



# La utopía del estado de bienestar: la experiencia europea reciente

## I. Introducción

El déficit fiscal supera el 9%, la deuda pública representa casi 1,7 veces el GDP del año 2011, el desempleo se empina por sobre el 25% (Eurostat, 2012) y los estallidos sociales no paran.

Aunque cueste creerlo, la descripción anterior no corresponde a ningún país latinoamericano, es más, no corresponde a ningún país emergente sino que se trata ni más ni menos que de Grecia. La cuna de la civilización occidental esta hoy metida en una de las mayores crisis económicas de la historia y junto a Portugal, Irlanda, Italia y España –los denominados PIIGS, por su sigla en inglés– han puesto en jaque a la unión monetaria europea y a toda una forma de organizar la sociedad.

Lo que recorre Europa es la crisis del Estado de Bienestar, su expansión sin control superó todos los límites conocidos y muestra su cara menos amable y los costos, como siempre, los están pagando

El viejo mito de un estado capaz de asegurar igualdad de condiciones y garantizar un determinado estándar de vida se encuentra en jaque. La crisis europea no es sino el resultado de un círculo vicioso en el que se gasta más de lo que se produce. En momentos en que en nuestro país surgen voces que reclaman más asistencialismo por parte del estado, es bueno tener a la vista el ejemplo de una Europa, económicamente quebrada y políticamente atrapada entre la realidad y la demagogia.

aquellos que confiaron en él, es decir, los más pobres y esa inmensa clase media surgida al amparo del proteccionismo y de los beneficios estatales que se ven imposibilitados de continuar con un estándar de vida que, bajo el parafraseo de la consigna, se vendía como derechos sociales.

Pero no sólo las personas optaron por depositar sus responsabilidades en otro, lo mismo hicieron los países al constituir una unidad monetaria a través del Euro. Esta herramienta ha permitido en pocos años diluir las responsabilidades de gobiernos que por décadas han venido gastando y prometiendo más que de lo que recaudan. Los problemas de sobreendeudamiento y déficit no son algo nuevo en la historia, pero el elemento de la moneda común hace que este capítulo sea especialmente peligroso. Primero porque los efectos y costos de un eventual default se propagarán rápidamente a todos los usuarios del euro, generando una reacción en cadena. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, porque la presión sobre los países en mejores posiciones financieras para ir al rescate de las economías en problemas es mayor, lo que genera incentivos perversos hacia la falta de responsabilidad fiscal en pos de medidas más populares. En palabras del historiador Mauricio Rojas “El euro jugó un papel clave ya que generó una apariencia de solidez financiera y seriedad fiscal a sociedades que nunca la habían tenido por sí mismas”.

No hace mucho Tony Judt, uno de los pensadores de la socialdemocracia europea, con evidente frustración en sus palabras ante la carencia del Estado de Bienestar europeo, decía: “devolver el orgullo y la autoestima a los perdedores fue una plataforma central de las reformas sociales que marcaron el progreso del siglo XX. Hoy les hemos dado la espalda de nuevo” (Judt 2011). El Estado de Bienestar dejó de ser un garante de los derechos sociales y hoy se ha transformado en sí mismo en el gran responsable de la debacle europea,

Ante tal evidencia, no se entiende que existan personas en Chile que deseen instalar esquemas sobrepasados por la realidad, más aún teniendo la experiencia del propio paradigma vigente, donde objetivamente se ha disminuido la pobreza, las condiciones de acceso a servicios básicos se han incrementado significativamente y la esperanza sobre el futuro para la mayoría de la población es positiva. Notable contraste el de Chile.

Pensar que mediante las decisiones de un planificador sentado en una oficina estatal, se podrán replicar o mejorar los resultados que se obtienen del esfuerzo realizado por cada persona en pos de mejorar su bienestar y el de su familia, es uno de los grandes errores en que cayó el mundo por décadas.

No sólo porque la naturaleza del Estado es tremendamente ineficiente en la distribución de recursos, sino, principalmente porque la probabilidad de que un grupo de personas logre identificar las necesidades y preferencias de cada habitante de modo de poder satisfacerlas adecuadamente, es mínima.

## II. Antecedentes del Estado de Bienestar

Para comprender este proceso político-social que está cargado de componentes ideológicos, ya que no es factible concebirlo de otra manera, es necesario entender algunos elementos básicos de su concepción, siendo uno de los más relevantes el compromiso contractual que adquiere el Estado con los ciudadanos: asegurar la igualdad de condiciones y garantizar un determinado estándar de vida.

Lo anterior no sólo implica un alto nivel de gasto público, sino que hace entrar al país en un círculo vicioso. El alto nivel de gasto requiere de altas tasas impositivas para ser sustentado, las que a su vez afectan negativamente al crecimiento y por lo tanto también al empleo. Como resultado se hace necesario incrementar nuevamente el nivel de gasto para cumplir con la promesa establecida en primer término, con lo que comienza nuevamente el ciclo.

Para quienes se han dado a la tarea de estudiar esta concepción de Estado, su origen se remonta a las políticas aplicadas por el gobierno del Canciller Bismarck en las postrimerías del siglo XIX. Su interés era evitar el avance de los principios comunistas que se extendían por Europa en esa época producto de los avances en los procesos de industrialización creciente en que los países más avanzados de dicho continente se habían embarcado. Tales políticas tenían como finalidad ser una respuesta efectiva al cambio social –provocado por el capitalismo alemán que se desarrollaba aceleradamente, limitando desde el propio Estado las transformaciones propuestas– y mantener la gradualidad con que estos cambios se producían.

Se considerará al Estado de Bienestar como aquella institución nacida una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial en la cual Europa Occidental y otras naciones industrializadas que, a decir de Galán Benítez<sup>1</sup>, desarrollan formas avanzadas de provisión del bienestar social que implican la confluencia de al menos tres factores institucionales, radicando en ellos su objetivo redistributivo y estableciendo un orden contractual para dichas sociedades.

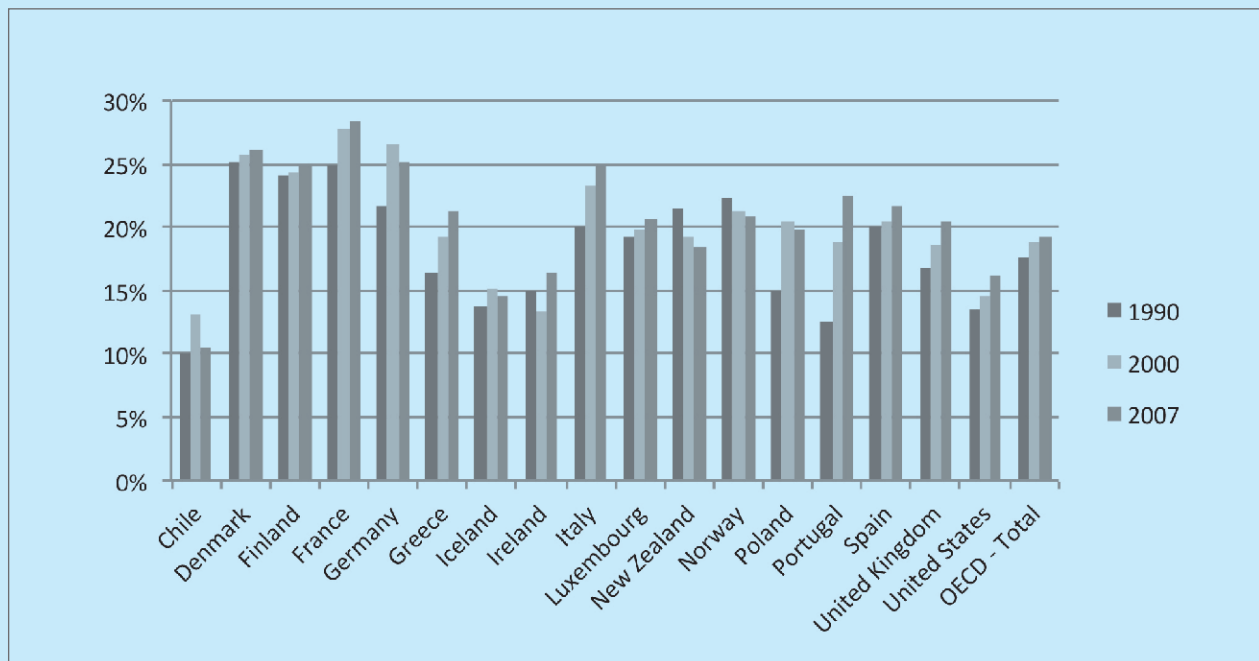
Al revisar sus principios, podemos mencionar, primero, la vigencia de sistemas políticos consolidados con estructuras liberales democráticas, esto es la combinación de acciones e instituciones que dan resguardo al Estado de Derecho y que podemos resumir como poliarquía. Segundo, la existencia de economías nacionales organizadas sobre pilares de mercado, pero reconocido como un asignador imperfecto de recursos, de ahí el alto grado de intervención del Estado. Y tercero, un esquema institucional de redistribución de la riqueza que se hace efectivo mediante políticas de salario y políticas fiscales, teniendo como marco de actuación la expansión del gasto social para el financiamiento de subsidios y servicios que pretenden disminuir las desigualdades de ingreso.

---

1. Galán Benítez, Homero: “¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar?”; Revista Andamios, Volumen 5, número 10, año 2009, pág. 335-359.

La mayor conquista del modelo de Estado de Bienestar está centrada en lo que se conoce como la desmercantilización, es decir, que la situación de cada cual dependa cada vez menos de las fuerzas del mercado, este sería uno de los factores claves del atractivo de este sistema en función de la disputa de clases, asegurando la vigencia de un proceso redistributivo permanente. En dicho esquema el Estado asume un rol relevante y es mediante la intervención en la economía que eso se hace patente, siendo la regulación y el gasto público con énfasis en lo social sus herramientas más visibles. Son estos últimos elementos los que sustentan una relación simbiótica con la corriente keynesiana, dando fundamento teórico al manejo macroeconómico, lo cual se ha mantenido hasta la actualidad. Incluso hoy no son pocos los que ven en esta opción la fórmula para enfrentar la crisis actual del Estado de Bienestar en Europa.

**Gráfico 1: Gasto social como porcentaje de producto geográfico bruto**



El gasto social es uno de los pilares del Estado de Bienestar, ya que es a través de este que se concretan las garantías comprometidas a los ciudadanos. En el gráfico anterior se observan los niveles de gasto social como porcentaje del producto de los países y no parece ser casualidad que aquellos que más complicados se encuentran hoy, producto de su alto nivel de deuda, sean los que más gastan en este ítem. Como consecuencia, las medidas que tendrán que adoptar traerán consigo un doloroso ajuste en todas esas prestaciones, causando problemas sociales y aumentando los niveles de inseguridad respecto de la propia vida en sociedad.

### III. Comienzo de la decadencia

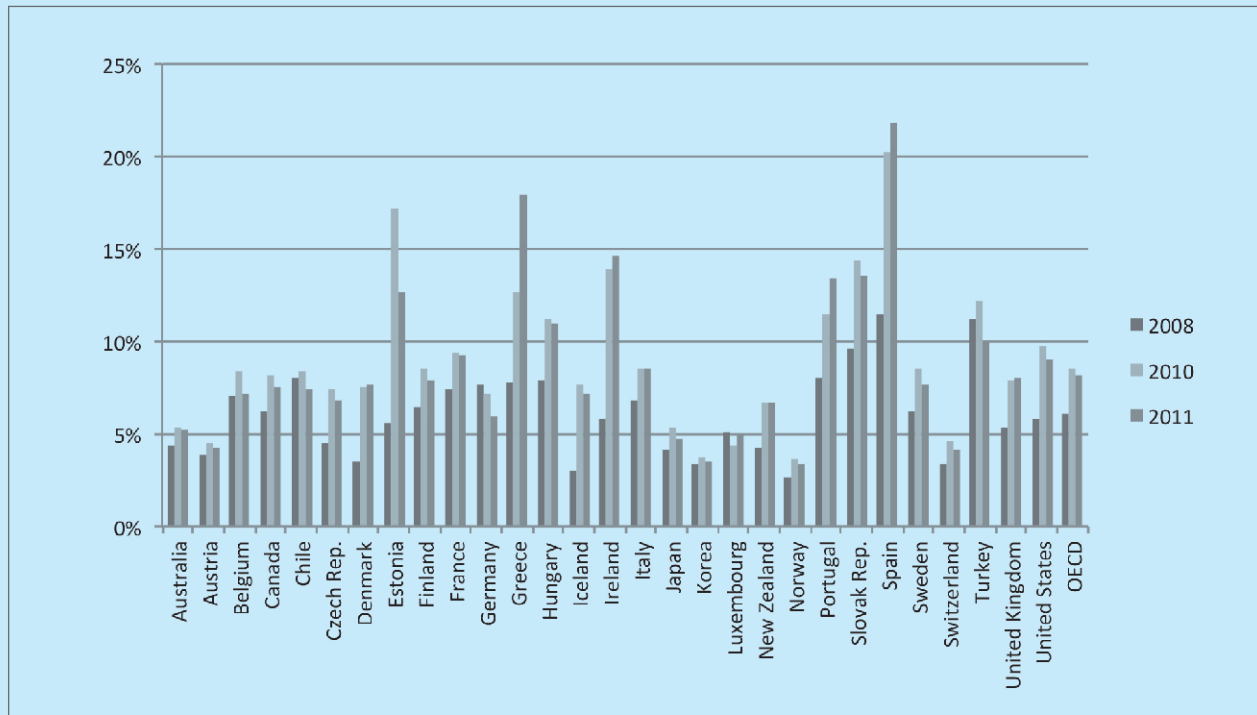
Se ha planteado como fractura constitutiva la Segunda Guerra Mundial. A su término los diferentes países participantes, y especialmente Europa, establecen un acuerdo sobre la creación de un modelo de Estado que permitiera, por un lado, evitar nuevos conflictos bélicos de la magnitud del recién terminado, asentando las bases del sistema democrático liberal que se veía amenazado por el comunismo imperante en una porción significativa del continente. Y, por otro, estaba la sensación de indolencia con que se planteaban los Estados frente a la crisis económica previa a la Gran Guerra y que para algunos generó el germen del conflicto armado que ensombreció al continente europeo.

Todo este desarrollo institucional que da soporte a este modelo se extiende por tres décadas, ya que la crisis económica de mediados de los años setenta, producto del alza del petróleo, comienza a generar incipientes cuestionamientos al Estado de Bienestar en cuanto a la eficiencia de su actuar y a los objetivos perseguidos. El consenso con que los países habían trabajado durante todo ese tiempo se erosiona y países como Inglaterra inician un paulatino desembarco y tránsito hacia modelos alternativos. Por lo tanto, lo que hoy vive el Estado de Bienestar no es más que la culminación de un largo proceso de deterioro de sus ideas, las que en la actualidad se han transformado en una carga enorme que no es posible de sobrellevar por los ciudadanos de las naciones que son, en definitiva, quienes lo sostienen.

Como bien lo describe el ya citado Judt, frente a la depresión económica “los sindicatos aprendieron a proteger a los de adentro –hombres y mujeres que ya tenían trabajo– de los de fuera: jóvenes, no cualificados y otros en busca de empleo” (Judt 2011). Nadie se hizo responsable a pesar de que el Estado debe ser un factor de desarrollo para todos los integrantes de la sociedad. Esto es lo que vemos hoy. Grandes problemas de desempleo (25% en España, pero llegando a 50% entre los más jóvenes), limitando las posibilidades de ingresar al mercado laboral a sabiendas que gran parte de la formación posterior se adquiere precisamente trabajando. Pero ese no es el único asunto complicado, sino también la creación de una clase privilegiada, debido a la preeminencia que los líderes sindicales llegan a tener en este tipo de Estado.

Algo similar sucede con quienes asumen cargos públicos, la gran cantidad de recursos que administran y la burocracia en que están insertos producto del gran tamaño del Estado les confieren una importante cuota de poder por sobre el resto de los ciudadanos.

Gráfico 2: Tasa de desempleo



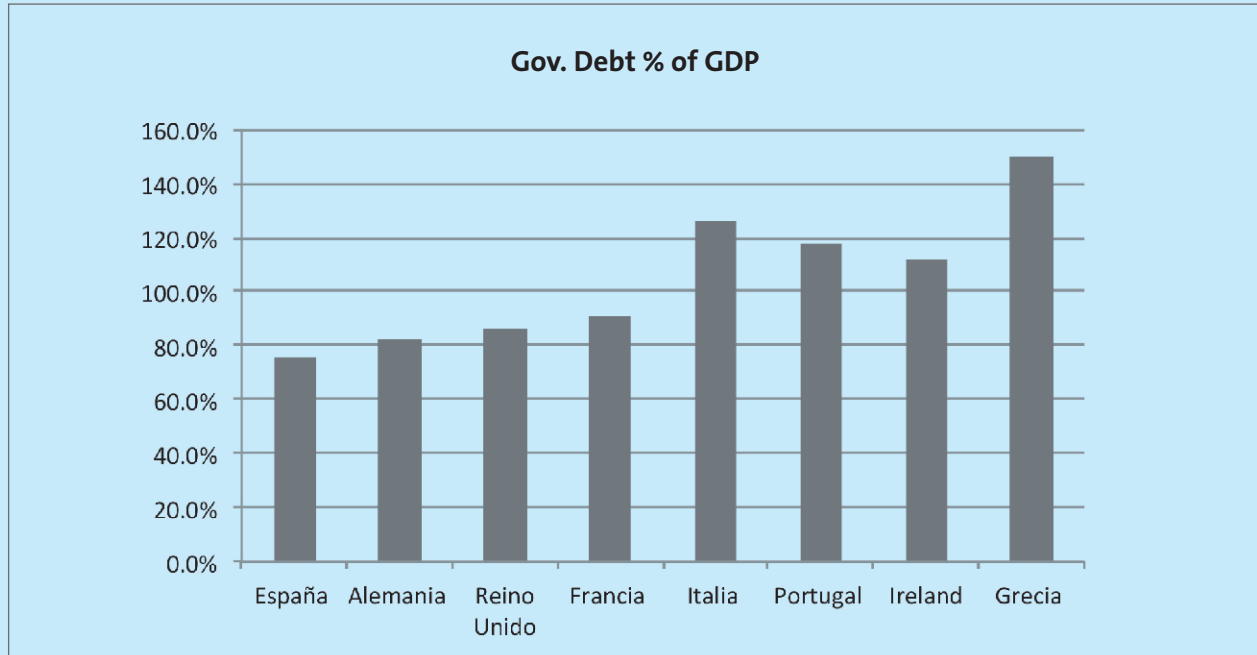
El Estado de Bienestar ha demostrado ser incompetente para mantener bajos niveles de desempleo, especialmente en los períodos de crisis económica, es decir, justo en los momentos en que las personas más requieren del auxilio estatal, éste se muestra incapaz de proveerlo, debido a la falta de mecanismos de ajuste en el empleo y de incentivos a la contratación. Lo anterior es clara evidencia del fuerte vínculo que existe entre el nivel de empleo y la situación económica de un país, y de que la mejor política pública para mantener buenos niveles de empleo es por lo tanto, impulsar el crecimiento económico.

Si se observa el cambio en los niveles de desempleo de los distintos países de Europa, es fácil darse cuenta de que existe una coincidencia entre aquellos países más afectados y el alto desempleo que surge de la crisis económica vigente. Por otro lado, el problema no es sólo el desempleo, comienza también a serlo la incapacidad del Estado para resolver esta situación poniendo en jaque no el modelo, sino a las personas que se habían acostumbrado o pensaban que tenían esta protección precisamente en caso de problemas.

Otro de los varios elementos que verifican la decadencia del Estado de Bienestar, es el continuo deterioro en las balanzas de pago, que refleja la dramática situación en que se fueron sumergiendo lentamente los países europeos. Como muestra el gráfico, los movimientos de capitales para varios países se tornaron negativos y bastante amplios, lo que suele derivar en serios problemas de financiamiento. Además, la reducción de estos déficits no es un asunto simple, ya que el aumento en

los niveles de endeudamiento y la consecuente alza en las tasas de interés a las que se tiene acceso, hace entrar en una espiral cada vez más compleja para obtener recursos. La fórmula para cumplir con los vencimientos programados y disminuir la deuda pasa por una combinación de ajuste fiscal y mayor crecimiento, algo que se ve muy lejano bajo este prisma.

Gráfico 3: Deuda fiscal como porcentaje del producto geográfico bruto



Como se puede apreciar en el gráfico anterior, el nivel de deuda alcanzado por algunos países implica que alguien está financiando sus actividades, el problema es que ese alguien se ha cansado de hacerlo y hoy no está dispuesto a seguir prestando recursos a países que no tienen crecimiento acorde con su nivel de deuda y que tampoco tienen la capacidad para hacer frente a los compromisos previamente establecidos, es por ello que en algunos casos se habla derechamente de hacer un default y dejar de pagar parte importante de los compromisos contraídos con anterioridad.

Las primeras críticas al Estado de Bienestar toman como base aspectos económicos como el constante déficit fiscal, pero ahondan especialmente en la relación política que se genera en su interior, donde el sistema democrático se encuentra capturado por poderes fácticos de carácter corporativo, específicamente los sindicatos, quienes tenían la capacidad de aumentar las demandas sociales y presionar por su cumplimiento, las cuales repercutían directamente sobre aspectos financieros del Estado. Como se puede apreciar, esta no es una crítica económica, ni siquiera está en entredicho el sustento keynesiano que permite dar soporte teórico al Estado de Bienestar, sino más bien se centra en aspectos políticos que se ratifican en la relevancia del orden democrático. Por lo tanto, no recibe

quien lo necesita sino quien tiene mayor capacidad de presión frente al Estado para que gobierne en su beneficio, generando una fracción de excluidos del sistema al no participar de dichas fuerzas, es decir, todo lo contrario a lo planteado originalmente.

Otro factor relevante que ha impactado al Estado de Bienestar, especialmente en la última década, se encuentra radicado en las grandes transformaciones del modelo de producción mundial. Más allá de un supuesto ataque neoliberal destinado a derribar los principios básicos de este Estado, es la realidad que se impone en su conjunto y no deja mucho espacio para que sea evadida, imponiendo la necesaria corrección al modelo adoptado por tantos años. Por ejemplo, la globalización ha tenido efectos importantes en la dinámica del Estado de Bienestar. En materia de producción, la localización de las actividades industriales se ha ido desplazando desde Europa hacia India y Asia, disminuyendo los requerimientos de mano de obra, es decir, poniendo en jaque la garantía de una remuneración mínima necesaria. La adaptación a esta situación no ha sido fácil y en un horizonte de mediano plazo no se visualiza la manera en que esto pueda ser revertido.

Esta creciente brecha en la competitividad de los países europeos se aprecia dramáticamente en estos días de incertidumbre y crisis. Aquellas naciones que comenzaron a realizar cambios anticipando el duro escenario que deberían enfrentar hoy están más preparados, como es el caso de Alemania, pero aquellos que siguieron progresivamente apegándose a un modo de organización social que no daba cuenta de lo que ocurría a su alrededor se encuentran en problemas profundos que, sin duda, imposibilitarán que vuelvan a contar con las garantías que ayer gozaban, como es el caso de Grecia, teniendo la necesidad de realizar duros ajustes fiscales que redundan en rebajas a las condiciones de vida de sus ciudadanos, lo que claramente impacta en la política y su prestigio e incluso es un factor de riesgo para el futuro democrático de dichas naciones.

Al poner en perspectiva la evolución del Estado de Bienestar, el incremento del gasto social en materias como educación, salud, pensiones y apoyo a los desempleados se consolida como el eje del modelo, soslayando que las condiciones económicas, sociales y políticas han cambiado radicalmente en los últimos años. Por cierto que los problemas planteados no son los únicos, la baja natalidad está presionando de manera significativa el porcentaje de masa laboral activa, por ende, al modelo que alcanzó su máximo de producción a finales de los años sesenta no le es posible absorber el mayor costo de contribución social por parte del Estado generado por esta situación demográfica.

#### **IV. Conclusiones**

No será una tarea fácil salir de esta situación y lo más probable es que ni los sistemas sociales de los países en cuestión sean como los conocemos hasta hoy, ni la unión monetaria se mantenga con la misma estructura.



La difícil combinación entre disminuir el gasto fiscal y crear las condiciones para un emprendimiento efectivo que permita el crecimiento económico resulta por el momento tan solo una aspiración. El principal problema sigue siendo que los grandes afectados de esta crisis son las personas que creyeron en su aplicación y que hoy ven como se enfrentan a un escenario de inseguridad creciente.

Frente a este panorama el repliegue del Estado y el resurgimiento de la responsabilidad tanto individual como colectiva vuelven al primer plano, no es posible pensar que se puede tener todo sin asumir ningún esfuerzo. La denominada malla de seguridad parece más una red que tiende a atrapar a las personas en vez de generar las condiciones para el despliegue de sus potencialidades, no sólo generando beneficios propios sino también sociales.

La evidencia nos muestra con exacerbado dramatismo que no es el Estado el que soluciona los problemas de las personas, sino que son los propios individuos con su esfuerzo personal los que forjan su futuro e influyen en el ámbito donde se desenvuelven. Pero el Estado sí puede establecer las condiciones para que cada uno de nosotros despliegue sus potencialidades en beneficio propio y de esa manera contribuir al engrandecimiento de la sociedad. Por ende, el Estado depende de las personas y no al revés.