás, como una combinación de ellos: una desmercantilización del trabajo, una redistribución significativa de la renta y la adquisición de ciertos derechos humanos. Estos tres procesos proporcionan tres ángulos, relacionados pero separables, para analizar el grado de completitud de un estado del bienestar. La desmercantilización del trabajo permite a la gente, si así lo desea, vivir sin un trabajo remunerado. Esping Andersen (1990) proporciona una categorización de los regímenes del bienestar, de acuerdo con una valoración numérica de los distintos grados de desmercantilización

del trabajo. El índice refleja la importancia de tres elementos del estado del bienestar: las pensiones de jubilación, las prestaciones por desempleo y las prestaciones por enfermedad. Utilizando este índice concluye que se podrían caracterizar tres grupos de estados del bienestar, el grupo socialdemócrata (en su mayoría países escandinavos), el grupo conservador (o demócrata cristiano) que comprende a los países de Europa Occidental y el grupo liberal correspondiente a los países anglosajones. Japón formaría una posible cuarta categoría. Los tres grupos difieren entre sí no sólo por el tamaño del sistema de bienestar sino también por el tipo de alianzas de clases y grupos que construyen y mantienen sus regímenes de bienestar.

El estado del bienestar sueco está excepcionalmente desarrollado. Esping Andersen, que lo ha estudiado a fondo, afirma que, al menos durante su época de auge en los años 70, produjo una desmercantilización del trabajo considerable; llegó a ser posible que un trabajador pudiese dejar su empleo sin que, por ello, sacrificase en demasía su nivel de vida. Si existiese una completa desmercantilización del trabajo, no podría hablarse de la existencia del capitalismo. Por ello, incluso en Suecia, la gran mayoría de los trabajadores continuó trabajando; en realidad, tenía con diferencia la tasa de participación laboral más elevada de los países desarrollados. Además es evidente que en Suecia el capitalismo se mantiene bastante intacto; por un lado, debido a que la gran mayoría de la población no ha aprovechado todas las posibilidades que el sistema de bienestar le ofrecía y, por otro lado, porque los subsidios, como las prestaciones por

desempleo, nunca han sido ilimitados. No obstante, la idea de la desmercantilización es importante como una descripción de lo que puede generar el estado del bienestar: permite a los ciudadanos vivir, hasta cierto punto, sin trabajar. Los recientes cambios en las leyes sobre el bienestar, tanto en Suecia como en otras partes, están incidiendo en la necesidad de restaurar los incentivos laborales.

El segundo punto de vista corresponde a la redistribución. El estado del bienestar establece mecanismos para redistribuir renta desde la parte de la población que disfruta de una mayor riqueza hacia los sectores más pobres de la sociedad. A este respecto, el cometido del estado del bienestar cambia según el país, debido a las diferencias existentes en la distribución inicial de la renta. En algunos países (incluido Suecia), se podría realizar cierta redistribución sin utilizar los mecanismos del estado del bienestar (imposición, subsidios y programas sociales), a través de un acuerdo entre las principales fuerzas sociales sobre los niveles y los diferenciales salariales. En otros países, la redistribución también se lleva a cabo a través de las estructuras familiares. Más adelante, proporcionaremos evidencias de que en los países ricos, y en algunos menos ricos, la redistribución de la renta se produce principalmente gracias al estado del bienestar. A pesar de ello, los estados del bienestar más desarrollados desde el punto de vista de la desmercantilización del trabajo, no muestran necesariamente un mayor grado de redistribución. Éste dependerá de la distribución básica de la renta en el país y del alcance de las necesidades de bienestar que se presenten. Por ejemplo, durante muchos años las prestaciones por

desempleo en Suecia fueron muy generosas, aunque realmente se pagaban pocas, ya que la tasa de paro era muy baja. Por lo tanto, la completitud de un estado del bienestar probablemente deba ser juzgada tanto por la redistribución potencial que implican las leyes y los derechos existentes como por la redistribución real que produce.

Todo esto nos lleva al tercer punto de vista sobre el estado del bienestar, los derechos humanos. Los políticos presentan cada vez más la implantación de los derechos humanos como un objetivo de política interior y de las relaciones internacionales. Varios tratados y acuerdos internacionales exponen lo que convencionalmente se conoce como derechos humanos y justicia social. Entre ellos, el acuerdo más conocido es la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1949 y firmada por la mayoría de los países del mundo. Los derechos que se mencionan con más frecuencia y que, a menudo, constituyen un motivo para la política exterior, son los que se denominan derechos políticos (elecciones, libertad de expresión, derecho a un juicio justo, etc.). La Declaración también incluye algunos derechos menos conocidos y poco mencionados referentes a la situación social y económica de la persona. De hecho, las cláusulas 22-26 de la Declaración dicen:

«Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos...» (Naciones Unidas, 1949).

Es posible considerar el estado del bienestar como un mecanismo para la implantación de este tipo de derechos. En realidad, la existencia de un derecho a las prestaciones sociales y a los servicios públicos gratuitos es lo que hace que el estado del bienestar sea algo más que un mero proveedor de bienestar. Los regímenes con un escaso cuerpo legal también pueden proporcionar prestaciones a los necesitados y redistribuir renta. Sin embargo, el estado del bienestar es cualitativamente diferente puesto que, en principio, los beneficios se reciben como un derecho del ciudadano, con el acuerdo de toda la sociedad.

La desmercantilización del trabajo, una considerable redistribución y el derecho a los servicios y prestaciones son los elementos que caracterizan la metamorfosis del capitalismo que el estado del bienestar del siglo xx representa. Con todo, hay que reconocer que esta mutación no ha producido nuevas especies. La desmercantilización del trabajo tan sólo ha sido posible cuando la gran mayoría de la gente no se ha aprovechado de ello de forma simultánea, la redistribución solamente puede llegar tan lejos como se admita y los derechos no pueden ser absolutos puesto que esto supondría que los recursos están ahí de forma automática para satisfacerlos, lo cual no es necesariamente cierto. Por esa razón, el estado del bienestar no constituye una transformación del capitalismo en algo más, sino una variante que altera algunas de sus formas de funcionamiento y que mejora ciertas consecuencias destructivas en cuanto a privación, desigualdad e inestabilidad. Durante los últimos veinte años, todos los estados del bienestar, incluso los más avanzados, han estado sometidos a una fuerte presión y han

tenido, hasta cierto punto, que retroceder, un tema que analizaremos más adelante. Aunque el estado del bienestar constituya una fuente de legitimación para el capitalismo, parece tener problemas importantes para su propia legitimación.

3. LOS RÉGIMENES DEL BIENESTAR EN LOS PAÍSES RICOS Y EN LOS PAÍSES POBRES

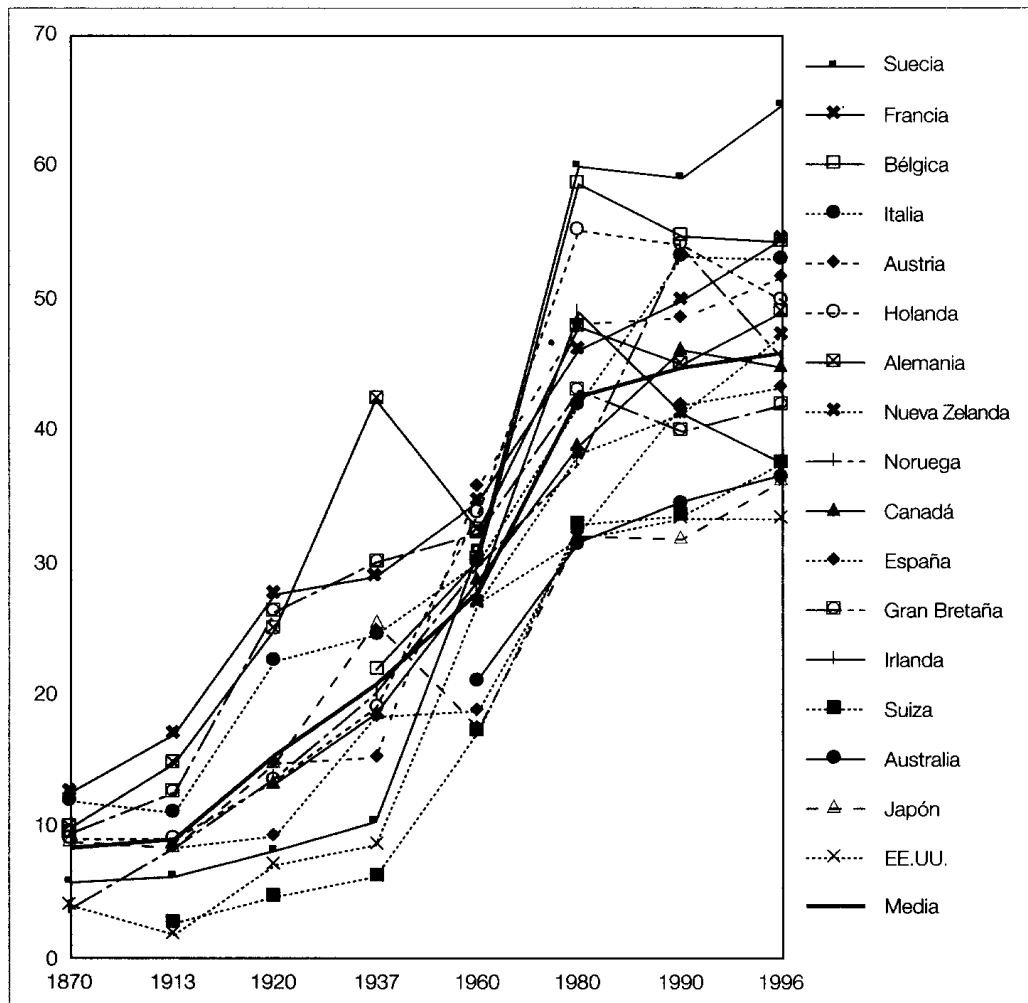
Los últimos estudios sobre el estado del bienestar se han llevado a cabo fundamentalmente en el ámbito de los países capitalistas desarrollados, y en algunos casos se ha añadido a los países ex-comunistas. Los países del Sur a menudo no han entrado en los debates. Esto se debe, en parte, a la tendencia a asumir que el estado del bienestar forma parte del desarrollo y que, por ello, no puede existir en el Sur y, en parte, a la falta de datos, que dificulta la realización de estudios satisfactorios sobre el bienestar en el Sur. De hecho, en su trabajo sobre los estados del bienestar en el Norte, Esping Andersen se lamentaba de que la mayoría de esos países aún no disponían de datos adecuados para analizar sus regímenes de bienestar (Esping Andersen, 1990).

Por lo tanto, si se desea comparar los regímenes de bienestar correspondientes a un grupo más amplio de países, tan sólo se podrá utilizar los datos existentes que, por lo general, son datos sobre gasto público y, en concreto, en educación y sanidad. Esto resulta poco satisfactorio por varias razones. En primer lugar, la calidad de los datos no es adecuada. Segundo, los datos sobre gasto están

lejos del ideal como indicador de la naturaleza cualitativa de los regímenes de bienestar. Y, por último, los aspectos más radicales del estado del bienestar, aquellos que implican cierto grado de desmercantilización del trabajo, son las pensiones, las prestaciones por enfermedad y desempleo y las transferencias directas, y éstas son áreas para las que los datos, a nivel internacional, son extremadamente limitados y su comparación, a menudo, entraña serias dificultades. Por lo tanto, utilizaremos los datos sobre gasto, en especial gastos sociales, bajo el supuesto de que revelan parte, aunque no todo, de las diferencias entre los regímenes de bienestar. La claridad de los conceptos y la calidad de los datos no nos permite extraer conclusiones definitivas. El Banco Mundial y el PNUD publican series anuales para la mayoría de los países del mundo de varios indicadores relacionados con el bienestar. Debido a la disponibilidad de los datos más que a su idoneidad, hemos decidido utilizar datos sobre el gasto público total y sobre el gasto en sanidad en relación al nivel de renta nacional per cápita a la hora de realizar ciertas conclusiones provisionales sobre las diferencias internacionales en los regímenes de bienestar.

En primer lugar, nos centramos en el porcentaje del gasto público total sobre la renta nacional. A principios del siglo XX el gasto público en los países desarrollados era, en media, del 9% de la renta nacional, y variaba entre el 4% y el 13% (véase el Gráfico n.º 1). A lo largo del siglo la media ha ido aumentando hasta alcanzar el 45%, entre el 33% (EE.UU.) y el 65% (Suecia). Los principales elementos del aumento han sido el gasto militar, en especial antes de y durante las

Gráfico n.º 1. Gasto público total como porcentaje del PNB, 1870-1996



Fuente: *The Economist* (1197)

dos guerras mundiales, y las transferencias y servicios públicos relacionados con el bienestar, la mayoría de los cuales formarían parte del estado del bienestar dada una definición amplia del mismo (en especial, los gastos referentes a educación y sanidad). Desde este punto de vista amplio, el gasto en bienestar supondría en la actualidad entre un 70% y un 80% del gasto público total.

El nivel de gasto público también afecta a la naturaleza del empleo y a la fuente de renta. Se ha estimado que en 1995 alrededor del 65% de la población sueca obtenía la mayoría de su renta del estado (financiada a través de impuestos en lugar de a través del mercado) a través sea de empleo sea de subvenciones, frente al 28% de 1960 (Lindbeck, 1997).

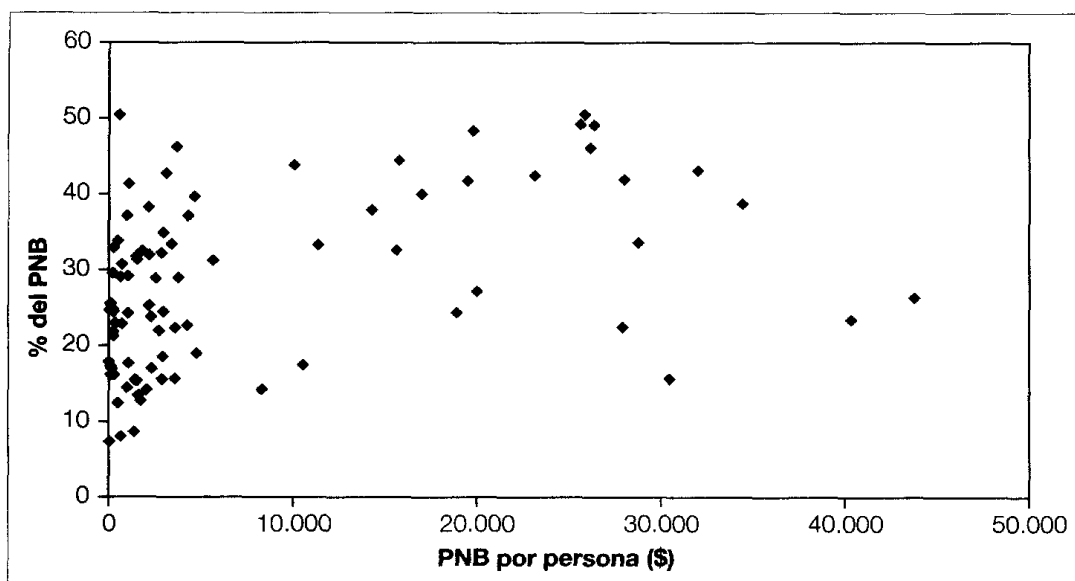
Los datos de corte transversal de los países del Gráfico n.º 2 muestran que, en la actualidad, el patrón del gasto público en relación al PNB para todos los países presenta diferencias respecto a la evolución histórica del gasto público en los países desarrollados. Es cierto que el porcentaje medio de gasto para los países con una renta per cápita inferior a 10.000\$ es del 22%, una cifra menor que el 31% correspondiente a los países que superan esa renta per cápita. Si se dejasen aparte ciertos casos especiales de países ricos con un gasto reducido (como Singapur y Hong Kong) y de países pobres con un elevado gasto (como las antiguas repúblicas soviéticas), aumentaría esta diferencia. Con todo, no existe un modelo global concreto, aunque sí se observa un patrón de crecimiento en la historia de los países desarrollados (Gráfico n.º 1). En la actualidad, casi todos los estados, incluidos los pobres, gastan una proporción mayor de su producto nacional de lo que gastaban los países más ricos a comienzos de siglo. Estos países han mostrado un crecimiento más o menos continuo a lo largo de todo el siglo: en 1870 el gasto público se movía, con un estrecho margen, en torno al 9% del PNB, durante el siglo ha aumentado junto con el PNB per cápita hasta alcanzar las cifras actuales. En casi todos los países pobres el gasto público actual representa una proporción del PNB mayor que el que se observa en los países desarrollados a finales del siglo XIX, cuando el nivel de renta real per cápita de éstos era equiparable a la renta actual de los países pobres. Por poner un ejemplo, Alemania, considerada una pionera en los programas del estado del bienestar, en 1880 tenía una renta real per cápita

ligeramente superior a 2.000\$ en dólares internacionales de 1990 y su gobierno gastaba alrededor del 10% del PNB (Maddison, 1997). En estos momentos, gobiernos de países con niveles de renta menores gastan entre el doble y el triple de ese porcentaje de su PNB. La historia de los últimos 100 años ha provocado un aumento general de la importancia del gasto público, independientemente del nivel de renta del país.

En la historia de los países desarrollados, ha existido la tendencia a largo plazo de que la proporción de gasto en bienestar sobre el gasto público se disparase (excepto durante los periodos de guerra). Entre 1960 y 1990 el gasto público en transferencias y subsidios en los países desarrollados creció, en media, del 15% del PNB al 22% y el consumo público (gasto en bienes y servicios y la parte cada vez mayor correspondiente al bienestar, como la sanidad y la educación) pasó del 12,5% a casi el 18% del PNB. La inversión pública representaba un porcentaje pequeño de PNB y, durante esas tres décadas, se redujo ligeramente y el porcentaje por pago de intereses se triplicó, pasando del 1,5% al 4,5% del PNB (*The Economist*, 1997).

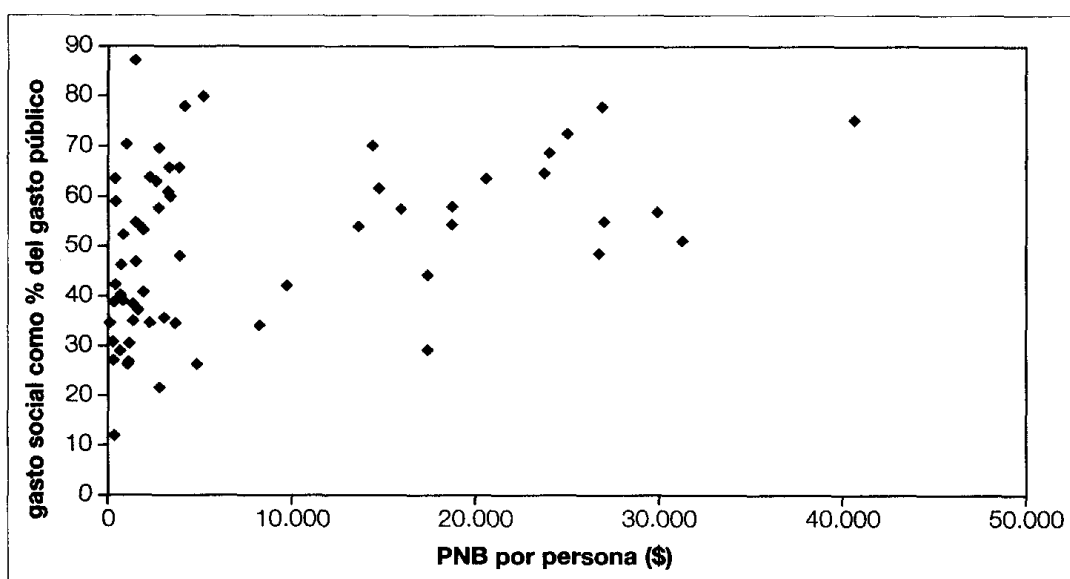
Podría parecer, al observar el Gráfico n.º 3, que no existen diferencias entre países pobres y ricos en cuanto a la proporción de gasto público que se dedica a objetivos referentes al bienestar. Con todo, entre los países pobres existe un rango más amplio para este porcentaje que entre los ricos. En general, dentro del conjunto de actividades públicas, el bienestar es tan importante en los países pobres como en los ricos. En los países con renta inferior a 10.000\$ el porcentaje

Gráfico n.º 2. Porcentaje de gasto público sobre el PNB comparado con el PNB por persona



Fuente: World Bank (1998)

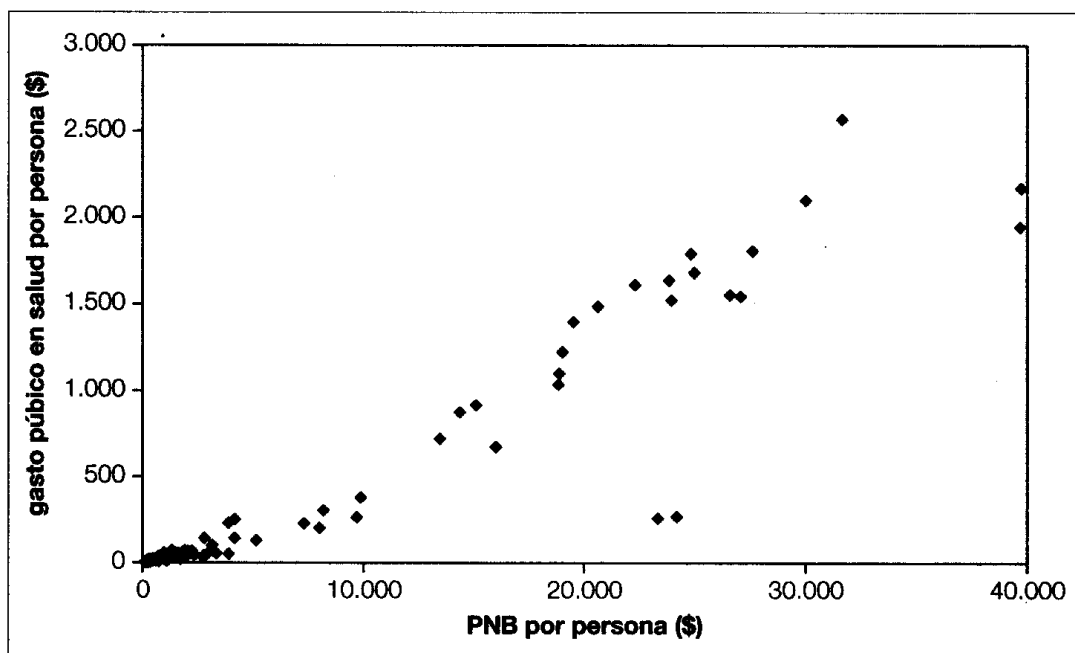
Gráfico n.º 3. Porcentaje de gasto social sobre el gasto público comparado con PNB por persona, 1996



Fuente UNDP 1998, World Bank (1998)

Gráfico n.º 4. **Gasto público en sanidad, 1996**

a) *Gasto público en salud comparado con el PNB por persona*



b) *Gasto público en salud como % del PNB comparado con el PNB por persona*

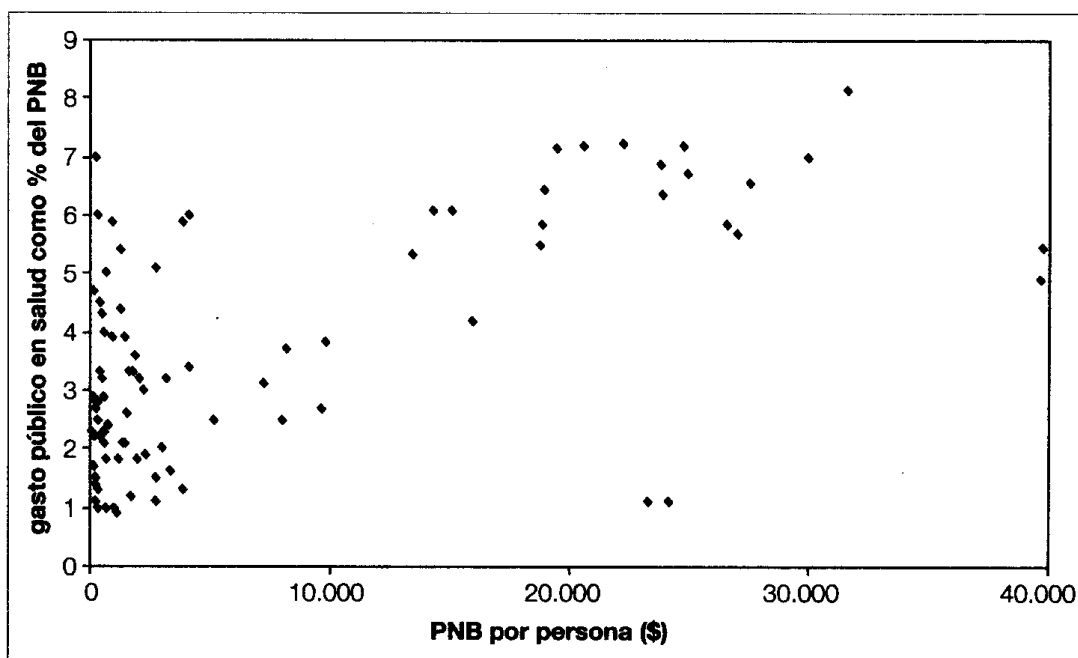
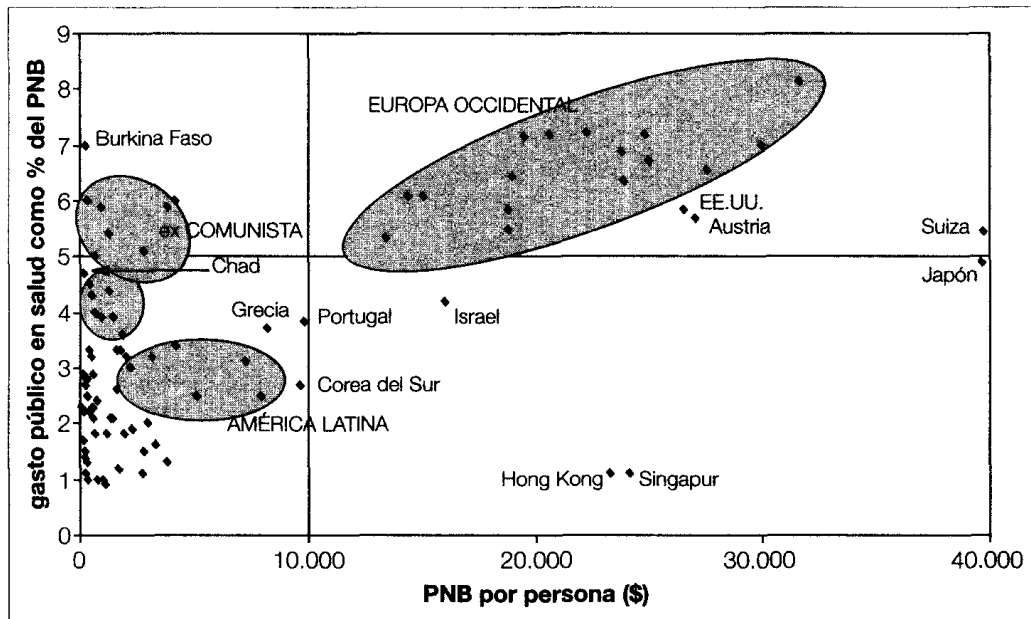


Gráfico n.º 4. Gasto público en sanidad, 1996 (continuación)

c) Gasto público en salud como % del PNB comparado con el PNB por persona



Fuente: World Bank (1998)

del gasto en bienestar (ampliamente definido) sobre la renta nacional es del 25%, mientras que en los países con una renta superior el porcentaje asciende al 37% (las cifras se han calculado como medias aritméticas a partir de los datos del PNUD, 1997).

No obstante, existe, casi con total seguridad, una diferencia fundamental en cuanto a la distribución de esta proporción del gasto en bienestar entre las distintas actividades. El componente que más rápidamente ha crecido en los países ricos ha sido el correspondiente a transferencias, pensiones, prestaciones por desempleo y otros subsidios, frente a lo que se refiere a gastos en servicios,

como educación y sanidad. Por el contrario, en los países más pobres los gastos por transferencias tienen un menor peso. Aún así, este aspecto resulta difícil de demostrar debido a la falta de estadísticos comparables.

Quizás sea posible obtener más información a partir del gasto en servicios relacionados con el bienestar. La ventaja es que estos datos son, en general, más fáciles de conseguir que los que se refieren al gasto público total. El Gráfico n.º 4 (a, b y c) muestra la relación entre el gasto público en sanidad y la renta nacional para 84 países. Los gráficos equivalentes para el gasto conjunto

en educación y en sanidad o para el gasto únicamente en educación presentan muchas similitudes y, por esa razón, hemos decidido centrarnos en las cifras sobre sanidad. Existe cierta posibilidad de que estas cifras sean más consistentes y, por lo tanto, comparables a nivel internacional. El gráfico 4a muestra el gasto per cápita en relación al PNB per cápita y el gráfico 4b presenta el gasto total como porcentaje del PNB. Parece existir una fuerte relación entre el gasto per cápita y el nivel de renta per cápita; sin embargo, cuando se observa el gasto como porcentaje del PNB, la relación se debilita. Aún así, esta forma de presentar los datos revela algunas pautas que podrían arrojar cierta luz sobre las distintas situaciones de bienestar que se observan en los diferentes tipos de países.

Hemos intentado presentar estos aspectos en el gráfico 4c. Es similar al gráfico 4b, que presenta el gasto público en sanidad como un porcentaje del producto nacional, aunque hemos dividido las observaciones nacionales en grupos o «galaxias», que recogen países relacionados. Se podrían reproducir galaxias muy similares para el gasto en educación o para la combinación de ambos.

La primera galaxia corresponde a los estados del bienestar clásicos de Europa Occidental con niveles de renta per cápita entre 12.000\$ y 30.000\$; el gasto público en sanidad tiende a aumentar a medida que aumenta la renta. Si dividimos el gráfico en cuatro cuadrantes, se observan tres países que no pertenecen a la galaxia y que también se encuentran en el cuadrante alta renta/gasto elevado. Austria y EE.UU. podrían ser considerados miembros de la galaxia,

aunque sus porcentajes son claramente inferiores a lo que podría esperarse de acuerdo con sus elevados niveles de renta. El bajo nivel de gasto público de Suiza casi la coloca en el cuadrante alta renta/gasto reducido junto con Japón que se encuentra muy próximo. Este cuadrante también contiene a otros tres países que parecen claramente diferentes del resto: la pequeña galaxia, quizás «Géminis», consistente en Hong Kong y Singapur, donde el gasto en sanidad es especialmente reducido, e Israel que ocupa su propia posición. En el cuadrante baja renta/gasto reducido se encuentran tres países intermedios: Portugal, Grecia y Corea del Sur. El nivel de provisión pública de sanidad es notablemente inferior al de los otros países de la OCDE. Dentro de los cuadrantes de baja renta hemos observado dos galaxias de países próximos. Un grupo de países latinoamericanos que tienen una larga historia de políticas relativas al bienestar se encuentran en el cuadrante baja renta/gasto reducido en una posición ligeramente peor que Grecia y Corea del Sur pero mejor que el resto, ya analizaremos sus programas de bienestar con más detalle. Los países ex-comunistas se presentan muy agrupados con unos niveles de renta muy bajos pero con un gasto público en sanidad en torno a la línea del 5%, lo que parece sugerir que el gasto en servicios de bienestar no ha caído en estos países tan rápido como la renta desde el fracaso del socialismo real. Casi todos los demás países muestran rentas inferiores a 5.000\$ y niveles de gasto en sanidad por debajo del 3,5% del PNB. Son los países africanos y los países más pobres de Asia y América Latina. Existen dos excepciones: Burkina Faso y Chad que, de acuerdo con

estas cifras, tienen un nivel de gasto público en sanidad sorprendentemente elevado. No hay que olvidar la advertencia de que el gasto no puede contarnos toda la historia. En efecto, existen ciertos países con cifras relativamente bajas de gasto en sanidad, cuyos gobiernos han mantenido, en un sentido más cualitativo, un programa consistente y bien orientado hacia ciertos aspectos de la sanidad pública durante largos periodos de tiempo y que ha producido buenos resultados (Sri Lanka sería un ejemplo). El panorama general presenta unos niveles de gasto en sanidad muy reducidos, aunque también revela que este gasto no goza de gran prioridad en los países más pobres.

De esta evidencia cuantitativa comparativa se podría extraer la idea de que, en general, el estado del bienestar en los países más pobres no está demasiado desarrollado. Esta circunstancia no es ninguna sorpresa puesto que existen muchas características en las economías de los países del Sur que les diferencian de los países del Norte y que pueden constituir un obstáculo en la creación de un estado del bienestar avanzado. Algunos de estos elementos son:

- Bajos niveles de renta per cápita. Aunque dentro de un país son los niveles de gasto relativos más que los absolutos lo que determina la generosidad de un régimen de bienestar, existen ciertos elementos de la política del bienestar que no pueden proporcionarse de forma barata. Entre éstos se incluirían ciertos tratamientos médicos y medicamentos. Por ejemplo, en África, donde el SIDA es un problema mucho más serio que

en el Norte, los tratamientos efectivos para prolongar la vida disponibles en la actualidad en el Norte son tan costosos que resultan impensables. El coste anual del tratamiento de un paciente con SIDA con la mejor terapia posible representaría el gasto total en sanidad correspondiente a 1000 africanos medios.

- Elevados niveles de desigualdad de la renta. Gran parte de los estudios sobre distribución interpersonal de la renta muestran una desigualdad muy superior en la mayoría de los países latinoamericanos y africanos que en Europa. En los países asiáticos habitualmente se observa una distribución relativamente equitativa. Una distribución desigual sugiere, en primer lugar, un nivel de compromiso muy bajo entre los distintos grupos sociales, algo que los estudiosos del estado del bienestar interpretan como una condición necesaria para la construcción de un estado del bienestar con éxito. Además, una distribución desigual de un nivel bajo de renta significa que la tarea de redistribución que debe acometer el programa de bienestar resulta mucho más difícil. Si la desigualdad en la distribución de la renta está acompañada por una desigualdad similar en la distribución del poder político, lo cual sucede casi por definición, entonces existirá un ambiente muy poco adecuado para la adopción de medidas serias de redistribución.
- Gobernación. La gobernación se ha convertido en una palabra de moda en los estudios sobre desarrollo. Independientemente de los objetivos

- que se persigan, la eficiencia de una administración representa una enorme diferencia entre el éxito y el fracaso. Un programa público organizado de medidas redistributivas requiere una eficiencia organizativa considerable de la que, a menudo, los gobiernos carecen debido a la inexperiencia, la corrupción o los conflictos.
- Ausencia de democracia. Muy pocos países del Sur han disfrutado de varias décadas de una democracia parlamentaria, uno de los elementos que más ha favorecido el crecimiento del estado del bienestar en el Norte. Resulta irónico que muchos de estos países hayan introducido o reintroducido la democracia en el momento exacto en el que los programas de bienestar (que contribuyen a legitimar el sistema político) se encuentran bajo mayor presión.
 - Ausencia de coaliciones políticas adecuadas. Los historiadores del estado del bienestar han recalcado que su introducción se ha basado habitualmente en una coalición muy amplia entre aquéllos que querían más pero estaban dispuestos a establecer de forma temporal un capitalismo de bienestar, aquéllos que querían el estado del bienestar por encima de todo y aquéllos que realmente no lo deseaban pero que lo aceptaban por el momento como el precio que había que pagar por la legitimación y la paz social. Este tipo de coaliciones amplias no se desarrollan fácilmente bajo las condiciones que caracterizan a tantos países del Sur, una gran escasez general, una extensa desigualdad y la ausencia de democracia política.
 - Estructura del mercado laboral. El estado del bienestar en el Norte se desarrolló en un contexto de empleo formal y relativamente estable, que suponía la necesidad de gastos asociados a una gran inestabilidad y que favorecía la financiación a través de contribuciones regulares a la seguridad nacional. El desmoronamiento de los patrones de empleo estable ha supuesto una gran presión sobre el estado del bienestar en el Norte. Sin embargo, en muchos países del Sur el modelo durante las últimas décadas se ha caracterizado por altos niveles de emigración del empleo rural al urbano y a otras actividades y un nivel extraordinariamente elevado de informalidad en las actividades económicas que hace, por ejemplo, casi imposible la administración de prestaciones por desempleo e imposibilita la recaudación de impuestos.
 - Posición en el mundo económico y presión por parte del Norte. Muchas de las características de la posición política y económica internacional del Sur han obstaculizado el establecimiento del estado de bienestar. Los gobiernos reformistas que han deseado mejorar las políticas de bienestar a menudo han sido considerados por los líderes políticos mundiales el equivalente del diablo y han sido duramente castigados. Cuba, tras la revolución de 1959, es uno de los pocos países del Sur que podría decirse que ha establecido un estado del bienestar en su concepto más completo, pero el precio es 40 años de embargo económico por parte de EE.UU.

El gobierno de Allende en Chile, que intentó fomentar un régimen de bienestar que estaba relativamente bien establecido, estuvo sujeto a la difamación y sufrió un golpe de estado organizado con la ayuda de la CIA. Los Sandinistas en Nicaragua tras 1979 también intentaron introducir medidas de bienestar fuertemente redistributivas y fueron recompensados con una guerra financiada por EE.UU. Incluso en los casos menos dramáticos, las presiones contra el gasto en bienestar «irresponsable» provenientes de las organizaciones internacionales y de los gobiernos, en especial durante los últimos años de hegemonía del pensamiento neoliberal, han debilitado considerablemente las políticas de bienestar.

En vista de las fuerzas contra las que ha de luchar el estado del bienestar, resulta notable que en algunos países del Sur se hayan desarrollado regímenes del bienestar. La información sobre el gasto total en bienestar es escasa (lo que también ocurre en muchos países desarrollados). Con todo, el CEPAL ha realizado estimaciones recientes del alcance del gasto social en Latinoamérica. El gasto social real per cápita para toda la región fue de 242\$ (en dólares USA de 1987) en 1994-95. Esto supone el 12,2% del PIB y el 49% del gasto público total. La variación entre los países de la región fue grande. En el caso de Uruguay, el país con el régimen de bienestar más avanzado, las cifras fueron de 625\$, 24% del PIB y 75% del gasto público. En Argentina los porcentajes son algo menores, aunque el gasto real per

cápita fue ligeramente superior. En el otro extremo del grupo se encontraría Guatemala, con 32\$ per cápita, lo que significa menos del 4% del PIB y en torno a un tercio del gasto público (CEPAL, 1996).

Dentro de la región, la división entre categorías de gasto fue del 22% en educación, el 24% en sanidad, el 47% en seguridad social y el 7% en vivienda. Aunque el gasto en bienestar aumentó durante la primera mitad de la década de los 90, las tasas estimadas de pobreza no han variado demasiado. En las áreas consideradas este incremento ha hecho poco más que restaurar las proporciones que existían antes de la «década perdida» que siguió a la crisis de la deuda de 1982. Por lo tanto, todos los recursos dedicados a esta tarea son pocos, aun en los países de la zona que se encuentran más cerca de constituirse como estados del bienestar.

En Asia, como en América Latina, las actividades del bienestar de algunos países tienen una larga historia. Con todo, a pesar del rápido crecimiento de la renta experimentado en muchos países, se ha desarrollado un tipo de sistema del bienestar muy diferente del europeo. La financiación y provisión de sanidad pública es muy variada. En varios países, existe un extenso programa de seguros sanitarios provistos o patrocinados por el estado y el cuidado médico se facilita a través de un sistema mixto público y privado (más público en Hong Kong, más privado en Singapur y Japón). Aun así, incluso en los países más ricos de la región, tal y como ya hemos visto, el gasto público en sanidad es mucho menor que en otros países con niveles de

renta equivalentes. La mayoría de los países de la zona proporcionan educación gratis o subvencionada por el estado de alta calidad y larga duración. Sin embargo, en ningún país, excepto Japón, existe un seguro general de desempleo, aunque en algunos están en proceso de iniciarlo. Las pensiones de jubilación, que existen en varios países, habitualmente no proporcionan suficiente dinero para la mera supervivencia. Como resultado de estas deficiencias, la familia continúa siendo el principal método para proporcionar bienestar. En Japón, alrededor del 60% de la población mayor de 65 años vive con sus hijos o su familia, en Taiwán la cifra asciende al 70%, en Corea al 77% y en Hong Kong al 80%; la cifra equivalente en Francia es del 13% y en Gran Bretaña del 8%. Este hecho contribuye, como veremos más adelante, a explicar la distribución mucho más desigual de la renta familiar en, por ejemplo, Gran Bretaña, en comparación con un país asiático como Corea. En realidad, en muchos países asiáticos, el gobierno insiste en la máxima redistribución dentro de la familia antes de que tenga lugar cualquier tipo de redistribución a través del estado; los tests para conseguir las prestaciones públicas se llevan a cabo utilizando como medida la renta de la familia ampliada (Jacobs, 1998 y OIT, 1998).

Es evidente que muchos países que habitualmente no se consideran estados del bienestar se están moviendo hacia este modelo. Con todo, la información disponible muestra que no es tan sólo una cuestión de diferencias cuantitativas en el nivel de provisión sino que también hay que tener en cuenta el aspecto

cualitativo. Las medidas de bienestar orientadas hacia la desmercantilización del trabajo y la redistribución de la renta han sido ignoradas con frecuencia, aunque los aspectos del estado del bienestar que contribuyen al aumento de la productividad (como la educación) han recibido más atención. Cualitativamente el estado del bienestar todavía no ha arraigado fuera de Europa y, en menor medida, en otros países ricos industrializados. Esto no significa que los programas de bienestar no hayan sido importantes en los países más pobres. A pesar de las graves diferencias, algunos regímenes en países o regiones pobres han dado mucha más importancia a cambiar el bienestar de su población que otros. Los *Informes sobre Desarrollo Humano* del PNUD y las investigaciones de aquéllos que ha inspirado y llevado a cabo esos informes han documentado numerosos ejemplos de cómo sociedades pobres, con recursos muy limitados, pueden dirigir el gasto público de tal forma que suponga una diferencia real en el bienestar. La reducción de las enfermedades, el aumento de la esperanza de vida, la alfabetización no sólo dependen del nivel de renta de un país sino de la naturaleza de su gobierno. El *Informe sobre Desarrollo Humano* insiste constantemente en el hecho de que el nivel de desarrollo humano no puede reducirse al nivel de renta per cápita. Todo esto indica que podría ser beneficioso aplicar en los países pobres el enfoque que ha generado regímenes de bienestar diferenciados en los países desarrollados a la hora de identificar los distintos regímenes de bienestar previos al estado del bienestar (PNUD, 1998; Sen, 1998).

Los estados del bienestar no surgieron para satisfacer necesidades que ya estaban siendo satisfechas a través de otras vías más tradicionales. Aparecieron porque, en las sociedades siempre cambiantes, se manifestaron necesidades que previamente no existían y que no podían satisfacerse de otra forma. Aun así, en ausencia de estados del bienestar, persisten organizaciones que intentan hacer algo para llevar a cabo esta tarea. A veces, las comunidades rurales estables realizan actividades de redistribución y bienestar. Sin embargo, en muchos lugares estas organizaciones se han desgastado debido a los cambios que han impuesto el desarrollo capitalista y la urbanización. En todas las sociedades, incluso en los estados del bienestar más avanzados, las organizaciones no gubernamentales juegan un papel importante, a menudo al margen de los esquemas oficiales. No está claro que su nivel de gasto en el Sur sea muy significativo pero se trata de un caso en el que el gasto constituye una medida poco adecuada de la importancia.

Por último, donde el sistema del estado del bienestar no satisface todas las necesidades, y esto significa en todas partes, el principal sustituto es la familia, una organización que realiza tareas redistributivas positivas y negativas. En las familias se llevan a cabo medidas de educación, asistencia sanitaria y seguridad social, aun cuando lo único que se pueda redistribuir sea la pobreza. Los observadores de los países más ricos con estados del bienestar desarrollados siempre parecen impresionados por la aparente fortaleza de las instituciones familiares en los países más pobres. En la

mayoría de las familias, el eje central en cuanto al bienestar se sustenta en las mujeres, que son las que proporcionan la mayor parte de los servicios de bienestar de los que no se puede disponer en otras partes. Y, por lo tanto, sobre ellas recaen habitualmente las cargas provocadas por los fallos del estado del bienestar. Los analistas de la diferencia entre los regímenes de bienestar en los países desarrollados han subrayado el carácter especial del modelo nórdico, que ha permitido a un gran porcentaje de mujeres trabajar fuera del hogar (a menudo en empleos relacionados con el bienestar), frente al modelo menos completo «demócrata cristiano» que siempre se ha basado en el supuesto de que la mayoría de las mujeres permanecerían en casa y proporcionarían aquello que el estado no podía o no quería ofrecer.

4. LA CRISIS DEL BIENESTAR

En todos los estados del bienestar establecidos en los últimos años, los economistas y políticos han afirmado con una insistencia cada vez mayor que el moderno estado del bienestar requiere una reforma profunda, que, de acuerdo con las propuestas, debería suponer una reducción de las funciones redistributiva y de desmercantilización del trabajo o, en otras palabras, un «retroceso» del estado del bienestar (Esping Andersen, 1998). Ya han sido denigrados muchos aspectos del estado del bienestar y se han llevado a cabo numerosas medidas para reducir su cobertura y prestaciones. En EE.UU., por ejemplo, a mediados de los 70, el 70% de los desempleados recibía algún subsidio; en 1989, esta proporción se

había reducido al 33%. Incluso en Europa, donde la ideología del estado del bienestar está mucho más asentada, se podrían dar muchos ejemplos de esta erosión a pesar de que el gasto total en bienestar ha continuado creciendo. En Gran Bretaña, por ejemplo, el valor relativo de los subsidios de paro disminuye constantemente porque ahora se indician con el nivel de precios y no, como antes, con el nivel de salarios.

Para algunos comentaristas la crisis generalizada del bienestar es el resultado inevitable de la constatación de que los niveles de desmercantilización del trabajo, la redistribución de la renta y la realización de los derechos económicos y sociales es simplemente inconsistente con el capitalismo, que mantiene un sistema de explotación de clases en el que el trabajo como mercancía desempeña un papel fundamental. Si el precio social y de mercado de esta mercancía aumenta demasiado, el capitalismo no puede funcionar. Los partidarios de esta hipótesis todavía tienen que explicar la forma en que el modelo sueco de estado del bienestar, que ha llevado hasta el extremo la desmercantilización, ha podido persistir durante tantas décadas con aparente éxito. La respuesta que a veces ofrecen es que este modelo tan sólo ha funcionado en un sentido «virtual». Aunque existía la posibilidad de desmercantilización, no se ha aprovechado de forma amplia. Además, este estado del bienestar avanzado se desarrolló en un contexto de un compromiso social y político entre clases sociales mucho más profundo que el existente en cualquier otra parte. Este punto de vista contempla los problemas

generales del estado del bienestar como la materialización de una traición inevitable de la clase capitalista de los compromisos que hicieron posible el estado del bienestar. No es sorprendente, de acuerdo con este argumento, que el ataque al estado del bienestar coincida con el abandono del pleno empleo como objetivo y con una ofensiva general contra la organización de la clase trabajadora. Bajo este punto de vista, el detonante que hace estallar estos problemas es menos importante que esta contradicción general. Hasta cierto punto, la crisis era inevitable y el grado de reforma que ofrecían, al menos, los estados del bienestar más avanzados nunca fue permanentemente viable. Ahora bien, no hace nada por explicar cuál fue la gota que colmó el vaso.

A un nivel menos trascendente, otros autores han atribuido la crisis al aumento excepcionalmente rápido de la demanda de derechos relativos al bienestar ocurrido entre 1960 y 1980, lo cual aceleró en gran medida el incremento del gasto público (véase Gráfico n.º 1) y colocó, de repente, una presión adicional sobre los mecanismos sociales y económicos necesarios para financiar este gasto. Se han sugerido muchas causas para este rápido y repentino crecimiento: los cambios demográficos (el envejecimiento de la población y la reducción de la proporción de población económicamente activa y, por tanto, de la base imponible), los cambios tecnológicos, en especial en el sector sanitario, que se tradujeron en el encarecimiento progresivo de la provisión, los cambios políticos como el efecto acumulativo de décadas de democracias parlamentarias estables en las que el

gasto en bienestar se convirtió en una de las formas más efectivas de «comprar» votos (¡antes de que fuese reemplazada por las promesas de recortar los impuestos!) (Tufte, 1978). No obstante, no es necesario plantear las elecciones a la hora de explicar la popularidad del estado del bienestar puesto que éste proporciona una gran cantidad de empleo, en especial para las educadas clases medias, y una cantidad irremplazable, aunque poco adecuada, de beneficios, en especial para personas pobres.

Por otro lado, se han producido dos cambios económicos fundamentales que, de acuerdo con algunos estudiosos, podrían ser las claves del fuerte crecimiento del gasto tras 1960 en los países desarrollados: la globalización, que ha aumentado el nivel de inestabilidad económica de los individuos, y la desindustrialización, que ha supuesto un cambio considerable en la localización y la actividad de la fuerza laboral. Estas dos causas no son necesariamente alternativas ni independientes la una de la otra. La globalización es una de las razones sugeridas para la desindustrialización, aunque resulta muy difícil de probar empíricamente una relación tan obvia en apariencia (Iversen y Cusack, 1998). Parece estar claro que, al menos a corto plazo, no existe contradicción alguna entre la apertura económica (a efectos de globalización) y un régimen del bienestar avanzado. Por el contrario, se ha observado que algunas economías abiertas más pequeñas tienen unos regímenes de bienestar más desarrollados que naciones mayores, aunque menos abiertas económicamente. Con todo, hay diferencias sobre la forma

en que deben interpretarse estas observaciones, bien como un indicador de que existe una relación positiva entre el bienestar y la supervivencia en la economía mundial, bien como un indicador de las demandas excesivas que la apertura impone sobre los sistemas de bienestar (Rodrick, 1997).

Otras explicaciones para el fuerte crecimiento del gasto en bienestar tras 1960 se basan en la relación de la inflación y la productividad entre sectores. La mayoría de las actividades relacionadas con el bienestar son servicios relativamente intensivos en trabajo. Sin embargo, la productividad tiende a aumentar más deprisa en las actividades industriales que en las de servicios y, por ello, estas últimas, que incluyen el estado del bienestar, pasan a ser relativamente más caras.

Parece evidente que la mayor competencia internacional resultante de la globalización significa que las naciones deben intentar ser más competitivas, en parte a través de un sistema de bienestar (salario social) menor y menos costoso. Los partidarios del pensamiento contrario al bienestar han predicado constantemente durante los últimos veinte años que no se puede afrontar por más tiempo el lujo del estado del bienestar. Resultan significativos tanto el hecho de que no existen pruebas empíricas de dicha proposición, como la posibilidad de una propuesta contraria, y aún más obvia, de que si el estado del bienestar podía llevarse a cabo con niveles de renta mucho menores ¿por qué deja de ser viable cuando los niveles de renta son mayores? Todo esto sugiere que los argumentos «obvios» contrarios al

bienestar podrían ser una pantalla de humo que ocultaría una motivación muy diferente, un deseo de dar marcha atrás en el mecanismo de redistribución de la renta. La «edad de oro» capitalista de rápido crecimiento en la que surgieron los estados del bienestar, entre 1950 y 1973, también fue, especialmente en los últimos años, un periodo de caída de la rentabilidad en todos los países desarrollados. La participación en las ganancias y las tasas de beneficios se redujeron hasta niveles que los capitalistas consideraron inaceptables. El largo periodo de dificultades económicas que ha atravesado el capitalismo durante estos últimos 25 años podría considerarse como un proceso prolongado y arduo para revertir la caída de la rentabilidad, un proceso que todavía no ha terminado (Glyn, 1995 y 1997). El ataque al estado del bienestar es tan sólo uno de los aspectos de este proceso. El proyecto ha recibido el apoyo político de grandes sectores de la clase media que veían la posibilidad de aumentar su participación en la renta nacional disponible como resultado de la reducción de los impuestos que se les prometió para dulcificar los programas de recorte del bienestar. Si efectivamente esto es cierto, entonces la crisis del estado del bienestar no sería el resultado de las presiones competitivas exteriores, dejando aparte los cambios demográficos y sociales duraderos, sino más bien una decisión de una clase capitalista acorralada para cambiar la distribución de la renta nacional a su favor.

El ataque sobre el gasto en bienestar en el Sur a menudo se basa en las mismas razones que en el Norte: la obligación de

un equilibrio presupuestario para evitar la inflación y la necesidad de controlar el salario social para garantizar la competitividad internacional en la época de la globalización y el aumento de la competencia. De hecho, resulta irónico que el Norte haya utilizado como ejemplo las medidas de «reforma» del bienestar llevadas a cabo en países del Sur que tenían un estado del bienestar relativamente rudimentario. La reforma (virtual privatización) del sistema de pensiones de jubilación aplicada en Chile por el dictador Pinochet en los años 70 y 80 se ha utilizado como modelo en algunos países europeos. También se ha empleado como ejemplo en este debate Singapur, que presenta uno de los sistemas públicos de bienestar menos eficaces incluso en Asia.

Sin embargo, en general, la oportunidad y la forma de las presiones para recortar el bienestar han sido muy diferentes en el Sur y en el Norte. En el Sur, las presiones se han visto agravadas debido a las graves crisis económicas y financieras que no han afectado al Norte. Por ejemplo, la crisis de la deuda que se desencadenó en 1982 afectó especialmente a los países latinoamericanos. Incapaces de pagar sus deudas, pero igualmente incapaces de romper sus compromisos, entraron uno a uno, generalmente a través de un acuerdo con el FMI, en un nuevo régimen de renegociación de la deuda combinado con un ajuste estructural y una «reforma» de la economía que cambió los déficit presupuestarios y comerciales y que permitió repagar ingentes cantidades de deuda. Una de las principales víctimas de estos programas fue el gasto en

bienestar. Las formas de gasto que podrían esperarse como resultado de la crisis económica fueron severamente recortadas ya que perjudicaban la nueva estabilidad fiscal. Esto incluía comida y otros subsidios. Ninguno de los programas de ajuste hizo nada por resolver los aspectos de las economías de América Latina que les impedían convertirse en estados del bienestar reales: la considerable desigualdad en la distribución de la renta, el fraude fiscal que cometían los ricos y la facilidad con que los ricos podían exportar su dinero a paraísos fiscales. De hecho, este último factor pasó a ser todavía más perjudicial debido a la insistencia de las organizaciones internacionales a la hora de reclamar la libertad de movimiento del capital.

En muchos de los países más pobres de África, la crisis de la deuda fue diferente y sus efectos fueron incluso más graves, lo que hizo que se aplicasen programas de ajuste estructurales que han eliminado o que han recortado sobremedida muchas de las medidas de bienestar. La inestabilidad política interna y los conflictos militares civiles o internacionales que caracterizan a muchos de estos países han perjudicado de manera catastrófica las políticas de bienestar existentes. Tan sólo unos cuantos países han hecho algún progreso en este frente.

En la India, a pesar de la extrema pobreza, la estabilidad política a largo plazo y los gobiernos partidarios del bienestar han producido cierta institucionalización del régimen de bienestar, en especial en algunos estados, y han tenido resultados evidentes en la eliminación de varios de

los síntomas de una renta reducida. El estado de Kerala constituye un ejemplo de que se puede mejorar la esperanza de vida, la igualdad entre los sexos y otros indicadores importantes a través del gasto público en bienestar, aun cuando se trata de una zona con un nivel de renta muy bajo. Gracias a una menor exposición a la deuda y a una pauta de cambio más lenta, estos regímenes de bienestar, rudimentarios pero reales, se han visto menos afectados durante los últimos años, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras partes del mundo más expuestas. Varios de los tigres asiáticos también han construido un sistema de bienestar durante su rápido crecimiento económico, pero al igual que el modelo japonés, confiaban mucho más en las empresas que en el gobierno, con lo que no han sido demasiado redistributivos. A pesar de ello, las mejoras de bienestar en países como Corea han sido grandes, aunque, en la actualidad, se ven seriamente afectadas por la crisis económica y financiera que se desencadenó a finales de 1997. El fracaso de las naciones asiáticas de rápido crecimiento a la hora de construir cualquier sistema general de seguridad frente al desempleo resulta especialmente perjudicial en un momento en el que están experimentando su primera crisis importante de desempleo. Muchas de las personas que han perdido su trabajo en las ciudades asiáticas también han perdido su acceso a los derechos del bienestar tradicionales y, en ausencia de un estado del bienestar, han pasado a la indigencia (ILO, 1998). Es una circunstancia especialmente amarga debido a que muchos de los bancos y especuladores que, en parte, ocasionaron

la crisis han sido rescatados por medidas públicas nacionales e internacionales.

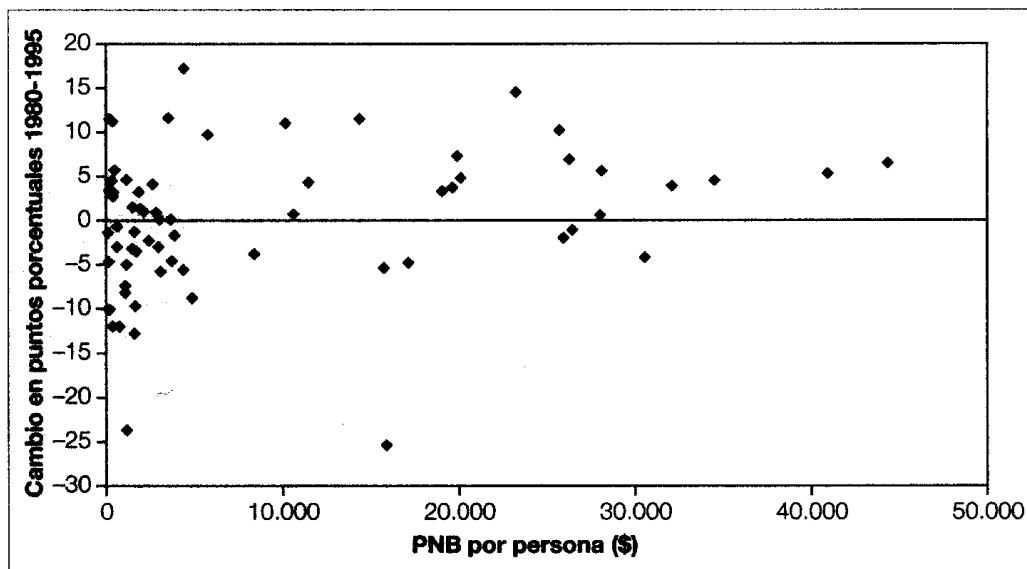
En Europa del Este, bajo los regímenes comunistas, existían sistemas de bienestar altamente desarrollados de un tipo diferente. La herencia de estos regímenes continúa ya que muchas de las instituciones del bienestar todavía se mantienen intactas (escuelas, hospitales, etc.), aunque se encuentran en crisis debido al desmoronamiento del viejo sistema de financiación de las actividades públicas y al fracaso general en la construcción de uno nuevo. La inflación y la reducción de la base impositiva han dejado al sector público desprovisto de fondos, las instituciones sanitarias carecen de medicinas y equipos y los empleados llevan meses sin cobrar su salario. Estas circunstancias empiezan a producir un empeoramiento alarmante de los indicadores como la esperanza de vida en los antiguos estados comunistas (Standing, 1997).

Ningún país desarrollado ha tenido que soportar durante los últimos años presiones ni remotamente tan graves como las que han experimentado las naciones del Sur y del Este. Y, con excepción de las antiguas naciones comunistas, el sistema de bienestar que tenían era, tal y como ya se ha mencionado, no sólo mucho menor cuantitativamente sino también cualitativamente que en el Norte. En los países del Norte, a pesar del daño experimentado en algunas partes del estado del bienestar, los informes sobre su muerte son un tanto prematuros. En muchos de los países del Sur, incluso las anteriores formas rudimentarias de sistema del bienestar han tenido que ser eliminadas.

Aun así, no deberíamos exagerar el cambio. Si se analizan las cifras de gasto público en relación al producto nacional durante el periodo 1980-95 (Gráfico n.º 5), se observa que ha continuado creciendo en la mayoría de los países. En este periodo de crisis general del bienestar, el porcentaje del gasto público sobre la renta nacional ha aumentado en la mayor parte de los países ricos y en tan sólo alrededor de la mitad de los países más pobres. Éste no es el indicador más adecuado puesto que no aísla el gasto en bienestar frente a otros gastos públicos y no permite distinguir aquellos países en los que la proporción del gasto ha aumentado debido a que la renta se ha reducido; además habría que tener en cuenta que, en ciertos casos, un aumento en el gasto podría significar, incluso a corto plazo, un empeoramiento del sistema de bienestar. Con todo, estas cifras pueden ayudarnos a protegernos de la idea de que el estado nacional como agente económico está en vías de desaparición.

Resulta tristemente irónico que, durante gran parte de estos últimos 20 años, los países y las instituciones del Norte hayan predicado más que nunca dos mensajes a los países del Sur. El primero es que deben reducir el papel económico que desempeñan sus estados y, en concreto, eliminar el gasto en bienestar «de lujo» que no pueden afrontar. El otro mensaje es que deben seguir las reglas de una democracia parlamentaria, permitiendo elecciones, libertad de expresión, etc.. En otras palabras, se han encargado de minar el compromiso social del cual forma parte el estado del bienestar y que ha contribuido a la creación de democracias estables en el Norte.

Gráfico n.º 5. Evolución del gasto público como porcentaje del PNB, 1980-1995, comparado con PNB por persona

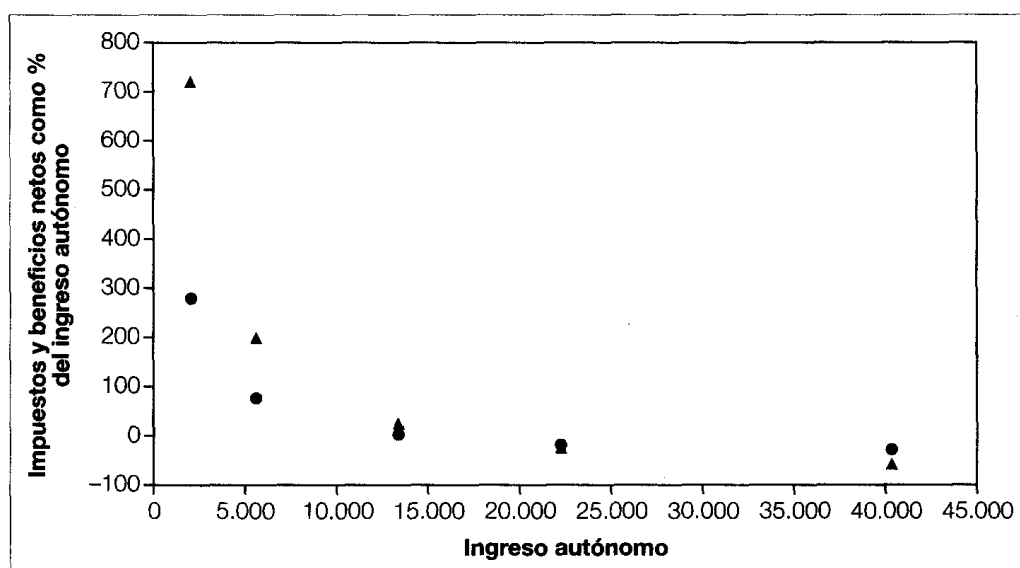


Fuente: World Bank (1998)

En la actualidad, el mensaje parece estar cambiando ligeramente. Existe, hasta cierto punto, una nueva fuerza en los argumentos a favor de algunos gastos sociales públicos concretos. Los argumentos iniciales a favor del estado del bienestar, basados en la justicia y la igualdad, apenas son escuchados, aunque parecen haber dado pie a un nuevo tipo de ortodoxia que afirma que ciertas formas de gasto social no sólo no son incompatibles con la competitividad sino que, en realidad, contribuyen a la misma ya que permiten aumentar la cualificación, la eficiencia y la flexibilidad de los trabajadores. Estas ideas, que se basan, en parte, en la «nueva» teoría del crecimiento económico, están ganando terreno rápidamente puesto que parecen ofrecer una razón desde el punto de vista del crecimiento para

mantener algunos elementos del estado del bienestar. Proporcionan la posibilidad de superar la noción de que existe una relación negativa entre eficiencia y equidad. Su actual popularidad entre los gobiernos social-demócratas europeos, los estados reformistas del Tercer Mundo y las agencias de ayuda no es sorprendente. Sin embargo, estas ideas conllevan un peligro: los criterios para la política social se empezarán a basar en tests empíricos de eficiencia en relación al crecimiento producido y, con ello, dejarán de lado las necesidades humanas y sociales reales. Esta nueva ortodoxia pretende haber captado la esencia de lo que se ha hecho en aquellos países en los que se ha conseguido el éxito económico pero no se ha construido un estado del bienestar redistributivo.

Gráfico n.º 6 **Redistribución de la renta entre quintiles, Reino Unido 1994-1995**



Fuente CSO(1995) Fundación BBV (1997)

5. LA REDISTRIBUCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

Como ya hemos indicado, uno de los tres criterios para la existencia de un estado del bienestar es la transformación, en alguna forma, de una estructura de renta y consumo basada completamente en la capacidad para ganar dinero en el mercado a una estructura basada en parte en la necesidad. Dado el alto grado de desigualdad primaria típico de las sociedades capitalistas, un estado del bienestar no puede recibir tal nombre a menos que se traduzca en un elevado grado de redistribución entre aquéllos cuyas necesidades están cubiertas y las personas necesitadas. Aunque no existen demasiados países para los que se

puedan recoger medidas detalladas en cuanto a la redistribución, las cifras existentes muestran que en los estados del bienestar desarrollados se produce un alto grado de redistribución. Tras un estudio comparativo entre varios países desarrollados, la OCDE indicaba que en todos se observa una redistribución de la renta considerable a través de impuestos y de programas de gasto. En los diez países analizados, el porcentaje de renta primaria (de mercado) obtenida por el 30% más pobre de las familias oscilaba entre el 4,7% (en Australia) y el 10,2% (en Finlandia), mientras que para la renta disponible después de impuestos y gasto público, este porcentaje se movía entre 11,5% (en EE.UU.) y el 17,6% (en

Dinamarca). La renta del 30% más rico pasaba de una variación entre el 55,4% y el 61,7% a una variación entre el 44,2% y el 53,5% (OCDE, 1997). Un estudio detallado para Gran Bretaña (no incluido en el análisis de la OCDE) también encontraba un grado considerable de redistribución (CEO, 1995). Los resultados se ofrecen en el Gráfico n.º 6, en el que los círculos representan la diferencia proporcional entre la renta de mercado y la renta disponible (incluyendo los servicios gratuitos) por quintiles de familias. Como medida de referencia para el grado de redistribución implicado, los triángulos representan el cambio que

sería necesario para alcanzar una completa igualdad entre quintiles.

Un trabajo que compara Gran Bretaña con Japón y Corea (utiliza cifras ligeramente distintas que el estudio del CEO) concluye que en Gran Bretaña los impuestos y los programas de gasto tienen unos efectos redistributivos muy importantes y que, por el contrario, en Japón y Corea estos efectos son muy pequeños. El Cuadro n.º 1 resume estos resultados y compara la renta media por quintiles (como un porcentaje de la media nacional) antes y después de los impuestos y el gasto (la renta de

Cuadro n.º 1. Efectos de la imposición y el gasto público en la redistribución de la renta, Japón, Corea y Gran Bretaña, 1990

	Renta media por quintiles (% de la media nacional)				
	I	II	III	IV	V
Renta de mercado					
Japón (1990)	58	78	96	115	154
Corea (1991)	37	69	90	117	187
Gran Bretaña (1990)	6	25	80	128	255
Renta disponible					
Japón	61	80	97	114	149
Corea	38	69	90	117	185
Gran Bretaña	25	49	82	120	225
Renta de mercado «per capita» (\$)					
Japón	13.572	18.252	22.464	26.910	36.036
Corea	4.995	9.315	12.150	15.795	25.245
Gran Bretaña	1.230	5.125	16.400	26.240	52.275
Renta disponible «per capita» (\$)					
Japón	14.274	18.720	22.698	26.676	34.866
Corea	5.130	9.315	12.150	15.795	24.975
Gran Bretaña	5.125	10.045	16.810	24.600	46.125

Fuente: Kwon, Huck-Ju, «Beyond European welfare state regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems», *Journal of Social Policy*, 26:4, citado en Jacobs (1998).

mercado frente a la renta disponible). En Gran Bretaña, la renta disponible es 4 veces mayor que la renta de mercado para el quintil más pobre, mientras que en Corea apenas hay diferencia y en Japón el cambio es muy pequeño. Con todo, en este cuadro existe un resultado igualmente interesante, aunque quizás pase desapercibido, y que ha sido añadido en la segunda mitad del cuadro: el nivel de renta disponible en dólares (PPA 1996) para cada quintil. El sistema británico redistribuye, sin embargo, la distribución inicial de la renta de mercado es tan desigual que la renta disponible del quintil más pobre en Gran Bretaña es tan sólo de 5.125\$ frente a los 14.274\$ de Japón, un país más rico, y los 5.130\$ de Corea, un país más pobre.

La diferencia entre Corea y Gran Bretaña es sorprendente. Gran Bretaña tiene una distribución de la renta de mercado mucho menos equitativa que Corea y Japón. La razón fundamental es bastante sencilla, la diferencia en la estructura familiar. En Gran Bretaña existe una concentración muy grande de familias formadas por personas ancianas que reciben pensiones o jóvenes con rentas bajas o que viven del bienestar en el quintil menor. Puesto que los quintiles corresponden a familias, no a individuos, no se pueden establecer comparaciones realmente. La familia ampliada existente en Corea y Japón (y, de hecho, en algunos países europeos como España) funciona como un mecanismo redistribuidor de la renta entre generaciones, mientras que en Gran Bretaña esa tarea se lleva a cabo en mayor medida a través del estado. La cadena causal es compleja: en Gran

Bretaña, la ruptura de la familia intergeneracional ha impuesto, hasta cierto punto, nuevas demandas para el estado y, a su vez, los servicios y prestaciones públicos relacionados con el bienestar han permitido la desintegración de las familias, mientras que, quizás, en los países asiáticos la falta de disposición del estado para redistribuir ha fomentado el mantenimiento de la familia formada por varias generaciones.

No todos los regímenes de bienestar de países que no pertenecen a la OCDE redistribuyen tan poco como Japón y Corea. Varios estudios sobre el bienestar en América Latina han encontrado elevadas tasas de redistribución. El Cuadro n.º 2 muestra la distribución por quintiles del «ingreso familiar autónomo» (el equivalente de la renta de mercado en el ejemplo anterior) y del «ingreso familiar ajustado» (el equivalente de la renta disponible) para Venezuela y Argentina.

En ambos países se observa claramente cierto grado de redistribución. La ratio de la renta del quintil más rico respecto al más pobre cae de 6,5 a 3,9 en Argentina y de 31,7 a 18,3 en Venezuela. En este último país persiste, a pesar de todo, una fuerte desigualdad en la distribución de la renta.

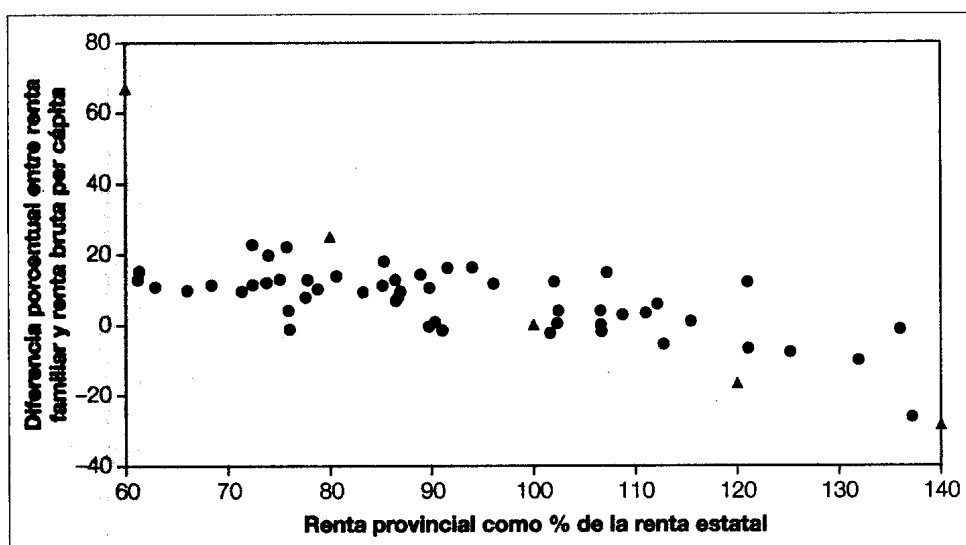
El proceso de redistribución interpersonal a través del mecanismo del estado del bienestar no puede verse sólo en términos de quintiles de la población, también hay que considerar el punto de vista geográfico. El Gráfico n.º 7 muestra, de forma similar al gráfico anterior, los efectos redistributivos de la imposición y el gasto en España, no entre grupos de

Cuadro n.º 2. **Argentina y Venezuela: efectos redistributivos de la imposición y del gasto en bienestar, 1991**

	Porcentaje de la renta total percibida por quintil				
	I	II	III	IV	V
Argentina: ingreso autónomo	7.0	10.6	15.0	22.0	45.4
Venezuela: ingreso familiar autónomo	2.0	6.2	9.8	19.0	63.3
Argentina: ingreso corregido	10.1	12.3	16.7	21.4	39.5
Venezuela: ingreso familiar ajustado	4.8	8.9	11.3	19.0	56.1

Fuente: Flood *et al* (1995), Rivas y Renaud (1993).

Gráfico n.º 7. **Redistribución de la renta entre provincias del Estado español, 1995**



Fuente: CSO (1995); Fundación BBV (1997)

renta sino entre provincias. En este caso, la redistribución se ha calculado comparando el producto interior per cápita por provincia con la renta familiar disponible per cápita. Los triángulos representan de nuevo el grado de redistribución que sería necesario para conseguir una igualdad completa en cuanto a la renta familiar per cápita real entre provincias. Aunque España presenta un estado del bienestar menos desarrollado que Gran Bretaña, también se observa una importante redistribución. La provincia más rica tiene un producto interior per cápita 2,45 veces mayor que la más pobre, pero el nivel de renta familiar disponible per cápita es tan sólo 1,8 veces mayor (Fundación BBV, 1997).

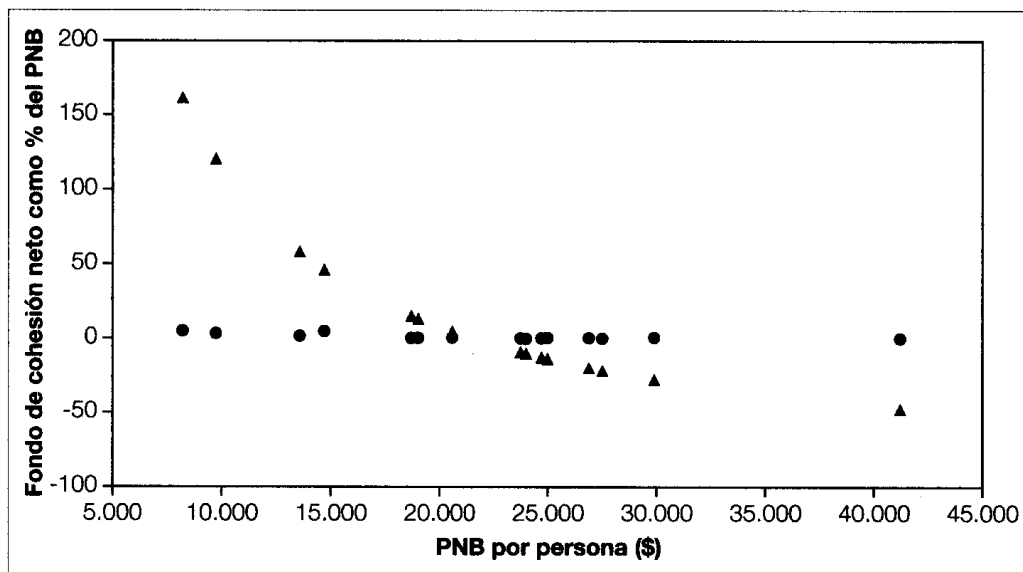
El bienestar es un concepto que se aplica a los seres humanos independientemente de donde estén y de quienes sean. Sin embargo, el estado del bienestar es un concepto que se aplica a estados nacionales. Por ello, tiene sentido preguntarse si el estado del bienestar puede ampliarse de tal forma que elimine o trascienda las fronteras nacionales. ¿Cuáles son los aspectos internacionales del bienestar? ¿Existe algún sentido en el que las palabras «de bienestar» puedan aplicarse a unidades mayores que los estados nacionales, estos es, a grupos como la Comunidad Europea, o incluso al planeta entero?

Dentro de los países desarrollados el estado del bienestar redistribuye la renta de forma significativa, aun cuando queden muchas necesidades por satisfacer. Gran Bretaña y España forman parte de una unión económica más amplia y de una entidad política y social

cada vez mayor, la UE. Sin embargo, aunque en ambos países se han proclamado los ideales del estado del bienestar y, dentro de la UE, existe en principio un compromiso para igualar los niveles económicos de los estados miembros, no existe, en realidad, una redistribución de renta significativa entre los países miembros de la UE. El principal mecanismo redistribuidor es el Fondo de Cohesión de la Unión Europea. En el Gráfico n.º 8 se describen los efectos redistributivos de este fondo entre los estados miembros de la misma forma en que se describía la redistribución entre clases y regiones dentro de un país en los gráficos 6 y 7. La diferencia es considerable. La redistribución es tan insignificante que resulta prácticamente invisible en el gráfico. Puesto que el fondo está destinado a las regiones más pobres, no a países enteros, los datos regionales mostrarían un efecto redistributivo ligeramente mayor, aunque no mucho, dadas las cifras que se manejan.

Por lo tanto, una persona pobre de Portugal puede beneficiarse de compartir el mismo «espacio de bienestar» que una persona rica de Portugal, pero apenas puede beneficiarse de pertenecer al mismo espacio económico que un rico británico o un rico alemán. La idea de una redistribución dentro de la Unión Europea prácticamente no se expresa en términos de bienestar (aumentar los derechos de los pobres dentro de la unión), sino que más bien se contempla en términos de tasas de crecimiento relativo (suponer que los países más pobres alcanzarán a los más ricos a través de un crecimiento

Gráfico n.º 8. Efectos redistributivos del Fondo de Cohesión Europeo, 1995



Fuente: European Union, Report of European Cohesion Fund (1998); World Bank (1998)

más rápido). Con todo, incluso este último planteamiento es muy limitado puesto que todos los gobiernos nacionales esperan acelerar el crecimiento económico de su propia nación y no existe acuerdo oficial alguno para ayudar a los países más pobres a crecer más rápido.

De hecho, la UE, además de no fomentar un compromiso para una redistribución del bienestar entre los estados miembros, ha contribuido al deterioro de los acuerdos de distribución de bienestar dentro de cada país. La mayor parte de los gobiernos nacionales afirma que el aumento de la competencia con otros estados miembros y la necesidad de mantener la competitividad nacional significan que los aspectos contraproducentes de los regímenes

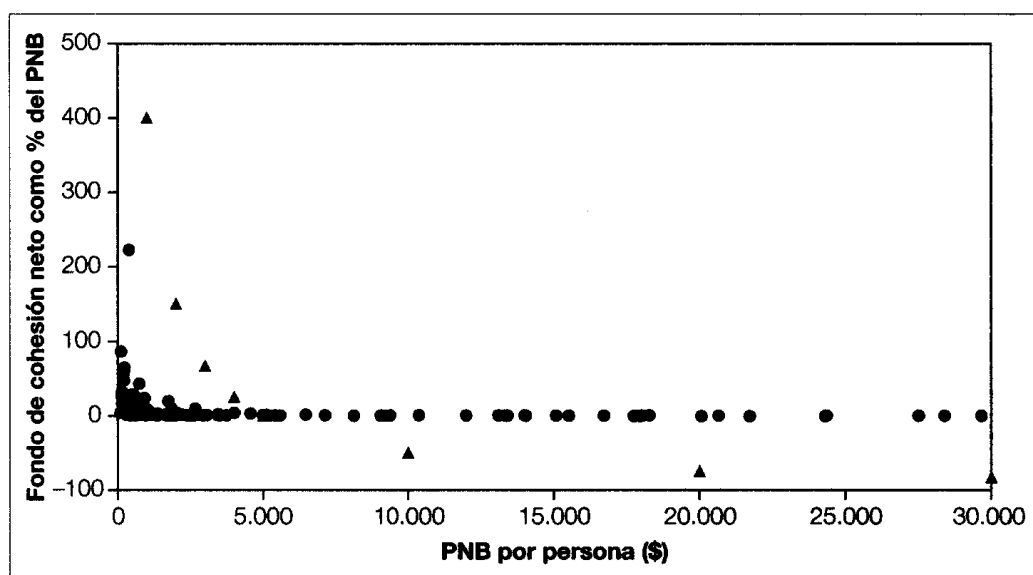
de bienestar existentes deben ser examinados de nuevo, lo que, en la mayoría de los casos, se traduce en un retroceso de los derechos de bienestar. El Tratado de Maastricht ha aumentado esta presión al exigir a los gobiernos la reducción de sus déficit como requisito para la Introducción del euro.

La ayuda internacional sería un mecanismo que, en principio, constituiría una aplicación Internacional de las ideas relativas a la redistribución y el aumento del bienestar. Sin embargo, el grado de redistribución que realmente tiene lugar es, de nuevo, insignificante. A pesar del acuerdo oficial general de ceder el 0,7% del producto nacional de los países ricos en forma de ayuda a los países más

pobres (un objetivo sumamente modesto), la cifra real de 1998 fue tan sólo del 0,22%. En estos momentos, el país con la mayor economía, EE.UU., dedica a ayudas el 0,09% de su producto nacional. Es cierto que, para los países más pobres de África, la ayuda supone una cantidad muy sustanciosa en relación a su renta nacional; en 1995, en 18 países, la mayor parte africanos, las ayudas equivalían a más del 5% de su producción nacional (Sutcliffe, 1999). Sin embargo, este hecho refleja más la extrema pobreza de estos países que la generosidad de la ayuda. El Gráfico n.º 9 muestra el efecto redistributivo, apenas perceptible, de la ayuda (se utiliza el mismo método que se ha empleado para los tres gráficos anteriores).

Existe otra forma, prácticamente no prevista, con la que también se articula cierta redistribución internacional y que permite a los espacios del bienestar nacionales de Europa y Norteamérica proyectarse más allá de sus propias fronteras. La migración internacional permite a los trabajadores inmigrantes realizar transferencias a través de giros a sus familias. Durante los últimos años, la cuantía total que los inmigrantes remitieron a países más pobres fue mayor que el monto global de la ayuda internacional financiada por los gobiernos (Sutcliffe, 1998). La familia multinacional es presumiblemente un aspecto tan interesante de la globalización como las empresas multinacionales. Las familias y otras redes sustituyen la ausencia de

Gráfico n.º 9. Efectos redistributivos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, 1995



Fuente: European Union, Report of European Cohesion Fund (1998); World Bank (1998)

estados del bienestar tanto a nivel nacional como internacional.

El estudio del estado del bienestar ha empezado a relacionarse con el estudio de la inmigración. Debido a la falta de estados del bienestar adecuados en los países más pobres, los regímenes de bienestar de los países desarrollados pueden ofrecer cierto atractivo para la inmigración, no porque haya muchas personas que emigren para vivir de las prestaciones y los servicios gratuitos del bienestar, sino porque los emigrantes proceden habitualmente de zonas donde se vive de forma muy precaria y en las que las fuentes tradicionales de bienestar han desaparecido debido a la crisis social y la urbanización y no han sido sustituidas por nuevas fuentes de bienestar o, en caso de que lo hayan sido, éstas se están desmoronando debido a la crisis económica. Por lo tanto, aun cuando emigren para trabajar, los inmigrantes se trasladan desde un espacio de bienestar menos desarrollado a uno más desarrollado.

La relación entre el estado del bienestar y la inmigración siempre ha sido importante, aunque en ocasiones haya pasado desapercibida. Los enemigos de una mayor apertura de las fronteras han esgrimido tres argumentos para apoyar su causa: primero, los inmigrantes desbordan el mercado de trabajo, reducen los salarios y las condiciones laborales y pueden provocar desempleo; segundo, los inmigrantes son culturalmente inaceptables porque amenazan la cohesión social; tercero, los inmigrantes suponen una sangría para el presupuesto en bienestar. Uno de los Nobeles en

economía (Gary Becker) ha indicado que «el mundo es, en la actualidad, un lugar muy diferente. Dada la extensión del estado del bienestar, la inmigración ya no es una política práctica. En estos días, permitir la libre entrada de inmigrantes induciría a las personas de los países más pobres a emigrar a los EE.UU. y a otros países desarrollados simplemente para recibir las generosas transferencias». (Citado en Briggs, 1996). La incompatibilidad entre estado del bienestar e inmigración implícita en esta frase es utilizada por Becker como un argumento contra la inmigración pero, para otras personas, sirve igualmente para oponerse al estado del bienestar.

De hecho, los tres razonamientos anteriores están relacionados con el bienestar. Si es cierto que los inmigrantes no van a encontrar trabajo o van a causar más paro entre los anteriores residentes, entonces el presupuesto para luchar contra el desempleo y otros gastos sociales podría aumentar. Si la inmigración produce una sociedad cultural, y quizás políticamente, más variada, entonces resultará más difícil mantener los compromisos de distribución que subyacen en el centro de los estados del bienestar más prósperos: los ricos se mostrarán menos dispuestos a aceptar la redistribución para los pobres si éstos pertenecen a otras culturas y otras etnias. El racismo ayudaría a los enemigos de la ya difícil cuestión de la legitimación del estado del bienestar. Por último, puesto que en la mayoría de los países ricos los inmigrantes tienden a convertirse en una minoría pobre y a plantear, en ocasiones, problemas especiales respecto a la

educación debido al idioma, es probable que surjan muchas nuevas necesidades que requieran gastos en bienestar adicionales.

Durante los últimos diez años, en EE.UU. se ha debatido con vehemencia si los inmigrantes imponían una carga neta adicional a la hacienda pública. Se han utilizado las mismas cifras para probar ambos lados del razonamiento. Aunque es difícil asegurar el resultado final, los defensores de la inmigración han dejado completamente claro que no existe ninguna razón general para creer que la inmigración suponga una carga especial a este respecto. En realidad, se observan ciertas características entre la población inmigrante que producirían un efecto positivo sobre el presupuesto para bienestar, en concreto, su estructura demográfica, con una proporción mucho mayor de personas en edad de trabajar que de ancianos. Un conocido defensor de una política de inmigración más liberal para EE.UU., el fallecido Julian Simon, afirmaba un poco irónicamente que los inmigrantes ilegales son especialmente beneficiosos para los presupuestos puesto que son, en su mayoría, personas en edad de trabajar que tienden a pagar impuestos, pero no reclaman prestaciones, ya sea porque no las necesitan, ya sea porque se sienten intimidados o ya sea porque su situación legal no se lo permite.

Por lo tanto, uno de los principales temas de debate en la actualidad es el derecho de la población inmigrante a recibir prestaciones. ¿Deberían empezar a tener acceso los inmigrantes a las prestaciones y servicios sociales?

¿Deberían tener derecho a las mismas los inmigrantes ilegales? Los votantes del estado de California apoyaron en 1994 por un margen de 64 frente a 36 acabar con las prestaciones que recibían los inmigrantes que no disponían de documentos adecuados y sus familias. Esta ley fue promulgada, aunque, en la actualidad, se encuentra en suspensión temporal por orden de los tribunales. Pero el tema no termina ahí. A principios de 1999, una fuerte disputa irrumpió en las oficinas del gobierno español sobre si el servicio nacional de salud estaba denegando sistemáticamente tratamiento médico a inmigrantes sin documentos y a los miembros de sus familias que lo necesitaban. El conflicto se resolvió, al menos temporalmente, a favor de los inmigrantes.

También el debate académico ha comenzado a integrar la cuestión de la inmigración y el estado del bienestar. Se está perfilando una nueva forma de diferenciación entre los regímenes de bienestar en los países desarrollados basada en el alcance que tienen como «imanes de bienestar». Los investigadores afirman haber encontrado pruebas empíricas para el hecho de que a los inmigrantes (a diferencia de los nativos) les resultan especialmente atractivas las regiones estadounidenses en las que los regímenes de bienestar son más generosos (Borjas, 1998). En muchos de los trabajos académicos, la relación entre los inmigrantes y el estado del bienestar tiende a ser tratada en una forma diferente a la de los nativos. La preocupación fundamental es, a menudo, si los inmigrantes «pagan su parte» en relación al presupuesto en bienestar y a

la hacienda pública en general. Aquéllos que concluyen que no lo hacen, no utilizan sus conclusiones como un argumento contra la inmigración. En realidad, sus argumentos ya han sido utilizados para conseguir la aprobación de la «*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*» de 1996 que suprimía el derecho a recibir la mayor parte de las formas de ayuda pública a los no ciudadanos, incluso si son inmigrantes legales. Uno sólo puede preocuparse ante las conclusiones a las que se podría llegar si se utilizase la misma metodología en relación a, por ejemplo, los ancianos o los enfermos.

Por lo tanto, la cuestión de la inmigración sirve para ilustrar una de las principales contradicciones de los estados del bienestar modernos que hasta el momento no ha sido objeto de un debate en profundidad. En casi todos los estados del bienestar tiene lugar un cierto grado, mayor o menor, de redistribución entre los más ricos y los más necesitados dentro de las fronteras nacionales. Sin embargo, apenas existen mecanismos serios de redistribución a nivel internacional, donde las necesidades son mayores y los recursos mucho menores. Los estados del bienestar fueron realizaciones parciales de una retórica creciente sobre los derechos humanos universales y la responsabilidad y la fraternidad humanas. Pero se mantienen aislados dentro de cada nación. Por consiguiente, los estados del bienestar, tan positivos en el ámbito nacional, en el contexto internacional forman parte de la estructura económica mundial que se caracteriza por el disfrute de privilegios materiales sólo para una pequeña minoría de la

población. Los ciudadanos de los países ricos tienen acceso a un sistema de protección, es cierto que imperfecto, frente a las dificultades de la vida al que no puede acceder casi ninguna persona en los países más pobres. El estado del bienestar es, de hecho, una de las principales características del privilegio de los países ricos. Permite incluso a los ciudadanos pobres compartir, hasta cierto punto, su riqueza y, de esta forma, podría tener el resultado contrario de apoyar el mantenimiento de la desigualdad internacional. Aumentar la dureza de los controles de inmigración sólo aumenta estas desigualdades.

Los estados del bienestar pueden tratar esta contradicción de tres formas. Primero, se puede dismantelar el sistema y, con ello, no incurrir en más contradicciones con la desigualdad internacional y la inmigración; segundo, se puede preservar el estado del bienestar dentro de las fronteras nacionales y (como último recurso) disparar a los indeseables que intentan cruzar la frontera de manera ilegal. Estas dos vías producirían una gran injusticia y generarían muchas complicaciones; además, resultarían difíciles de aplicar en democracias parlamentarias con una relativa libertad de prensa. Con todo, a falta de algo mejor, describen lo que está sucediendo en estos momentos. La tercera posibilidad entraña más dificultades: se puede (podemos) intentar internacionalizar el régimen del bienestar. Esta vía, entre otras cosas, significaría efectuar una redistribución internacional real y facilitar los derechos de ciudadanía a los inmigrantes. Si el estado del

bienestar requería cierto sentido de cohesión y comunidad, entonces este régimen de bienestar ampliado supondría que hay que construir el mismo sentido de comunidad a nivel internacional e intercomunal. Si los derechos de bienestar son derechos de los ciudadanos y no de los miembros de la familia o de

suplicantes, entonces la respuesta es ampliar el concepto de ciudadanía desde el estado nación al nivel internacional. Por lo tanto, en lugar de hacer que los países se parezcan más al mundo, la tarea es hacer que el mundo se parezca más a la minoría de países que disfrutaban de un estado del bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJAS, George J. (1998): *Immigration and welfare magnets*. Working Paper 6813. Cambridge Mass: National Bureau of Economic Research.
- BRIGGS VERNON M. Jr. (1996): «International Migration and Labour Mobility: the receiving countries» en Julien van den Broeck (ed), *The Economics of Labour Migration*, Cheltenham, Glos and Brookfield, Vt: Edward Elgar.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE, UNITED KINGDOM (CSO) (1995): «The effects of taxes and benefits on household income, 1994/95», *Economic Trends*, 506, Diciembre.
- ECLA/CEPAL (1996): *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- ECONOMIST, THE (1997): «The future of the state», special World Economy supplement.
- ESPING-ANDERSEN, Gósta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge UK: Polity Press.
- , (1998): *After the Golden Age: the future of the welfare state in the new global order*. Occasional paper n.º 7. World Summit of Social Development. Geneva: UNRISD.
- FLOOD, M. Cristina V. (coord.), HARRIAGUE, M. Marcela, GASPARINI, Leonardo y VELEZ, Benigno (1995): *El gasto público y su impacto redistributivo*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.
- FUNDACIÓN BBV (1997): *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-95*, Bilbao.
- GLYN, Andrew (1995): «Social democracy and full employment», *Nordic Journal of Political Economy*, Vol. 22.
- , (1997): «Does aggregate profitability really matter?», *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 21, n.º 5, septiembre.
- GOUGH, Ian (1979): *The political economy of the welfare state*, London and Basingstoke: Macmillan.
- , (1987): «Welfare state» in John Eatwell, Murray Millgate y Peter Newman (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London and Basingstoke: Macmillan.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) (1998): *The Asian Financial Crisis: the challenge for social policy*, Geneva: ILO.
- IVERSEN, Torben y CUSACK, Thomas R. (1998): «The causes of welfare state expansion: deindustrialization or globalization?». Discussion paper, Berlín: Social Research Center.
- JACOBS, Didier (1998): *Social welfare systems in East asia: a comparative analysis including private welfare*, Case paper 10, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London, School of Economics.
- JESSOP, Bob (1982): *The capitalist state*, Oxford: Martin Robertson.
- LINDBECK, Assar (1997): «The Swedish experiment», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, septiembre.
- MADDISON, Angus (1997): *La economía mundial 1820-1992; análisis y estadísticas*, París: OCDE.
- O'CONNOR, James (1973): *The fiscal crisis of the state*, New York: St. Martin's Press.
- OECD (1997): «Distribution of income and poverty in some OECD countries», *Economic Outlook*, Diciembre.
- RIVAS, O. y RENAUD, C. (1993): *La política social ¿a quienes beneficia?*, Caracas: ILDIS.
- RODRIK, Dani (1997): *Trade, social insurance and the limits to globalization*, Working Paper 5905. Cambridge Mass: National Bureau of Economic Research.
- SEN, Amartya (1998): «Mortality as an indicator of economic success and failure», *The Economic Journal*, 108, Enero.
- STANDING, Guy (1997): «The folly of social safety nets: why basic income is needed in Eastern Europe», *Social Research*, Vol. 64, n.º 4 (invierno 1997) (Special Issue on the Welfare State in Eastern Europe).
- SUTCLIFFE, Bob (1998): *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Bilbao: Hegoa.
- , (1999): *700 imágenes de un mundo desigual*, Barcelona: Intermon.
- TUFTE, E. (1978): *Political Control of the Economy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1998): *Human Development Indicators*, computer programme, New York.
- WORLD BANK (1998): *World Development Indicators* on CD-Rom, Washington DC.