

**LOS TRES MUNDOS
DEL ESTADO
DEL BIENESTAR**

GOSTA ESPING-ANDERSEN

EDICIONS ALFONS EL MAGNANIM
INSTITUCIÓ VALENCIANA D'ESTUDIS I INVESTIGACIÓ

GENERALITAT VALENCIANA
DIPUTACIÓ PROVINCIAL DE VALENCIA 1993

INTRODUCCIÓN

El Estado del bienestar ha sido un tema preferido para la investigación desde hace muchos años. Esto no es muy sorprendente si consideramos su fantástico ritmo de crecimiento en muchos países durante los años 60 y 70. Lo que antes eran Estados vigilantes, Estados de ley y de orden, Estados militaristas o incluso órganos represivos de gobiernos totalitarios, ahora son instituciones predominantemente preocupadas por la producción y distribución del bienestar social. El estudio del Estado del bienestar es, por lo tanto, un medio para entender un fenómeno insólito en la historia de las sociedades capitalistas.

Dentro del conjunto de las democracias capitalistas desarrolladas, evidentemente, los Estados varían considerablemente con respecto a su énfasis en el bienestar social. Aunque la mayor parte de los gastos o del personal sirva para los propósitos del bienestar social, la clase de bienestar que se proporcione será cualitativamente diferente, como también su orden de prioridad respecto de actividades alternativas, sean el esfuerzo bélico, la ley y el orden o el fomento de los beneficios y del comercio.

Las características históricas de los Estados han desempeñado un papel determinante en la formación de sus sistemas de bienestar social. En su último libro, Giddens (1985) destaca la influencia causal de las guerras, factor que ha sido casi completamente descuidado en la amplia bibliografía existente sobre los orígenes del Estado del bienestar. En nuestro análisis, este argumento no puede ser afrontado directamente, aunque se le presta atención indirecta en nuestro énfasis sobre la fuerza relativa del dominio absolutista y autoritario. Sin embargo, el tema principal a nuestro parecer consiste en que la historia de las coaliciones de la clase política es el factor determinante de las variaciones del Estado del bienestar.

El Estado del bienestar ha sido abordado tanto desde una perspectiva estricta como desde una perspectiva amplia. Quienes siguen la perspectiva estricta, lo ven en relación al terreno tradicional de la mejora social: transferencias de renta y servicios sociales, quizá con alguna mención simbólica a la cuestión de la vivienda. Los que utilizan la perspectiva amplia, muchas veces enmarcan sus preguntas en relación a la economía política y centran sus intereses en el amplio papel del Estado para gestionar y organizar la economía. Así pues, en la perspectiva amplia los problemas del empleo, de los salarios y de la orientación macroeconómica global, se consideran componentes integrales del complejo del Estado del bienestar. De alguna manera, este enfoque identifica su tema principal con el "Estado del bienestar keynesiano", o si se quiere, con el "capitalismo del bienestar social".

En este libro seguimos la perspectiva amplia; por eso empezamos con los problemas de la economía política clásica y moderna, y por eso dedicamos el último tercio del libro a los problemas del empleo y a la dirección general de la macroeconomía. Por eso también preferimos emplear términos como "capitalismo del bienestar social" y "régimen del Estado del bienestar".

Los 'régimen del Estado del bienestar', en cierta medida, constituyen el concepto organizador del libro. Las razones son varias; en primer lugar, tal y como normalmente se usa, el concepto del Estado del bienestar va unido demasiado

estrechamente a la política convencional de mejora social; en segundo lugar, lo que mostraremos es que los países desarrollados contemporáneos se agrupan no sólo en relación a cómo están constituidas sus políticas tradicionales de bienestar social, sino también en relación a cómo dichas políticas influyen en el empleo y en la estructura social general. Hablar de un "régimen" denota el hecho de que, en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos.

La perspectiva más amplia implica un compromiso. Dado que nuestra intención es comprender el "cuadro general", no podremos explicar con detalle las características de los distintos programas sociales. De modo que, por ejemplo, cuando estudiamos las pensiones, no estamos interesados en las pensiones en sí, sino en los mecanismos asociados a éstas que permiten esclarecer cómo los distintos países alcanzan su peculiar combinación de sector público y privado. Un compromiso relacionado consiste en que las comparaciones a gran escala, como las nuestras, no permiten tratamientos detallados de países individuales. Estoy convencido de que a los lectores familiarizados con alguno de los 18 países que se incluyen en el estudio, les parecerá que mi tratamiento de "su" país es superficial, cuando no completamente tergiversado. Desafortunadamente, éste es el precio que hay que pagar por hacer grandes comparaciones, dadas las limitaciones intelectuales del autor y las limitaciones de páginas fijadas por el editor.

Este libro ha sido escrito teniendo en cuenta dos convicciones; la primera es que los modelos teóricos que existen sobre el Estado del bienestar son inadecuados. Mi deseo es ofrecer una reconceptualización y una re teorización en base a lo que consideramos importante sobre el Estado del bienestar. La existencia de un programa social y la cantidad de dinero que se gasta en él puede ser menos importante de lo que lo es.

Dedicaremos muchas páginas a argumentar que las cuestiones relacionadas con la desmercantilización, la estratificación social y el empleo son las claves para la identidad del Estado del bienestar. La segunda convicción es que solamente la investigación empírica comparada descubrirá de forma adecuada las características fundamentales que unen o dividen a los Estados de bienestar modernos. El sueño lejano de la ciencia social es formular leyes sobre el funcionamiento de la sociedad. Estén formuladas en términos de la lógica del capitalismo, de la industrialización, de la modernización o de la formación de los países, casi siempre postularán unas trayectorias de evolución similares y convergentes. Obviamente, se supone que las leyes no tienen excepciones.

La perspectiva comparativa pretende mostrar (y mostrará) que no todos los Estados del bienestar son del mismo tipo. En realidad, el estudio que aquí se presenta identifica tres tipos de regímenes altamente diferenciados, cada uno de ellos organizado con su propia y diferente lógica de organización, estratificación e integración social. Los orígenes de cada uno se deben a distintas fuerzas históricas y siguen unas trayectorias de desarrollo cualitativamente diferentes.

En el primer capítulo, nuestra tarea es reintegrar el debate del Estado del bienestar en la tradición intelectual de la economía política. Esto sirve para enfocar mejor las principales cuestiones teóricas que están implicadas. Sobre esta base, estaremos en una posición mejor para especificar las características destacadas de los Estados del bienestar. No seguiremos la convención de conceptualizar los Estados del bienestar en relación a sus gastos. Hasta cierto punto, nuestro objetivo fundamental es "sociologizar" el estudio de los Estados del bienestar. La mayoría de los estudios han supuesto un mundo de

linealidad: de mayor o menor poder, industrialización o gastos. En este libro, comprenderemos los Estados del bienestar agrupándolos en tres tipos diferentes de regímenes que hemos denominado conservador, liberal y "socialdemócrata". Su cristalización y desarrollo consiguiente difícilmente se puede explicar con parsimonia analítica.

En los capítulos 2, 3 y 4, ofrecemos una reconceptualización de lo que, en nuestra opinión, son las características más importantes de los Estados del bienestar. La ampliación de los derechos sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social; nosotros, inspirados por las contribuciones de Karl Polanyi, hemos preferido considerar los derechos sociales en términos de su capacidad para la "desmercantilización". El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como "mercancías".

La estratificación social es una parte esencial de los Estados del bienestar; se supone que la política social aborda los problemas de la estratificación, pero también los produce. La igualdad siempre ha sido algo que supuestamente debían producir los Estados del bienestar, aunque la imagen de la igualdad ha permanecido siempre bastante borrosa. En algunos análisis, simplemente se da por supuesto que los subsidios sociales disminuyen las desigualdades; en otros, el enfoque se centra en la erradicación de la pobreza o en la distribución general de los ingresos. El problema verdaderamente descuidado es el Estado del bienestar como sistema de estratificación por sí mismo. ¿Contribuye a aumentar o a disminuir las diferencias de estatus o de clase existentes? ¿Crea dualidades, individualismo o una amplia solidaridad social? Éstos son los temas del capítulo 3.

Tanto los derechos sociales como la estratificación social están configurados por el nexo existente entre el Estado y el mercado en el sistema de distribución. Para un socialdemócrata, confiar en el mercado para los recursos básicos del bienestar social es problemático porque deja de proporcionar derechos inalienables y porque lo hace sin equidad. Para un liberal del laissez-faire la dependencia del Estado del bienestar es peligrosa porque debilita la libertad y la eficacia. En el capítulo 4 examinamos cómo la interacción de los sectores público y privado ha contribuido a la cristalización de la combinación de pensiones en distintos sistemas del Estado del bienestar. Existen dos aspectos; en primer lugar, no podemos aprehender el Estado del bienestar sin establecer sus actividades en relación con el sector privado; en segundo lugar, es un mito el pensar que o bien los mercados o el Estado están dotados de forma más natural para desarrollar el bienestar social. Lejos de ello, muchas veces se crean los mercados políticamente y forman parte integral del sistema global del Estado del bienestar.

La Parte I del libro desarrolla la dimensión comparativa de los Estados del bienestar y demuestra la agrupación de las democracias capitalistas avanzadas en tres regímenes diferentes. La Parte II examina cómo llegó a ocurrir esto. En este análisis, obviamente no podemos limitarnos a por qué algunos Estados del bienestar alcanzan valores más o menos altos que otros en algunos aspectos. Debemos explicar por qué el mundo está compuesto de tres lógicas de Estado del bienestar cualitativamente diferentes. En el capítulo 5, adoptamos el enfoque correlacional comparativo estándar para identificar la importancia relativa de las fuerzas políticas en la creación de los Estados del

bienestar. De acuerdo con el consenso académico que predomina hoy en día, debemos concluir que la política no sólo es importante, sino también decisiva; sin embargo, a diferencia de lo señalado en la mayoría de los estudios, lo que importa aquí no es necesariamente la movilización política de las clases trabajadoras. Para algunos regímenes, su papel ha sido marginal y debemos, en cambio, comprender aquí la evolución de los Estados del bienestar como el resultado de la historia del Estado en la formación de la nación y/o la influencia del conservadurismo y del catolicismo. Hemos optado por insertar nuestras explicaciones en la historia política de los países.

La segunda parte del libro amplía considerablemente el campo de la investigación. Nos centramos en ella no tanto en qué es lo que creó los Estados del bienestar, sino en cuáles han sido sus efectos en nuestras economías. Examinamos de forma específica tres facetas de las interacciones entre el empleo y los Estados del bienestar. Para empezar, en el capítulo 6 presentamos un razonamiento de por qué las estructuras del mercado de trabajo están tan estrechamente unidas a los regímenes de Estados de bienestar. Mostramos que la coincidencia entre ambos es llamativa y que las características del comportamiento de los mercados de trabajo entre los países dependen de cómo esté construido el Estado de bienestar.

En los capítulos 7 y 8 examinamos con más detalle cómo los Estados del bienestar afectan al empleo, seleccionando un país representativo de cada uno de los tres tipos de regímenes. En el capítulo 7, el enfoque se dirige a las capacidades de los países para mantener el pleno empleo; en el capítulo 8, se dirige a la transformación postindustrial de las estructuras del empleo; en el primero de éstos analizamos cómo los Estados del bienestar se han convertido en las instituciones clave para arbitrar en los dilemas y las tensiones que surgen con un compromiso de pleno empleo. En el último, argumentamos que es falso creer en la aparición de una pauta general de empleo postindustrial. Identificamos tres trayectorias cualitativamente diferentes; cada una de ellas debe su dinámica a la estructuración del Estado del bienestar. Concluimos señalando que cada trayectoria produce su propio resultado de estratificación y genera, por tanto, escenarios de conflicto muy distintos.

El libro, pues, contempla el Estado del bienestar como la principal institución para la construcción de diferentes modelos del capitalismo de la postguerra; de ahí la elección de su título original *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

PARTE I
LOS TRES REGÍMENES
DEL ESTADO DEL BIENESTAR

CAPITULO 2: LA DESMERCANTILIZACION EN LA POLÍTICA SOCIAL

Las fuentes principales de la política social moderna radican en el proceso por el que tanto las necesidades humanas como la fuerza de trabajo se transformaron en mercancías, determinando que nuestro bienestar empezara a depender de nuestra relación con el circuito monetario. Esto no quiere decir que la política social fuera desconocida antes del avance del capitalismo moderno, sino que su naturaleza y su organización se transformaron. La previsión social de tipo tradicional se dirigía a un mundo que no estaba mercantilizado completamente. Así, en la Edad Media lo que decidía la capacidad de una persona para sobrevivir no era el contrato laboral, sino la familia, la Iglesia o el señor.

La plenitud del capitalismo comportó el debilitamiento de la protección social "premercantilizada". Cuando la satisfacción de las necesidades humanas llegó a implicar la adquisición de mercancías, el problema del poder adquisitivo y de la distribución de los ingresos se convirtió en algo importante. Sin embargo, cuando la fuerza de trabajo se transformó también en una mercancía, se puso en juego el derecho de la gente para sobrevivir fuera del mercado. Esto es lo que constituye el asunto más conflictivo de la política social. El problema de la mercantilización constituye el centro del análisis de Marx sobre el desarrollo de las clases en el proceso de acumulación: la transformación de productores independientes en asalariados sin propiedades. Para Marx, la mercantilización de la fuerza de trabajo implicaba alienación.

La forma de mercantilización del trabajo ha constituido una preocupación principal en la moderna filosofía, ideología y teoría social.

Los liberales clásicos del *laissez-faire* se opusieron a las alternativas al puro flujo monetario porque perturbarían e incluso impedirían el sagrado equilibrio de la oferta y la demanda. Ellos sostenían, al igual que sus seguidores contemporáneos, que un salario social mínimo no erradicaría la pobreza, sino que en realidad contribuiría a su perpetuación. A su vez, el marxismo era siempre ambivalente, sosteniendo unas veces que el genuino bienestar humano sólo podría tener lugar con la completa abolición del trabajo asalariado y otras, creyendo que la mejora social ocasionaría un cambio decisivo. Este último punto de vista no era una mera invención de los socialdemócratas reformistas, sino que fue expresado en el Manifiesto Comunista y en los análisis de Marx sobre las Leyes de Fábricas inglesas. La opinión de T.H. Marshall (1950) consistía en que los derechos de la ciudadanía social resolvían esencialmente el problema de la mercantilización y que, por lo tanto, ayudaban a disminuir las diferencias de clase. Finalmente, el conservadurismo tradicional se opuso rotundamente al principio de mercantilizar a las personas porque pondría en peligro la autoridad y la integración social; los conservadores temían que eso fuera un golpe fatal para la perpetuación del antiguo orden.

En La gran transformación, Polanyi (1944) identifica una contradicción fundamental en la trayectoria del capitalismo del laissez-faire en el sentido de mercantilizar completamente la fuerza de trabajo. Mientras el sistema sólo puede desarrollarse por la mercantilización del trabajo, al hacerlo también está sembrando su propia destrucción: si la fuerza de trabajo no es más que una mercancía, probablemente se destruirá.

Haciendo referencia a Gran Bretaña, Polanyi sostenía que el sistema preindustrial de seguridad de ingresos representado por la Ley de Speenhamland impidió la transformación de la fuerza de trabajo en una pura mercancía. Puesto que el sistema realmente garantizaba un salario social, eso mitigaba la extrema necesidad que habría forzado a los trabajadores que no poseían tierras a irse a vivir a nuevas ciudades industriales. Por eso, hasta que fue reemplazado por las nuevas leyes para pobres en 1834, Speenhamland fue una traba para el capitalismo británico.

Aunque puede que no aparecieran como tales, las nuevas leyes para pobres constituían una política social activa diseñada para que el empleo asalariado y el flujo monetario fueran el eje de la existencia de una persona. El bienestar social, si no la supervivencia, llegaron a depender de la voluntad de alguien para alquilar la fuerza de trabajo de alguien. Se puede decir que la Ley de Speenhamland se identificaba con los principios anteriores a la mercantilización, porque formaba parte de las garantías tradicionales de la sociedad feudal. Las leyes para pobres del laissez-faire, al principio, parecían un caso extremo de pasividad gubernamental; sin embargo, detrás de esta fachada debemos reconocer la mano firme de una política social activa diseñada para establecer la hegemonía del mercado en la distribución del bienestar social. Sin ningún recurso frente a la propiedad y sin ningún Estado al que poder apelar para satisfacer las necesidades humanas, el mercado se convierte en una prisión para el trabajador, dentro de la cual es obligatorio comportarse como una mercancía para poder sobrevivir.

La mercantilización tanto de las necesidades como de las personas puede fortalecer la máquina de la acumulación capitalista, pero debilita al propio trabajador. El dogma de la libertad aparece justificado dentro del mercado: el trabajador puede escoger libremente entre combinaciones alternativas de servicios, empleos, patronos y tiempo libre. Pero Marx y Polanyi y recientemente Lindblom (1977) tienen razón al argumentar que se trata de libertad dentro de una prisión, por lo que es ficticia. Los trabajadores no son mercancías como otras, porque deben sobrevivir y reproducirse, tanto ellos mismos como la sociedad en la que viven. Es posible retirar las lavadoras del mercado hasta que se llegue a un acuerdo sobre su precio, pero no es posible que un trabajador se retire del mercado durante mucho tiempo sin recurrir a medios alternativos de subsistencia.

La política de mercantilizar a los trabajadores estaba destinada a producir lo contrario. Como mercancías las personas son prisioneras de fuerzas que escapan a su control; la mercancía se destruye fácilmente por contingencias sociales menores como la enfermedad o por acontecimientos a gran escala como el ciclo económico. Si los trabajadores se comportan realmente como mercancías discretas, competirán por definición y, cuanto más fuerte sea la competición, más barato será el precio. En tanto que mercancías, los trabajadores pueden ser fácilmente sustituibles, despedidos y dispersados. La desmercantilización es, por lo tanto, un proceso con múltiples raíces; como sostuvo Polanyi, es necesaria para la supervivencia del sistema. Es también una precondition para conseguir un nivel tolerable de bienestar y de seguridad individual. Por

último, los trabajadores son incapaces de una acción colectiva sin la desmercantilización y, por lo tanto, es el elemento principal de la unidad y de la solidaridad que se necesita para el desarrollo del movimiento laboral.

La variabilidad de la evolución del Estado del bienestar refleja las respuestas que se presentan a las presiones para la desmercantilización. Para entender este concepto, la desmercantilización no debería confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía; no es un problema de todo o nada. El concepto se refiere más bien al grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado. En la historia de la política social, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales. Cuando el trabajo se aproxima a la libre elección más que a la necesidad, la desmercantilización puede llegar a la desproletarización.

El status de mercancía del trabajo es lo que yacía en el fondo de los debates y conflictos sobre la "cuestión social" del siglo xix o, como se denominó comunmente en Alemania, la Arbeiterfrage. Por supuesto, no es probable que el puro status de mercancía del trabajador haya existido realmente. Incluso en la cumbre del laissez-faire persistían residuos precapitalistas del comunismo y emergieron nuevos mecanismos de protección. Sin embargo, con fines analíticos es provechoso tratar el caso puro del laissez-faire como un tipo ideal en el que puedan identificarse más claramente las principales desviaciones. Puesto que en el siglo xix el conservadurismo tradicional, manteniendo normas precapitalistas, constituyó la mayor fuerza contra la mercantilización y puesto que esto influyó de manera significativa en el desarrollo de la política social, deberíamos empezar nuestra discusión correctamente con el legado de la "premercantilización".

LA PREMERCANTILIZACIÓN Y EL LEGADO DEL CONSERVADURISMO

No se debería confundir la sociedad precapitalista con la ausencia de la forma mercancía. La agricultura feudal producía regularmente cultivos comerciales y las ciudades medievales estaban totalmente ocupadas en la producción y en el intercambio de mercancías. La economía señorial o absolutista necesitaba un sistema de impuestos que, a su vez, exigía la venta de mercancías. Era forma mercancía del trabajo lo que estaba sin desarrollar.

No se trataba de que los productores precapitalistas, los campesinos, los siervos o los oficiales confiaran mucho en el bienestar social con independencia de su rendimiento en el trabajo. No se podían tener muchas exigencias para subsistir independientemente del trabajo; sin embargo, la forma mercancía estaba ausente en el sentido de que la mayoría de la gente no dependía enteramente de un tipo de ingreso salarial para su supervivencia. Las economías domésticas eran con frecuencia autosuficientes, la servidumbre feudal también asumía un grado de reciprocidad y ayuda paternal por parte del señor, el productor urbano era generalmente miembro de un gremio o asociación obligatoria y la persona necesitada, normalmente, podía dirigirse a la Iglesia. Por lo tanto, en contraste con la desnuda lógica de la mercantilización del capitalismo, la mayoría podía confiar en las normas que prevalecían y en las organizaciones comunales para subsistir. Y en comparación con la ayuda a los pobres del laissez-faire, la ayuda social

"precapitalista" era generosa y benigna.

Un distintivo de la ideología conservadora es su punto de vista de que la mercantilización de los individuos es moralmente degradante, socialmente corruptora, atomizadora y anómica. Los individuos no han nacido para competir o luchar, sino para subordinar su propio interés a una autoridad reconocida y a las instituciones imperantes. ¿Cómo ha tratado en la práctica el conservadurismo el problema de la mercantilización? Se pueden distinguir varios modelos: el primero es sustancialmente feudal, el segundo es corporativista y el tercero es estatista.

Los ideales feudales son fuertemente antagonistas con el estatus de mercancía; los mercados no importan y el trabajo asalariado es sólo marginalmente importante para el bienestar humano. Una historia (verdadera) ilustra bien esta lógica: una típica compañía americana del ramo textil decidió empezar a producir en Haití hacia 1970, atraída por la perspectiva de unos costos salariales extraordinariamente bajos. Cuando se terminó la planta, los directores de la empresa, todos americanos, decidieron atraer a los mejores trabajadores de la isla ofreciéndoles un salario más alto marginalmente. Por supuesto, el día de la apertura los desempleados llegaron por millares para ofrecer sus servicios y la dirección no tuvo ningún problema en elegir una mano de obra selecta. Pero después de sólo unos pocos meses la planta cerró. ¿Por qué? La razón fue que la dirección americana simplemente desconocía la existencia de convenciones de tipo feudal, en el aspecto social, según las cuales, por ejemplo, cuando la casa de la madre del trabajador se incendiaba, el jefe (en Haití los trabajadores le llaman Papá) tenía la obligación de reconstruirla o cuando un niño necesitaba asistencia médica o se casaba un hermano, de nuevo el Papá tenía la obligación de ayudarles. Obviamente, los americanos se equivocaron cuando aceptaron el salario de mercado como un salario real. Donde los trabajadores están auténticamente mercantilizados, el empresario no es ningún Papá.

No deberíamos descartar el paternalismo feudal de Haití como si fuera una reliquia de nuestro pasado lejano. El favoritismo y el clientelismo son las versiones modernas del mismo fenómeno y han tenido mucha influencia en dominar el brutal mundo de la mercantilización. En los Estados Unidos, la máquina urbana se transformó en el mecanismo a través del cual los inmigrantes de otras etnias podían combinar el trabajo asalariado y la protección social; en Italia, la Democracia Cristiana de la postguerra debe gran parte de su poder al clientelismo del bienestar social, sobre todo a la distribución de empleos y pensiones de invalidez. Son todavía más relevantes los iniciales planes patronales de beneficios complementarios profesionales que aparecieron en Europa y en Estados Unidos. Generalmente eran discrecionales y otorgaban beneficios sobre todo a los empleados predilectos. En Estados Unidos, la American Express Company (entonces una empresa naviera) fue la pionera, pero ya en la etapa de la postguerra, este estilo de generosidad paternal y clientelista pasó a ser un rasgo característico de las empresas privadas (Weaver, 1982).

Las corporaciones o gremios son una segunda variante de las medidas precapitalistas y premercantilizadoras. Aparecieron en las ciudades entre los artesanos y miembros de un oficio como un medio de cerrar filas y de monopolizar el ingreso, la afiliación, los precios y la producción. Los gremios y las asociaciones fraternas combinaron también el salario y el bienestar social, ocupándose de los miembros incapacitados, de las viudas y de los huérfanos. Sus miembros no eran mercancías ni estaban en el mercado, sino que se definían por su status corporativo. De una manera

significativa, los gremios incluían a maestros y oficiales y aceptaron el rango y la jerarquía, pero no la clase. Cuando se abolieron los gremios, muchas veces se transformaron en mutualidades. En Alemania, las mutualidades y las posteriores leyes del seguro social incorporaron gran parte del espíritu feudal, como se veía en sus ideas sobre la obligatoriedad de ser socio para ciertos grupos y en el principio de auto administración corporativista (Neumann y Schapter, 1982).

El modelo corporativo fue una de las primeras y más frecuentes respuestas a la mercantilización. Penetró claramente en las incipientes asociaciones fraternas de la clase trabajadora, ofreciendo un mundo de servicios y de protección reservado para sus miembros. No es sorprendente que estas asociaciones estuvieran dirigidas sobre todo a artesanos privilegiados.

Pero el modelo corporativo fue favorecido principalmente por los círculos gobernantes conservadores de la Europa continental. Ellos lo percibieron como una forma de apoyar a la sociedad tradicional ante el desarrollo de la economía capitalista, como un medio de integrar al individuo dentro de una entidad orgánica, protegido de la individualización y de la competitividad del mercado y apartado de la lógica de la oposición de clase. La protección social corporativista llegó a ser el dogma de la Iglesia católica y fue enérgicamente apoyada en las dos encíclicas sobre la cuestión social: *Rerum Novarum* (1891) y *Quadragesimo Anno* (1931) (Messner, 1964). El elemento corporativista era especialmente destacado en la última y estaba de acuerdo con la ideología fascista del momento. En Alemania, como en Italia, el fascismo no deseaba en particular alimentar una mano de obra de mercancías atomizadas, pero quería reinstaurar el principio del mérito moral; por eso, su política social era abiertamente favorable a garantizar una serie de derechos sociales. Sin embargo, estos derechos estaban condicionados a la lealtad y moralidad correspondientes que formaban parte del nuevo hombre fascista (Rimlinger, 1987; Guillebaud, 1941; Preusser, 1982).

La buena disposición del conservadurismo para garantizar derechos sociales, aunque condicionados a la moral, a la lealtad o a la convención, es también evidente en la tradición estatista, cuyos ejemplos históricos más definidos fueron tal vez los regímenes de Alemania bajo Bismarck y de Austria bajo Von Taaffe. Como en el caso del corporativismo, los motivos de fondo eran la integración social, la conservación de la autoridad y la batalla contra el socialismo. También contaban una oposición al individualismo y al liberalismo igualmente fuerte. Guiada intelectualmente por académicos como Gustav Schinoller y Adolph Wagner y por doctrinas católicas como las del obispo Ketteler, de la tradición estatista surgió el principio del "socialismo monárquico", un modelo absolutista de compromiso paternalista y autoritario para la protección social de sus súbditos.

El conservadurismo estatista vio en los derechos sociales la solución para la "cuestión social". Cuando Bismarck y Von Taaffe promovieron el seguro social moderno, de hecho estaban siguiendo la iniciativa de Napoleón III en Francia. Pero Bismarck quería ir más lejos, incluso contempló legislar el derecho (o la obligación, si se quiere) al empleo como parte integrante de su visión más amplia de los *Soldaten der Arbeit*: trabajadores como soldados dentro de una economía que funcionase como el ejército (Preller, 1949; 1970; Briggs, 1961). En la década de los treinta, los nazis empezaron realmente a poner en práctica el antiguo concepto de Bismarck del trabajo militarizado por medio del reclutamiento del trabajo, de una política en contra de la ocupación de las mujeres y de la obligatoriedad de pertenecer al hipercorporativista Frente del Trabajo de

Robert Ley (Rimlinger, 1987). En la política social conservadora, la separación entre derechos y obligaciones es a menudo muy difusa.

Nuestra prolongada excursión por los fundamentos de los derechos sociales era necesaria, porque, en realidad, son los orígenes de la política social moderna. En casi todos los países, bien sea en Escandinavia, en Gran Bretaña o en el continente europeo, la tradición conservadora fue la que dio lugar a los primeros ataques sistemáticos y premeditados a la mercantilización del trabajo. Los motivos no son muy difíciles de descubrir. En primer lugar, estas fuerzas conservadoras temían, con bastante razón, que el avance del liberalismo, de la democracia y del capitalismo pudiera destruir las instituciones sobre las que se basaban su poder y sus privilegios. El trabajo como mercancía claramente haría pedazos los sistemas feudales y absolutistas de control laboral.

En segundo lugar, el status premercantilizador de los trabajadores era un modelo ya disponible y que estaba también presente en el apogeo del *laissez-faire*; era una respuesta que llegó naturalmente y que podía reivindicar una fuerte dosis de legitimidad. Puede que los gremios se hubieran abolido, pero subsistieron como mutualidades; la empresa capitalista (al igual que el Estado) ofrecía una lista de beneficios sociales fuera del contrato de trabajo; el paternalismo no era algo que parecía contradictorio con el espíritu empresarial. Como indicó Schumpeter (1970) de forma tan elocuente, el orden capitalista funcionó porque estaba dirigido y organizado por estratos protectores de una época anterior. La política social de la "premercantilización" fue, por así decirlo, uno de los "arbotantes que previnieron el colapso del capitalismo" (Schumpeter, 1970, p. 139). Fue también una de las piedras angulares de lo que hoy se considera el Estado del bienestar moderno.

LA RESPUESTA LIBERAL A LOS DILEMAS DE LA MERCANTILIZACIÓN

El trabajo como mercancía pura y sin mezcla que se asocia con el *laissez-faire*, probablemente no ha existido nunca en la vida real ni, de hecho, en ninguna teoría seria del *laissez-faire*. Teóricos como Adam Smith o Nassau Senior no defendían una economía en la que el Estado niega cualquier forma de protección social, pero esto no implica que el problema se reduzca a un fantasma histórico. Algunos mercados de trabajo se parecen al caso puro, como se demuestra en las subastas callejeras de trabajo que tienen lugar en Texas. Y en la teoría respetable, el Estado debía ser absolutamente minimalista y sólo se debería acudir a él en situaciones de verdadera crisis humana.

La fórmula pura de mercantilización fue consagrada por los vulgarizadores del *laissez-faire*, como Smiley o Martineau. Desde la perspectiva del bienestar social su razonamiento era doble; en primer lugar, sostenían que un mínimo social garantizado causaría pobreza y desempleo en lugar de erradicarlos; este razonamiento ha encontrado una nueva vitalidad en el neoliberalismo reciente. En segundo lugar, para ellos la protección social causaba corrupción moral, despilfarro, ociosidad y embriaguez. La moral del liberalismo y la del conservadurismo estaban claramente en desacuerdo.

El supuesto general en el liberalismo es que el mercado es emancipatorio; es el mejor soporte posible para la confianza en uno mismo y para la laboriosidad. Si no hay interferencias, sus mecanismos autorreguladores asegurarán que todo el que quiera trabajar tenga un empleo y, por consiguiente, podrá asegurar su propio bienestar. La vida

privada puede estar forjada con peligros, inseguridad y dificultades y, en principio, no es improbable que aparezcan la pobreza o el desamparo, pero esto no sería por culpa del sistema, sino solamente a consecuencia de una falta individual de previsión y de ahorro.

Este modelo esquemático de la "buena sociedad" liberal contiene una cantidad de obvios y bien conocidos puntos débiles. Asume que, en realidad, todos los individuos son capaces de participar en el mercado, algo que por supuesto no es así. Los viejos, los enfermos, los ciegos y los lisiados están obligados a depender de la familia, lo que, a su vez, limita la capacidad de la familia para ofrecer al mercado su trabajo. El ahorrar para futuras catástrofes sociales puede que no sea posible cuando los salarios se acercan al mínimo para la supervivencia y casi nadie puede protegerse contra una crisis prolongada.

En todos estos casos, el dogma liberal se ve forzado a recurrir a las instituciones precapitalistas de ayuda social, como la familia, la Iglesia y la comunidad. Y al hacerlo se contradice a sí mismo, porque estas instituciones no pueden seguir el juego del mercado si están cargadas de responsabilidades sociales.

El liberalismo reconoció en el principio del bien público una razón fundamental para la intervención social. Los barcos mercantes encallarían sin los faros e igualmente la población moriría sin acciones en pro de la salubridad pública. Fue debido a la fuerza de las circunstancias principalmente, por lo que el liberalismo aceptó la necesidad de los derechos sociales. Como descubrieron los ingleses en la Guerra de los Bóers, es difícil mantener un imperio sin un ejército de soldados sanos e instruidos. Del mismo modo, la actuación de una clase trabajadora inglesa menesterosa y desvalida parecía compararse desfavorablemente, en términos de eficiencia, con los nuevos ricos industriales como Alemania. ¿Cómo, pues, abordó el liberalismo los dilemas de la mercantilización laboral?

El liberalismo encontró dos respuestas aceptables. Una fue trasladar una versión modificada del principio del "menor derecho" de la antigua ley para los pobres a un marco de asistencia social para los que se comprueba que no tienen medios. De esta forma, se evitaba la extensión de unos derechos sociales incondicionales y la generosidad del gobierno se limitaba a los verdaderamente necesitados y no inducía a los trabajadores a escoger la protección social en lugar del trabajo. Un sistema de comprobación para los que no tienen medios es, de alguna forma, una manera de asegurarse que los ingresos que no provienen del mercado se reservan para aquellos que de todos modos son incapaces de participar en el mercado. El concepto de Titmuss (1974) de Estado del bienestar residual o marginal trata de captar exactamente esta propiedad del paradigma liberal, es decir, que la obligación pública empieza sólo donde falla el mercado: la lógica de la mercantilización tiene primacía.

El modelo de asistencia social encontró su camino principalmente dentro de la política social anglosajona de predominio más liberal y de la primera política social escandinava. Ya en este siglo y algunas veces incluso después de la Segunda Guerra Mundial, a menudo estaba condicionado a un comportamiento estrictamente "mercantilizado" (y a veces también moral). En Dinamarca, por ejemplo, la pensión para los que se comprobaba que no tenían medios, se denegaba a las personas que no habían podido devolver al Estado la ayuda para pobres que habían recibido anteriormente. En Nueva Zelanda, la asistencia social se denegaba a personas de conducta matrimonial "amoral", como por ejemplo los divorciados.

La misma filosofía inspira el segundo enfoque. Incluso la forma más pura del liberalismo nunca se opuso a las instituciones benéficas o al seguro en sí. Lo que importa

es que la beneficencia o cualquier otra clase de seguro tenga una base voluntaria y que, además, los seguros lógicamente sean contractuales y actuariales. Puesto que no existe tal cosa como una comida gratis, los derechos y los subsidios deben reflejar las cuotas pagadas. Una vez que el liberalismo llegó a aceptar el principio del sindicalismo, fue perfectamente capaz de extender la idea del seguro individual a las prestaciones sociales negociadas colectivamente. En realidad, esto último llegó a inspirar toda la idea del capitalismo de bienestar que tanto entusiasmó al liberalismo americano de entreguerras (Brandes, 1976). La idea era que los Estados Unidos pudieran prescindir del sabor "socialista" de una seguridad social estatal promoviendo planes de previsión a nivel de empresa.

Obviamente, lo que prefiere el liberalismo es el seguro organizado de forma privada en el mercado. Pero como ha señalado Ogus (1979), la idea de la seguridad social pública no era tan difícil de reconciliar con la lógica del trabajo-mercancía como suponía la ideología purista. La seguridad social tiene, como su pariente del sector privado, escalas de derechos y subsidios en función del tipo de empleo, el rendimiento y las cuotas pagadas; debería por tanto reforzar el incentivo al trabajo y a la productividad. Aunque está construida sobre una base actuarial, conserva el puro vínculo de intercambio del bienestar social. Y como ha sostenido Graebner (1980), las pensiones por jubilación llegaron incluso a ser consideradas por la comunidad empresarial como una forma de hacer el mercado laboral más flexible: con las pensiones, los empresarios podrían -a expensas de otros- librarse más fácilmente de los trabajadores más viejos y menos eficientes. Incluso la idea de una seguridad social obligatoria podría ser acomodada al dogma liberal, porque si unos grupos fueran a tener cobertura y otros no, el resultado sería una competencia desleal. Claramente fue esto y no los ideales de solidaridad social lo que motivó el seguro de desempleo obligatorio universal en los Estados Unidos. La tendencia en el liberalismo a favorecer soluciones universales una vez que la seguridad social se vuelve ineludible no es, por tanto, casual.

En resumen, la adaptación de la protección social por parte del liberalismo, en la práctica es mucho más elástica de lo que normalmente se piensa, precisamente porque bajo ciertas condiciones permite reforzar verdaderamente el status de mercancía del trabajo sin efectos sociales negativos.

LA DESMERCANTILIZACIÓN COMO POLÍTICA DEL SOCIALISMO

El socialismo como teoría, ideología o estrategia política surgió en gran parte como respuesta a la mercantilización capitalista de la fuerza del trabajo. Para el socialismo, la mercantilización del trabajo es un elemento integral en el proceso de alienación y de clase; es la condición por la que los obreros pierden el control de su trabajo a cambio de unos salarios; la condición por la cual se afirma su dependencia del mercado y, por lo tanto, también es la clave del control del empresario; además es una causa de la división de la clase y un obstáculo para la unidad colectiva. Simplemente por definición, las mercancías compiten y, cuanto más fuerte es la competición, más barato es el precio. Por lo tanto, es natural que el deseo de desmercantilización de los trabajadores se transformara en el principio que guiase la política del movimiento obrero. Tanto el bienestar social de los trabajadores como el poder de la organización, dependen de la reducción de la esclavitud del individuo dentro del flujo monetario.

Se ha pintado a menudo la teoría socialista clásica como defensora de la supresión completa de la lógica del trabajo como mercancía. Naturalmente, esto es cierto en términos de objetivo final, pero no lo es en relación al análisis práctico. En *El Capital*, Marx elogiaba las Leyes de Fábricas británicas, porque contribuían a disminuir la impotencia de los obreros. En *El Manifiesto Comunista*, el capítulo final propone una serie de reformas sociales de mejora que aumentarían los recursos de los trabajadores y reforzarían su posición frente al mercado. Y tanto Karl Kautsky como Rosa Luxemburgo promovieron activamente el salario social. Por lo general, tanto las teorías reformistas como las revolucionarias estaban de acuerdo sobre la necesidad y la conveniencia de luchar por el derecho a un ingreso social independiente del salario del trabajo. Lo que dividía principalmente a los sectores reformista y revolucionario del socialismo era el problema de la estrategia.

Las políticas incipientes sobre la desmercantilización tenían un cercano parentesco con la tradición corporativista conservadora. Esto no es ninguna sorpresa, puesto que los primeros movimientos obreros se formaron en gran parte alrededor de restrictivos sindicatos profesionales, mutualidades y, a veces, algún partido político. Por supuesto, el punto débil de estos programas eran sus modestos subsidios y su limitado alcance entre los miembros más vulnerables de la clase obrera. Fue el desorganizado "proletariado de los suburbios" lo que supuso la mayor amenaza para la unidad de los trabajadores. Estos obreros eran los que necesitaban respaldo, pero las asociaciones para el bienestar social microsocialistas tenían dificultades para conectar con ellos. Así se desarrolló el debate sobre el apoyo a la ampliación de los derechos sociales en el Estado burgués.

Éste fue el dilema que refrenó fuertemente la capacidad de actuación de los socialistas. Hasta después de la Primera Guerra Mundial, en casi todos los países el Estado estaba controlado por fuerzas conservadoras o liberales y los socialistas veían pocas alternativas a oponerse a lo que ellos percibían como una pacificación social adversa. Ciertamente ésta fue la respuesta dominante en la socialdemocracia alemana hasta bien entrado el siglo xx; sin embargo, el cisma entre socialistas y conservadores no era necesariamente tan profundo en la cuestión de los derechos sociales. Esto fue comprendido de forma gradual por importantes figuras socialistas como Branting en Suecia y Heiman y Kalecki en Alemania y encajó con facilidad en el paradigma que estaba surgiendo de la "revolución lenta" adoptado por la socialdemocracia austriaca y alemana.

Entonces, estos socialistas reconciliaron el reformismo conservador con los objetivos socialistas. Para Lederer y Marshack (1926), dos destacados socialdemócratas alemanes, la protección del trabajador promovía la causa del trabajo porque inevitablemente restringiría el alcance del control de los empresarios. Para Eduard Heiman (1929), uno de los principales teóricos entre sus contemporáneos, la política social tenía dos caras como Jano: puede muy bien ser un medio para sostener y para salvar el sistema capitalista, pero al mismo tiempo es también un cuerpo extraño susceptible de entorpecer el dominio del capital. Equipado con esta clase de análisis, el socialismo podía defender también la estrategia gradual frente a la visión más apocalíptica presentada en el dogma comunista revolucionario. Mientras este último sostenía que las raíces de la revolución se asientan en la crisis y en el colapso, los reformistas comprendieron que la miseria humana que produce la crisis no haría sino

debilitar el proyecto socialista. Por lo tanto, se vio un aumento gradual del alcance y de la calidad de los derechos sociales como una condición previa para una lucha más amplia y no simplemente como el fruto del éxito final. Finalmente, por medio de esta reformulación estratégica el socialismo aceptó el Estado del bienestar como el centro de un proyecto a largo plazo. En este sentido, la socialdemocracia llega a ser sinónimo de la defensa y promoción del Estado del bienestar.

Sería completamente erróneo creer que los socialistas tenían un proyecto de desmercantilización; incluso los ilustres socialistas suecos fluctuaban entre varias políticas, muchas de las cuales objetivamente tenían una base socialista poco firme. El motivo de la confusión era doble; uno de estos motivos estaba relacionado con la interpretación del nexo "capacidad-necesidades" tan importante en el marxismo clásico. Si la mejora social estaba en función de la necesidad, los socialistas podían fácilmente encontrarse ellos mismos operando con el patrón más amplio de la comprobación de medios de vida y de los niveles de subsidio adaptados a las condiciones de vida de los pobres. En muchos casos, como en Australia y en Dinamarca, el modelo de asistencia social fue adoptado por los movimientos obreros por tales motivos. Quizá los socialistas se esforzaran por mejorar los subsidios y por minimizar el estigma social, pero vieron claramente cuál era el tipo de sistema asistencial más igualitario: ayudar a los verdaderamente necesitados.

Otro motivo de confusión estaba relacionado con la clientela para la desmercantilización. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los partidos laboristas eran muy "obreristas", considerándose defensores de la clase obrera industrial. En estas condiciones, era natural adoptar - sistemas de exclusividad de clase. Ahora bien, al encaminarse los socialistas hacia una imagen más amplia de abarcar a "toda la gente modesta", políticamente estaban obligados a enfocar los derechos en términos de protección universal. Esto, como se discutirá en el capítulo 3, fue la raíz de la solidaridad universalista en la política social socialista.

Lo que caracteriza a casi toda la primera época de la política social socialista es el concepto de unos derechos sociales básicos o mínimos: la idea era establecer fuertes derechos, pero con unos niveles de subsidios bastante modestos y limitados por lo regular a las áreas centrales de las necesidades humanas (pensiones de jubilación, seguros de accidente, subsidios de desempleo y enfermedad). Seguramente que las restricciones financieras desempeñaron su papel, pero la moderación de su propuesta puede ser vista también como el reflejo de cómo definieron el problema los primeros socialistas; vieron la cuestión en términos obreristas, en términos de proporcionar un nivel básico por debajo del cual no se dejaría que estuviera nadie. De hecho, hasta la década de los años 1950 y 1960, los programas sociales de los partidos de los trabajadores eran casi universalmente de alcance y calidad media, aunque el criterio que se seguía para tener derecho era muy generoso. El objetivo era evitar la pobreza, no emancipar a los obreros de su dependencia del mercado. El hacerlo habría requerido una reformulación profunda de la política social incluyendo dos cambios básicos: primero, la ampliación de los derechos más allá de la estrecha franja de la necesidad absoluta y, segundo, aumentar los subsidios hasta igualar los ingresos normales y los niveles de vida medios del país. En relación con el primero, lo que importaba sobre todo era la introducción de una variedad de planes que permitían que los empleados fueran pagados mientras desempeñaban otras actividades distintas del trabajo, como cuidado de los hijos, responsabilidades familiares, cursos de formación,

actividades organizativas e incluso ocio.

Tales programas, en el fondo, son verdaderamente desmercantilizadores. Con respecto al segundo, el problema crucial era que el status de beneficiario de la protección social no debería suponer un descenso en el nivel de vida, incluso después de un tiempo prolongado.

En resumen, lo esencial de la desmercantilización en el paradigma socialista es la emancipación de la dependencia del mercado. La calidad y la configuración de los derechos sociales, no su simple existencia, es lo que permite identificar un enfoque socialista dotado de especificidad. En contraste con los modelos conservadores, la dependencia de la familia, de la moralidad o de la autoridad no es un sustituto para la dependencia del mercado; la idea es más bien la de la independencia del individuo. Y, en contraste con el liberalismo, el propósito del socialismo es maximizar e institucionalizar los derechos. Donde se aspire a un paradigma socialista completamente desarrollado, en principio se debería facilitar una desproletarización del status de trabajador: la relación existente entre el trabajador y el trabajo empezará a acercarse a la que han disfrutado durante décadas e incluso siglos algunos estratos privilegiados (como los funcionarios).

LOS ESTADOS DEL BIENESTAR Y LA DESMERCANTILIZACIÓN EN EL MUNDO REAL

Las variaciones en el potencial desmercantilizador de las políticas sociales deberían ser empíricamente identificables a través del tiempo y de los países. Este potencial no puede ser captado claramente sólo por los niveles de gasto social, sino que requiere un análisis de las normas y criterios inherentes a los programas reales del bienestar social. La cuestión es cómo se perfilan adecuadamente las dimensiones fundamentales.

Un grupo de dimensiones afectan a las normas que rigen el acceso de las personas a los subsidios: las normas para ser beneficiario y las restricciones sobre los derechos. Puede considerarse que un programa contiene un potencial desmercantilizador mayor, si el acceso es fácil y si se garantizan los derechos a un nivel de vida adecuado sin tener en cuenta los empleos que se han tenido anteriormente, el rendimiento, la comprobación de las necesidades o las cotizaciones. La otra cara de la moneda de la "entrada" es la salida. Si los programas sólo proporcionan subsidios de duración limitada, su capacidad para la desmercantilización se reduce claramente.

Un segundo grupo de dimensiones tiene que ver con la reposición de ingresos, porque si los niveles de subsidios caen sustancialmente por debajo de los ingresos medios o del nivel de vida que se considera adecuado y aceptable en la sociedad, el resultado más probable es que se lleve al trabajador otra vez al trabajo lo antes posible. Por lo tanto habremos de considerar los niveles de la reposición de ingresos.

En tercer lugar, el alcance de los derechos que se proporcionan es de la mayor importancia. Casi todos los países capitalistas avanzados reconocen alguna forma de derecho social a la protección contra los riesgos sociales básicos: desempleo, invalidez, enfermedad y vejez. Un caso extremadamente avanzado sería el pago de un salario social a los ciudadanos sin tener en cuenta el motivo. La idea de un salario garantizado de hecho para los ciudadanos se ha discutido en Escandinavia y Holanda y, con aspiraciones más modestas, el caso de la propuesta americana del impuesto negativo sobre la renta se

acerca a este esquema.

Condiciones para los derechos

Los derechos sociales casi nunca son incondicionales. Para percibir los subsidios, los demandantes al menos tendrán que satisfacer la condición de estar enfermos, ser viejos o estar desempleados. Sin embargo, además de la mera presencia de un problema, las condiciones suelen estar ligadas al tipo de convenio con la seguridad social.

En general, se pueden distinguir tres clases de convenios, cada uno con su peculiar efecto sobre la desmercantilización. Un tipo de sistema, históricamente el más fuerte en los países anglosajones, basa los derechos en una necesidad perentoria y demostrable. La tradición de la asistencia social, con su origen en la tradición de las leyes para los pobres, está caracterizada por la comprobación de los medios de vida y de los ingresos que se tienen, con diferentes grados de rigor; estos sistemas no amplían propiamente los derechos a los ciudadanos. Los principales ejemplos de esta tradición son los primeros planes de pensiones de Escandinavia, el sistema británico de las prestaciones suplementarias, el sistema americano SSI y prácticamente todo el sistema de protección social australiano. Cada país tiene algún tipo de asistencia social con comprobación de medios de vida o algún sistema de ayuda a los pobres. Lo que más cuenta en este tipo de sistemas son las restricciones de las comprobaciones de los medios de vida y de los ingresos y la generosidad de los subsidios.

Un segundo tipo de sistema prolonga los derechos en base al rendimiento en el trabajo. Esta variante tiene sus orígenes en la tradición de seguros que se desarrolló de forma más constante primero en Alemania y luego en todo el continente europeo. Aquí los derechos es tan claramente condicionados a una mezcla de vínculos con el mercado laboral y de aportaciones financieras y, generalmente, han estado sujetos a la lógica del actuarialismo; es decir, la idea de que el individuo tiene un derecho personal de naturaleza contractual. El grado en que este tipo de régimen ofrece oportunidades para la desmercantilización depende en gran medida de hasta qué punto relaja el principio actuarial, de cuánto habrá tenido que trabajar o aportar una persona para tener los requisitos y de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios.

El tercer tipo de sistema surge del principio de Beveridge de los derechos universales de los ciudadanos, independientemente del grado de necesidad o el alcance del rendimiento en el trabajo. El ser beneficiario depende, en cambio, de ser ciudadano o de ser residente en el país desde hace mucho tiempo. Invariablemente, estos tipos de programas se basan en el principio del subsidio de tasa fija. En principio, esta propuesta de "bienestar social del pueblo" tiene un fuerte potencial desmercantilizador, aunque obviamente condicionado por la generosidad de los subsidios. El sistema de bienestar social del pueblo ha dominado en los países escandinavos y ha sido un principio antiguo en la tradición socialista de la política social. Aunque nunca se llevó a cabo, ha constituido un perenne ideal en la socialdemocracia alemana.

Hasta cierto punto, los tres tipos de sistemas reflejan la bien conocida clasificación de Titmuss de los Estados del bienestar: el residual, el institucional y el "remunerativo" o del "rendimiento industrial" (industrial-achievement) (Titmuss, 1958). Sin embargo, en realidad no hay países unidimensionales en el sentido de que sean un

caso puro. En los países anglosajones como Australia, Canadá y Estados Unidos, el sistema asistencial puede ser dominante, pero se complementa con programas alternativos. En Estados Unidos, el sistema de seguridad social está dentro de la categoría del seguro social; Canadá tiene una mezcla de pensión popular y subsidios basadas en el seguro social e incluso Australia se está aproximando al principio de la pensión popular. En los países europeos continentales, donde la tradición de seguro social es más fuerte, ha surgido una gran variedad de alternativas a través de los años: en Italia, la pensión social; en Francia los "fondos de solidaridad". Y, finalmente, casi todos los países dominados por el sistema de bienestar social para el pueblo han desarrollado sistemas relacionados con los ingresos y con el trabajo para complementar los subsidios generalmente modestos que conceden los sistemas universales de cuota única. En resumen, todos los países presentan hoy un sistema mixto.

A pesar de la complejidad que esto implica, es posible distinguir empíricamente la capacidad variable de los Estados del bienestar para desmercantilizar. Presentaremos aquí las puntuaciones combinadas de la desmercantilización para los tres programas de bienestar social más importantes: pensiones, subsidios por enfermedad y por desempleo. Las puntuaciones resumen una serie de variables que ilustran la facilidad con la que una persona de tipo medio puede decidir permanecer fuera del mercado: primero, las limitaciones de las condiciones para ser beneficiario, tales como la experiencia laboral, las cuotas pagadas o las comprobaciones de medios de vida; segundo, la fuerza de los desincentivos inherentes (como el número de días para cobrar el subsidio) y la duración máxima de los derechos; y, tercero, la medida en que los subsidios se acercan a los niveles de ingresos normales esperados. Los resultados globales de la desmercantilización están ponderados por el porcentaje de población relevante protegida por el programa de la seguridad social. Esto refleja la probabilidad de que una persona dada tenga derecho a recibir una transferencia. Un programa puede muy bien ofrecer subsidios lujosos y condiciones liberales, pero si se aplica solamente a un pequeño número de beneficiarios, obviamente tendrá una capacidad limitada para desmercantilizar.

La tabla 2.1 presenta los índices de desmercantilización para las 18 democracias industriales más avanzadas en relación a las pensiones por jubilación. Se han utilizado cinco variables para construir el índice de pensiones: 1) pensión mínima como porcentaje de los ingresos de un trabajador medio (tasa de reposición neta de impuestos) para una sola persona; 2) tasa (neta) de reposición de la pensión media para una sola persona; 3) número de años requeridos de contribución para tener derecho; 4) la parte del total de los fondos de pensiones pagada por las personas. Las puntuaciones de estas cuatro variables se suman y entonces se ponderan por 5) el porcentaje de personas por encima de la edad de jubilación que están recibiendo realmente una pensión (tasa de cobertura). Para los subsidios de enfermedad y desempleo el procedimiento es casi idéntico con las siguientes excepciones: aquí sólo se incluye la tasa neta de reposición de los subsidios medios, se omite la parte de financiación individual y se incluyen los datos del número de días que hay que esperar para recibir los subsidios y el número de semanas de duración del subsidio. Para los tres programas, hemos puntuado doblemente los subsidios, porque para la decisión de trabajo/protección social de cualquier persona el nivel de ingresos esperado será absolutamente decisivo.

Para prevenir cualquier malentendido, debe quedar claro que se ha tratado de medir el potencial de desmercantilización de un programa y no sus cualidades generales; se representa aquí el nivel de independencia del mercado para un trabajador medio. De este modo, es posible que un país considerado normalmente poseedor de un sistema de pensiones de primera clase (como Alemania) puntúe bajo. De hecho, en este caso Alemania puntúa bajo porque requiere largos períodos de pago de cuotas y una gran cantidad de aportación financiera individual y porque sus subsidios de jubilación son relativamente modestos. Australia y Nueva Zelanda puntúan extremadamente bajo tanto en enfermedad como en desempleo, porque ofrecen subsidios sólo con comprobación de medios de vida.

TABLA 2.2 Ordenación de los Estados del bienestar en relación con la desmercantilización combinada, 1980

Resultados de la desmercantilización

Australia	13.0
Estados Unidos	13.8
Nueva Zelanda	17.1
Canadá	22.0
Irlanda	23.3
Reino Unido	23.4
Italia	24.1
Japón	27.1
Francia	27.5
Alemania	27.7
Finlandia	29.2
Suiza	29.8
Austria	31.1
Bélgica	32.4
Holanda	32.4
Dinamarca	38.1
Noruega	38.3
Suecia	39.1
Media	27.2
Desviación típica	7.7

Para el procedimiento de puntuación, véase el apéndice de este capítulo.
FUENTE: banco de datos del SSIB.

En la tabla 2.1 vemos que los tres programas difieren considerablemente en su grado de potencial desmercantilizador. De forma invariable, el seguro de desempleo está asociado con los efectos más elevados de desincentivación. La tabla 2.1 también indica que hay una variación considerable entre los Estados del bienestar avanzados respecto a la desmercantilización. Algunos países puntúan bajo constantemente en todos los programas, mientras que otros tienen una gran capacidad desmercantilizadora en todos los indicadores de la tabla. Por eso nos enfrentamos a una situación en la que los sistemas nacionales de protección social parecen contener rasgos sistemáticos. Los países nórdicos, en particular, son regularmente desmercantilizadores, mientras que los países anglosajones tienden a serlo menos. Esto es precisamente lo que se podría esperar en

términos de nuestra tipología de regímenes de Estados del bienestar.

La idea de que los Estados del bienestar se ordenan en distintos grupos se hace más evidente cuando examinamos la tabla 2.2. Se presenta aquí la puntuación total combinada de la desmercantilización para los tres programas en los mismos 18 países. Basándonos de forma aproximada en cómo se agrupan los países alrededor del valor medio, podemos distinguir tres grupos de países: los países anglosajones "nuevos" se concentran en la parte más baja de nuestro índice; los países escandinavos, en la parte superior. Entre los dos extremos se encuentran los países europeos continentales, alguno de los cuales (sobre todo Bélgica y Holanda) están cerca del grupo noruego.

Aunque la tabla 2.2 muestra una cantidad de casos dudosos, la agrupación permanece fuerte. Los grupos reúnen a los países que ya a priori se esperaba que parecieran similares en relación a nuestros argumentos sobre los regímenes del Estado del bienestar. Se podría anticipar un nivel de desmercantilización muy bajo en los países con una historia dominada por el liberalismo; nos parece que éste es el primer grupo. En el grupo de una alta desmercantilización se encuentran los Estados del bienestar dominados por la socialdemocracia, tal como era de esperar. Por último, los países europeos continentales con su fuerte influencia católica y estatista tienden a ocupar el grupo intermedio ofrecen un mínimo considerable de derechos fuera del mercado, pero enfatizando el control social en mayor medida que en el caso de la socialdemocracia.

¿Cómo explicamos las diferencias en las capacidades desmercantilizadoras de los Estados del bienestar en los diversos países? Como ya se ha argumentado, una simple explicación en términos de desarrollo económico o de la capacidad movilizadora de la clase obrera no será suficiente. Como examinaremos más detenidamente en el capítulo 5, el nivel de desarrollo económico se relaciona negativamente con la desmercantilización y no tiene capacidad explicativa.

TABLA 2.1 Grado de desmercantilización en las pensiones de jubilación, subsidios de enfermedad y seguro de desempleo, 1980

	Jubilación	Enfermedad	Desempleo
Australia	5.0	4.0	4.0
Austria	11.9	12.5	6.7
Bélgica	15.0	8.8	8.6
Canadá	7.7	6.3	8.0
Dinamarca	15.0	15.0	8.1
Finlandia	14.0	10.0	5.2
Francia	12.0	9.2	6.3
Alemania	8.5	11.3	7.9
Irlanda	6.7	8.3	8.3
Italia	9.6	9.4	5.1
Japón	10.5	6.8	5.0
Holanda	10.8	10.5	11.1
Nueva Zelanda	9.1	4.0	4.0
Noruega	14.9	14.0	9.4
Suecia	17.0	15.0	7.1
Suiza	9.0	12.0	8.8
Reino Unido	8.5	7.7	7.2
Estados Unidos	7.0	0.0*	7.2
Media	10.7	9.2	7.1
Desviación típica	3.4	4.0	1.9

Cuanto más alta es la puntuación, mayor es el grado de desmercantilización. Para el procedimiento de puntuación, ver el apéndice de este capítulo.

* Programa no existente y por tanto puntuado 0.

FUENTE: Banco de datos del SSIB

Como se verá más tarde, el grado de poder de la izquierda tiene una influencia positiva y bastante fuerte sobre la desmercantilización, explicando un 40 por ciento de la varianza. Sin embargo, el residuo no explicado es grande y tiene que ser desvelado para entender completamente cómo y por qué han evolucionado hasta el punto que lo han hecho las variaciones de los Estados del bienestar.

Este asunto será tratado en el capítulo 5; por el momento será suficiente decir que la explicación se encontrará en la interacción entre las variables del poder político y el legado histórico de los países. Los resultados de una desmercantilización relativamente alta encontrados en los países europeos continentales no son únicamente el producto de una movilización política de izquierda, sino también de una larga tradición de reformismo conservador y católico. Por el contrario, los resultados de una desmercantilización sumamente baja, encontrados en países con movimientos obreros comparativamente poderosos como Australia y Nueva Zelanda, pueden encontrar una explicación en el legado de un liberalismo institucionalizado dominante históricamente.

La utilidad de unos agrupamientos de los Estados del bienestar con una mayor fundamentación histórica es evidente cuando examinamos cómo los distintos países se agruparon en las primeras épocas, sobre todo antes de la llegada de la influencia de los partidos laboristas o de izquierda, en la legislación de la política social. En este sentido podemos mantener constante el efecto de la "socialdemocracia". Tanto en 1930 como en 1950, el grupo de desmercantilización baja comprendía la mayoría de los países incluidos en 1980: Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y (en 1950) Australia. También incluía a Italia y Japón, ambos países bajo un prolongado dominio fascista, y Finlandia. El aumento de la desmercantilización en Finlandia después de la guerra puede ser considerado como un caso de influencia socialdemócrata, no siendo así el de los otros dos países. A su vez, el grupo escandinavo de alta desmercantilización de 1980, no se encontraba antes de 1950; de nuevo, es un caso a favor de la influencia del poder de la socialdemocracia en la postguerra. Sin embargo, es más significativa la consistente posición histórica de regímenes católicos conservadores o estatistas de la Europa continental como los de Alemania, Austria y Francia; todos tienen consistentemente una puntuación media o alta en la década de 1930, en 1950 y en 1980. Sobre esta base, podemos apuntar las siguientes hipótesis orientativas que se desarrollarán más ampliamente en capítulos posteriores.

1. Los países con un amplio legado histórico de reformismo católico y/o conservador es probable que desarrollen en fechas tempranas una política social con un aceptable grado de desmercantilización. Sin embargo, sus Estados del bienestar circunscriben la relajación de los vínculos del mercado con poderosos mecanismos de control social, tales como una experiencia demostrada de un fuerte vínculo con el empleo o de fuertes obligaciones familiares. La mayor desmercantilización que encontramos en países tales como Austria, Bélgica y Holanda después de 1950, probablemente puede ser atribuida a la fuerte posición política de los movimientos obreros socialdemócratas.

2. Los países con un fuerte legado liberal se bifurcarán dependiendo de la estructuración del poder político. Donde la socialdemocracia alcanza el dominio político, como en Dinamarca, Noruega y Suecia, se romperá el molde liberal y será sustituido por

un régimen de Estado del bienestar socialdemócrata altamente desmercantilizador. Por otra parte, donde el laborismo no pueda reordenar la economía del país y mantener su hegemonía, el resultado será una baja o, por lo menos, moderada desmercantilización. Esto se ejemplifica con Gran Bretaña en un extremo y con Canadá y los Estados Unidos en el otro. Los logros del Partido Laborista británico se manifiestan por el hecho de que Gran Bretaña puntuó en lo más alto del grupo de desmercantilización en 1950: la ciudadanía social universalista del modelo de Beveridge que se introdujo después de la guerra colocó a Gran Bretaña como el país con la mayor puntuación internacional. Ciertamente, el sistema no estaba acabado en los años 80, pero no consiguió ir adelante. Lo realizado por el laborismo en el poder en el periodo de la posguerra fue demasiado débil y discontinuo como para igualar los logros de Escandinavia. A su vez, Estados Unidos y Canadá son los casos 'puros' de hegemonía liberal, prácticamente incontrovertidos por las alternativas paradigmáticas del socialismo o, a ese respecto, del reformismo conservador.

APÉNDICE

PROCEDIMIENTO DE PUNTUACIÓN PARA LOS ÍNDICES DE DESMERCANTILIZACIÓN

Pensiones

La desmercantilización en las pensiones por jubilación se ha medido en términos de la adición de los elementos siguientes: 1) pensión mínima de jubilación para un obrero manual estándar que gane un salario medio. Aquí la tasa de reposición (como en cualquier otra parte) es la ratio entre los subsidios y los ingresos de trabajador normal en ese año, considerando a ambos netos de impuestos; 2) pensión estándar para un obrero medio, calculada como en el caso anterior; 3) período de contribución, medido como número de años de aportaciones (o de empleo) que se necesitan para tener derecho a una pensión estándar; 4) participación individual en la financiación de la pensión.

En base a los valores de estos cuatro indicadores para los 18 países, hemos dado una puntuación de 1 para una desmercantilización baja, 2 para una media y 3 para una alta desmercantilización. La clasificación en las tres puntuaciones se ha hecho en base a la desviación típica de la media, corregida en unos pocos casos por su valor extremo. Por último, las puntuaciones han sido ponderadas por el porcentaje de población (relevante) beneficiaria del programa (para pensiones, la tasa de cobertura). Donde las pensiones se basan en la comprobación de bienes, como en Australia, hemos puntuado 0 para el período de contribución y hemos dado el valor de 0.5 para la población beneficiaria. Esta puntuación 'negativa' refleja el hecho de que los programas de comprobación de medios ponen muchas condiciones a la hora de reconocer derechos. Para tener en cuenta la singular importancia de la tasa de reposición para la elección de la gente entre protección o trabajo, hemos dado un peso extra a estas variables (multiplicadas por el factor 2).

Subsidios monetarios para enfermedad y desempleo

En los programas de enfermedad y desempleo hemos medido la desmercantilización en términos de 1) tasas (netas) de reposición de subsidios para un trabajador

medio durante las primeras 26 semanas de enfermedad o desempleo; 2) número de semanas de empleo que se requiere antes de tener derecho; 3) número de días que hay que esperar para que se pague el subsidio; 4) número de semanas que se puede mantener el subsidio. Como en el caso de las pensiones, hemos dado las puntuaciones de 1, 2 ó 3 en base a la desviación típica para desarrollar un índice resumen de desmercantilización. A su vez, este índice ha sido ponderado por la población (relevante) beneficiaria como un porcentaje de la fuerza de trabajo. Los programas de comprobación de medios se han tratado como en el caso de las pensiones. Al igual que en las pensiones, las tasas de reposición han sido multiplicadas por el factor 2.