

Desigualdad y Estado del bienestar

Europa frente al «neoesclavismo» asiático y el mercantilismo sajón

LUIS MORENO

Las intervenciones públicas del bienestar social se legitiman por unos valores compartidos que diferencian al modelo europeo de otras alternativas socioeconómicas globales. Europa auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la promoción de la igualdad social y económica, el amparo de los más vulnerables y la cooperación social activa. Esta es la tesis del autor, que expone argumentos para el gran debate del presente: la lucha contra la desigualdad.



Europa propicia el amparo de los más vulnerables, según el autor.

Foto: © Shutterstock.

El Estado del bienestar (EB) es una invención europea. Durante el siglo xx, los poderes públicos de los EB europeos intervinieron intencionalmente a través de la administración pública con el fin de modificar la desigualdad generada por las fuerzas del mercado. Ello se realizó básicamente a través de tres tipos de mecanismos: (i) garantizando a los ciudadanos unas rentas mínimas, sin distinción del valor de mercado de su trabajo o propiedad; (ii) minimizando la inseguridad a través del apoyo a individuos y familias expuestos a riesgos vitales asociados a la enfermedad, el desempleo o la vejez; y (iii) proporcionando un conjunto de servicios a los cuales se puede acceder a través de una serie de lógicas de elegibilidad específicas (aseguramiento, residencia o ciudadanía, por ejemplo).

Con anterioridad, y durante el siglo XIX, la supervivencia material de los ciudadanos dependía de su capacidad para vender su trabajo en el mercado laboral. Con un mayor grado de «desmercantilización» el EB pasó a garantizar una mayor igualdad de oportunidades y la cobertura de riesgos sociales y necesidades humanas que, de otra manera, los ciudadanos solo podrían procurarse en el mercado de bienes y servicios si tenían rentas suficientes. Las personas nacen iguales. Pero la vida social las hace desiguales.

La desigualdad es un concepto polisémico en cuanto puede relacionarse con diversos campos analíticos, tales como la no discriminación por género, la religión o la etnicidad (cultura); como derechos de ciudadanía y movilidad (social); como poder legitimado democráticamente (política); o como distribución justa de recursos y oportunidades (economía). Con harta frecuencia se produce también una sinonimia del concepto de igualdad con el de homogeneidad (por ejemplo, uniformidad en la composición, la estructura o la distribución de un programa de intervención o actuación pública).

En lo que atañe al EB, cabe distinguir básicamente entre igualdad de oportunidades y de resultados. La primera se relaciona con un sistema de oportunidades en el que todos los ciudadanos disponen de las mismas posibilidades de acceso al bienestar social y de satisfacción vital. La igualdad de resultados, por su parte, es la alcanzada con la efectiva titularidad de la ciudadanía tanto de derechos civiles y políticos como de derechos económicos, sociales y culturales.

El EB es una institución (conjunto de instituciones) garante de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos

mediante la implementación de políticas sociales en áreas tales como la educación, la sanidad, las transferencias de rentas (pensiones) o los servicios sociales. Tales actuaciones públicas persiguen limitar

las desigualdades mediante la nivelación de las oportunidades vitales (discriminación positiva). La equidad se erige como norma ética de justicia social.

Las intervenciones públicas del bienestar social se legitiman en una axiología o sistema de valores compartidos, que diferencia al Modelo Social Europeo (MSE) del bienestar de otras alternativas socioeconómica globales. Como objetivo estratégico general, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en una promoción de la igualdad social y económica, un amparo de los más vulnerables y un partenariado social activo. Competitividad económica y cohesión social son, por tanto, dos componentes de legitimidad del MSE.

La lógica del MSE contrasta con la de otros sistemas, tales como el «neoesclavismo» emergente asiático, el cual propone el *dumping* social como valor añadido de crecimiento económico, y la remercantilización individualista anglonorteamericana, que auspicia la compra del bienestar por los propios ciudadanos sin «interferencias» estatales. Analicemos sucintamente algunos de sus rasgos.

La versión contemporánea del «neoesclavismo» implica el control de las personas con el propósito de su explotación económica. El sistema extendido en el continente asiático

Competitividad económica y cohesión social son, por tanto, dos componentes de legitimidad del Modelo Social Europeo

no se refiere *stricto sensu* a la propiedad física de las personas, sino a la capacidad de controlarlas como artefactos para generar beneficios materiales, lo que comporta una exacerbación de la desigualdad. Piénsese, por ejemplo, que en 2009 apenas cincuenta oligarcas con fortunas superiores al millardo de dólares estadounidenses controlaban en la India el equivalente al 20% de su PIB y el 80% de su capitalización bursátil. Tales datos contrastaban con la lucha por la supervivencia de más de ochocientos millones de sus compatriotas, los cuales disponían de poco más de un dólar al día.

El «neoesclavismo», en suma, cabe ser entendido como una sinécdoque de las relaciones de poder entre los ciudadanos pudientes (detentadores de los medios de apropiación de la riqueza y del poder político) y los ciudadanos precarios, vendedores de su fuerza de trabajo para su pervivencia social. En pos de la maximización de sus inversiones, algunas corporaciones multinacionales eligen aquellas localizaciones dispuestas a facilitar su asentamiento, bien sea productivo o financiero, con la oferta de un menor nivel impositivo, de una liberalización de las condiciones de trabajo y de ausencia de restricciones a los impactos negativos en el medio ambiente. El resultado suele materializarse en unas prácticas de deslocalización y de *dumping* social entendido como una limitación de las condiciones laborales y de los derechos sociales de los trabajadores —cuando no de su eliminación— para poder competir en mejores condiciones de mercado con los países europeos, obligando a estos a adoptar medidas de competencia a la baja (*race to the bottom*), inasumibles a no ser que procedan a desmantelar sus sistemas de protección social y, en suma, sus EB.

Por su parte, el sistema neoliberal de remercantilización anglonorteamericana se fundamenta en las conductas y premisas del denominado individualismo posesivo. Este no solo proclama la liberación de los individuos de sus ligámenes colectivos, sino que les emplaza a la construcción autónoma de sus propias biografías vitales (Macpherson, 1962). En el límite de tal perspectiva, los individuos pierden su sentido de la lealtad institucional, circunstancia que se agudiza con la volatilidad de incertidumbres laborales. Los ciudadanos rehúyen la solidaridad con sus prójimos más allá de las mecánicas rutinarias y los hábitos colectivos, lo que aumenta su asociabilidad. Para un proyecto vital asocial no se necesitan mayores compromisos ciudadanos y los individuos gestionan los recursos relacionales atendiendo a su único provecho, y utilizándolos discrecionalmente.

CONVERSIÓN DE CIUDADANOS EN INVERSORES

En los años de transición entre milenios, la aspiración a una sociedad de propietarios y el «espejismo de la riqueza» auspició en los países de cultura anglonorteamericana, especialmente en EE.UU. y Reino Unido, una creciente individualización frente a los riesgos sociales a fin de «comprarse» su nivel de bienestar. Los ciudadanos intensificaron el uso especulativo de los dineros de sus pensiones, o de sus casas, así como de otros mecanismos de endeudamiento. La conversión de los ciudadanos en inversores ha sido uno de los procesos más paradójicos —no suficientemente analizados— en la eclosión de productos financieros en los mercados bursátiles (derivados y titulaciones) que colapsaron con el *crack* de 2007-2008. A la postre, la filosofía de

vida subyacente a tales comportamientos es la de que cada cual debe conseguirse su propio bienestar y pagar por ello, característica determinante del modelo remercantizador.

Si respecto al sistema socioeconómico de matriz anglonorteamericana, más afín a los antecedentes históricos y civilizatorios de los países europeos, se proponía una renovación capitalista que «olvidase» sus más conocidas improntas sociales, el «neoesclavismo» apuntaba a una mayor competitividad en el (des) orden económico global, favorecido también por la ausencia de tutelas sociales. En la confluencia de ambas opciones se denotaba una preferencia común por la devolución a la esfera privada de aquellas responsabilidades tradicionalmente asumidas, en el caso del MSE, por los poderes públicos y complementados por la acción de grupos primarios, como los familiares, y de organizaciones altruistas de la sociedad civil.

AXIOLOGÍA EUROPEA DEL BIENESTAR SOCIAL

La ciudadanía social en la Unión Europea se fundamenta en un sistema axiológico que considera la solidaridad y los derechos humanos como valores prevalentes frente al arbitrio y autointerés individualizadores. Estos últimos también se manifiestan en un alto valor otorgado al logro personal, recurso axiológico principal del capitalismo occidental contemporáneo. A pesar del reclamo común a la equidad fiscal, en forma de impuestos progresivos, las variantes de su puesta en práctica son esclarecedoras. Se evidencia a ambos lados del Atlántico una neta brecha (*cleavage*) entre las actitudes, convicciones y valores de los ciudadanos respecto a la redistribución de las rentas como fundamento moral y

económico en el mantenimiento de los EB.

En contraste con las creencias normativas de los europeos, aproximadamente la mitad de los estadounidenses piensan que una persona rica

no debería pagar más porcentaje de impuestos que una persona pobre (obtengan ambos rentas de un millón o cien dólares, pongamos por caso). La noción del impuesto de tasa constante (*flat-tax*) ha ganado terreno en los últimos decenios entre los contribuyentes estadounidenses como forma de equidad fiscal, lo que contrasta nítidamente con la posición mayoritaria de los europeos, quienes convienen en que aquellos que disfrutan de una posición más acomodada en la sociedad deben contribuir en mayor medida —y no solo proporcionalmente— al bienestar social de la ciudadanía en su conjunto. A pesar de que el impuesto de la renta fue implantado como un programa nacional en Estado Unidos (provisión de la decimosexta enmienda a la Constitución de 1913), su forma progresiva ha venido recibiendo un apoyo social cada vez menor en las encuestas públicas realizadas en el país norteamericano.

En la tradición política occidental, luego transportada por doquier como efecto del colonialismo europeo, el Estado nación contemporáneo ha concitado un alto nivel de legitimidad en la procura de protección y bienestar sociales como depositario institucional de la idea de ciudadanía. Tal entendimiento del Estado se ha traducido en los tiempos contemporáneos en la instauración de sistemas

El «neoesclavismo» emergente asiático propone el *dumping* social como valor añadido de crecimiento económico

fiscales progresivos, rasgo característico que se ha trasladado por elevación al nivel comunitario europeo. En realidad todas las políticas auspiciadas por la UE conllevan, en sus asunciones conceptuales, un principio de la equidad fiscal progresiva que comporta que los Estados miembros más ricos sean contribuidores netos, mientras que los más pobres sean, a su vez, receptores beneficiados por los fondos comunes.

Otra importante implicación de la equidad fiscal progresiva, particularmente en los tiempos de crisis económica tras el *crack financiero* de 2007-2008, es la expectativa de que los costes extra para procurar la sostenibilidad fiscal de las economías del capitalismo del bienestar deberían corresponder en mayor medida a quienes se han beneficiado del esfuerzo colectivo y más poseen. Sin embargo, los ganadores de la crisis no solo se han beneficiado del incremento de la brecha de rentas entre los más ricos y los más pobres, sino que apuntan a desmontar las costosas instituciones de solidaridad como el EB. Según datos de la OCDE, el 10% más acomodado de la población de los treinta países analizados a finales de 2011 ganaba en promedio diez veces más que el 10% más desfavorecido. El organismo internacional consideraba que un aumento de impuestos para el 1% de quienes ostentan rentas más altas facilitaría un margen para acometer políticas económicas anticrisis.

Refractario a mantener a los sistemas públicos de protección del EB, el pensamiento favorable al mercado sin restricciones ha argumentado insistentemente en la idea

de que una gran detracción de rentas por vía impositiva a los que más poseen provocaría un efecto perverso, cual es el desincentivo a la inversión y, como consecuencia, la falta de crecimiento económico y el empobrecimiento general. Los acontecimientos acaecidos tras la Gran Recesión han falsado repetidamente tales pronósticos. La denominada *trickle down economy*, o efecto derrame, ha incrementado notablemente las disparidades de rentas entre los ciudadanos pudientes y los precarios.

En 2009 apenas 50 oligarcas con fortunas superiores al millardo de dólares controlaban en la India el equivalente al 20% del PIB; contrasta con la lucha por la supervivencia de más de 800 millones de compatriotas, que disponían de poco más de un dólar al día

NUEVOS RIESGOS SOCIALES

Los últimos desarrollos sobre las reformas de las políticas sociales y del bienestar han derivado de las transiciones socioeconómicas en las denominadas sociedades postindustriales —o democracias industriales avanzadas— que han dado lugar a la aparición de *nuevos riesgos sociales* (NRS). Estos afectan principalmente a las transformaciones en el mercado laboral, la conciliación entre vida familiar y laboral, y a los efectos perversos de las reformas introducidas en los Estados del bienestar respecto a los «viejos riesgos sociales» (tales como la atención sanitaria, la instrucción educativa o las pensiones). En términos generales y sintéticos, los NSR se asocian a cuatro desarrollos principales:

- 1) Cambios en los roles de las mujeres manifestados en la mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo. En el caso español, el porcentaje de aumento en la incorporación laboral de las mujeres alcanzó proporciones cuánticas durante el período 1995-2006, y antes de iniciarse la Gran Recesión. El incremento fue de 22,5 puntos porcentuales desde el 30,7% al 53,2% de la tasa de empleo, resultante de dividir el número de mujeres empleadas entre 15 y 64 años por la población total femenina, según los indicadores establecidos por la Encuesta de la Fuerza Laboral de la UE. En paralelo, se han intensificado las demandas en favor de la igualdad de género en la educación y formación, y en las condiciones salariales y de empleo.
- 2) Transformaciones en los hogares y las familias que se reflejan en el incremento del número de personas mayores dependientes, así como en el aumento de las necesidades de atención y cuidados para niños y jóvenes, y del mayor número de hogares monoparentales y unipersonales.
- 3) Modificaciones en el mercado laboral con una extensión de la exclusión social entre aquellos asalariados con un menor nivel educativo y con empleos «atípicos», o de trabajadores precarios con bajos salarios y menores derechos laborales. Una concentración del desempleo en grupos con baja cualificación profesional y sujetos a procesos de robotización, deslocalización, subcontratación o tercerización (*outsourcing*).
- 4) Una expansión de servicios privados y la desregulación de prestaciones y servicios públicos. La maduración de

los sistemas de pensiones y sus mayores costes suelen traducirse en una menor intensidad de las prestaciones. Los efectos de «expulsión» (*crowding out*) de las políticas de bienestar relativas a los «viejos riesgos sociales», pueden reflejarse en la desinversión productiva, la prevalencia del empleo cualificado o la desincentivación del trabajo remunerado.

Los individuos del sistema neoliberal de remercantilización anglo-norteamericana pierden su sentido de la lealtad institucional, circunstancia que se agudiza con la volatilidad de incertidumbres laborales

A resultas de todo ello, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas situaciones de desigualdad en áreas tales como: (a) Equilibrar trabajo remunerado y responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) Carecer de habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) Utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados.

DESIGUALDAD Y POLÍTICAS BENIGNAS DEL BIENESTAR

La creciente importancia del dinero en la política permite a los ricos fijar las reglas que les son favorables y mantener la dinámica de la desigualdad. En contraste con el con-

cepto de economía productiva, el cual concierne a todas aquellas actividades de producción de bienes o servicios, la economía especulativa, algo más compleja de definir, se concentra en la capacidad de facilitar rentabilidades dinerarias a partir de otro producto o activo. La economía financiera sin regulación ha pasado, de tal manera, a estar dominada por los intereses de inversores y rentistas. Nuestro mundo se ha «financiarizado» irremisiblemente. Recuérdese, de nuevo, que la «financiarización» generalizada en el Reino Unido y Estado Unidos desde los años ochenta fue uno de los procesos determinantes de la eclosión de la ingeniería dineraria causante del *crack* de 2007-2008.

La brecha de la desigualdad ha crecido en el seno de las democracias avanzadas occidentales de manera visible, aunque considerando el nivel global las estadísticas reflejan un cierta disminución de la disparidad de rentas a nivel mundial. Según ya hipotetizaba Simon Kuznets (1955) con su famosa «curva» en U invertida en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, a medida que crecía la economía mundial las fuerzas del mercado provocarían primero un aumento de la desigualdad, pero luego esta disminuiría posteriormente. Algo así parece demostrarse ahora con el aumento de rentas de las clases medias asiáticas y de economías emergentes tales como China, Corea o Taiwán, lo que ha producido una reducción de la desigualdad macroeconómica mundial. De igual manera, y considerando períodos de análisis prolongados en el tiempo, Thomas Piketty (2014) ha aportado datos y juicios en el debate de la desigualdad haciendo hincapié en que cuando la tasa de acumulación de capital aumenta más rápidamente que la

economía, las disparidades de rentas se disparan. Sus estudios, de gran repercusión en el debate académico y mediático de los últimos decenios, analizan en largas series históricas la concentración de la riqueza y su distribución durante los últimos doscientos cincuenta años.

Empero, las tendencias favorables a la desigualdad internas en algunas democracias avanzadas occidentales serán difíciles de revertir. En el caso de EE.UU., donde persisten fuerzas poderosas que mantienen la desigualdad en un nivel alto, la batalla ideológica se inclina de parte de los pudientes favorecida por las efectivas campañas de *think-tanks* auspiciadas por el *establishment* económico, político y social. Considérese que entre 1970 al año 2012, el 1% más rico estadounidense incrementó su participación en la renta nacional del país norteamericano más del 150%. Y es que el maridaje entre el mercado y el poder político, según lo señalado por Anthony Atkinson (2016), otro gran estudio de la desigualdad económica y social, se hace cada vez más evidente. El creciente destino de los ingresos elevados (tanto del capital como del trabajo) va a manos de las mismas gentes, al igual que se intensifica la homogamia societaria (los educados y los ricos se juntan entre ellos).

En 1980, EE.UU. y Europa occidental tenían una población y una renta media similar, así como un nivel de desigualdad parejo. Mientras el 1% más rico capturaba el

Para un proyecto vital asocial no se necesitan mayores compromisos ciudadanos y los individuos gestionan los recursos relacionales atendiendo a su único provecho

10% de la renta nacional, el 50% más pobre se hacía con el 20%. Apenas cuarenta años más tarde la situación se ha modificado significativamente, mostrando una clara divergencia a ambas orillas del Atlántico. Ahora el 1% de «superricos» en Europa se lleva el 12%, mientras en EE.UU. han duplicado su participación hasta el 20%. El 50% más pobre en Europa ha visto aumentar —aún levemente— su parte de la renta nacional hasta el 22%, pero en EE.UU. se ha reducida a la mitad, es decir un 10%. Las cifras hablan por sí solas. Es evidente que desde los años 1980, Europa y los EE.UU. han tenido una exposición análoga a los vaivenes producidos por los mercados globales y las nuevas tecnologías, pero los efectos homogeneizadores han sido de distinto cariz.

La aplicación de medidas «benignas» de política social que consoliden a los EB en la Edad de Bronce (2008 - ¿?), después de los buenos resultados producidos durante las Edades de Oro (1945-1975) y de Plata (1976-2008), se proponen evitar factores «malignos» alternativos que en el pasado auspiciaron perversamente una disminución de la desigualdad. Como ha señalado certeramente Branko Milanović (2016), la historia nos enseña también que dichos factores malignos como las guerras —a su vez causadas por la mala distribución entre las élites nacionales del ingreso y del poder (como ilustró el caso de la I Guerra Mundial y su derivación en la II Guerra Mundial)—, pueden contribuir a nivelar los ingresos por la vía de la destrucción, la muerte y el sufrimiento humano. Todo ello implica un peligroso olvido del pasado, como si el siglo xx nunca hubiera existido.

La maduración presupuestaria de buena parte de los programas del bienestar durante la Edad de Oro de expansión del bienestar (1945-75), así como el incremento en la cobertura de nuevas necesidades durante la Edad de Plata del *welfare* (1976-2007) y las carencias en la optimización de recursos y rendimientos han generado dificultades de financiación y provisión pública de las políticas sociales. Durante los últimos decenios se ha producido una mayor implicación del llamado tercer sector, es decir, del altruismo organizado o voluntariado social. A su vez, el sector privado asistencial se ha desarrollado en base a las preferencias individuales de algunos ciudadanos con mayores capacidades de gasto. Las respuestas a tales cambios societarios han confluído en la progresiva conformación del «agregado social del bienestar» (*welfare mix*), de cuyo desarrollo equitativo e integrador la supervivencia del EB en sociedades más igualitarias dependerá en un futuro no muy lejano. ■

Luis Moreno es profesor de Investigación en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS-IPP) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Los datos incorporados a este artículo provienen de las publicaciones del propio Luis Moreno accesibles en Digital CSIC, cuando no se ha señalado la referencia a otro autor.

Más sobre **Justicia Social** en www.nuevarevista.net

- *La renta básica universal como alternativa a la política social actual de ayudas*
(José Antonio Noguera).
- *El declive de la clase media en Occidente y sus consecuencias*
(Ignacio Aréchaga).
- *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*
(Abhijit V. Banerjee, Esther Duflo).