

Crisis de un modelo insostenible. El papel de las políticas públicas.

Elvira S. Llopis

Vicepresidente Fundación 1º de Mayo

Políticas Públicas: Lo que los Gobiernos deciden realizar o no realizar

JEAN-CLAUDE THOENIG

Tradicionalmente, al hablar de políticas públicas tendemos a identificarlas únicamente con aquella parte de las políticas públicas que tienen como objetivo la provisión de servicios de carácter social.

Este reduccionismo del papel de lo público no es sino una consecuencia más de la construcción y consolidación a la que asistimos desde hace más de dos décadas de un discurso mítico que concibe que las demandas ciudadanas se satisfacen mejor a través del mercado en un contexto general definido por una economía abierta y de libre competencia.

Un discurso que concibe la sociedad como un espacio de mercado donde se sustituye lo político por lo mercantil.

Sin embargo, una vez puesta al descubierto la fragilidad e insostenibilidad real del modelo de desarrollo promovido desde estas tesis ultraliberales, la declaración de Washington parece dotar de un nuevo protagonismo, de un renovado impulso, a las políticas públicas en su sentido más integral y compacto, instando a los gobiernos de los distintos estados a intervenir en el ámbito económico.

Un protagonismo que se ha visto fundamentalmente orientado a exigir de los Estados la interposición de medidas destinadas, de un lado a rescatar a distintas instituciones financieras y, de otro, a dinamizar los sectores productivos, en lo que se ha venido a llamar “estímulo de la economía”.

Más allá de coincidir en el nombre, lo cierto es que, tal y como venimos observando, no todo el mundo entiende lo mismo al concretar el al-

cance y el contenido de tal función estimuladora de la economía.

Así, mientras los defensores del liberalismo apuestan por medidas defiscalizadoras (desgravaciones fiscales, bajadas de impuestos, devolución de cantidades fijas y constantes a los contribuyentes, actuaciones sobre el IVA...), y por la reducción del gasto público (incluido, por supuesto, el gasto público de carácter social), así como por las “inyecciones” incondicionadas de dinero público a las entidades financieras, quienes participamos de otro modelo de sociedad, de otro modelo de desarrollo, de otro modelo de Estado, consideramos que precisamente en estos momentos el papel que deben jugar las políticas públicas debe ser muy otro.

Y debe serlo porque la crisis que atravesamos no puede ser interpretada únicamente como un “pequeño error” coyuntural en el bien hacer de la metafórica “mano invisible” con la que Adam Smith intentaba demostrar la existencia de un orden económico “natural”, tanto más eficaz cuanto menor fuera la intervención del Estado.

Pero estos años de vigencia de las recetas neoliberales han erosionado, cuando no invadido grandes esferas de lo social, singularmente aquellas que tienen que ver con las políticas públicas de gasto social, es decir, con los elementos configuradores del Estado del Bienestar.

La línea argumental de tales recetas tiene dos dimensiones: la primera de ellas, pretendidamente ética, sitúa al individuo en el centro del discurso y apela a su libertad frente a decisio-

nes del Estado, que se consideran “injerencias” incompatibles con el efectivo ejercicio de esa libertad que, naturalmente, sólo estaría garantizado en el libre mercado.

De ahí ese concepto que, con intencionada equivocidad, empieza a ser utilizado en los círculos ultraliberales de “sociedad del bienestar”. Y es que sociedad del bienestar y estado del bienestar, lejos de ser sinónimos, son términos que definen bien claramente dos modelos sociales diferentes, cuya linde se establece claramente cuando se analiza el papel otorgado al mercado: En términos de sociedad del bienestar es el mercado libre quien provee de cualquier bien o servicio, naturalmente, a todo aquél que lo pueda pagar.

Se argumenta desde esta posición que, si bien en un principio el mercado puede hacer inaccesibles algunos de estos bienes a gran parte de la población, en un segundo momento se pro-

O dicho de otra manera: el modelo de sociedad que subyace a uno y otro término es, para el primero de los casos, el de la sociedad como un espacio de puro mercado, en que el individuo se considera de manera aislada o, para ser más exactos, en que se aísla al individuo a fin de que éste literalmente, se busque la vida. El individuo no es considerado como parte integrante de un cuerpo social, ni se considera que las penosidades que le pueden afectar son, en realidad disfunciones sociales. El es el disfuncional, no la sociedad.

En el segundo de los casos, por el contrario, se parte del concepto de sociedad, en el seno de la cual los individuos tienen sentido, y por lo tanto la calidad de una sociedad se mide por la calidad de vida de los individuos, constatándose que ésta última no puede ser garantizada únicamente por el mercado.

La diferencia se asienta, por lo tanto sobre la decisión política, y desde luego, también ética, de la preeminencia de lo social o de lo mercantil o, lo que es lo mismo, de la solidaridad o de la competitividad.

La segunda línea argumental de las recetas neoliberales para esa erosión y suplantación de lo público a que hemos aludido, complementaria de la anterior, tiene pretensiones técnicas y viene a sustanciarse en dos tipos de discurso: por un lado, un discurso que afirma que toda intervención pública, y muy especialmente aquella que consiste en la provisión de servicios gratuitos a la población, es un lastre para el crecimiento económico, y por consiguiente propone su reducción hasta mínimos asistenciales o, sencillamente, su desaparición.

Por otro lado, un discurso que gravita sobre la mala gestión pública de dichos servicios, proponiendo fórmulas “blandas”, al menos en su denominación, como son el denominado “partenariado” público-privado, que no es sino el recurso retórico para hablar de externalización de la gestión pública o, lo que es lo mismo, de su privatización y la consecuente inhibición de las administraciones públicas en la prestación del servicio una vez ésta ha sido “comprada”.

Frente a estos planteamientos, que hablan en definitiva, de la mercantilización de servicios de acceso universal, cuyo carácter no es contributivo, como la sanidad, la educación, las pensiones no contributivas o las rentas mínimas..., es preciso subrayar que la decisión de

En términos de Estado del Bienestar, es el Estado, y no el mercado el que provee total o parcialmente de determinados bienes o servicios, de tal modo que garantiza el acceso a éstos para la totalidad de la población en algunos casos o para aquellos segmentos de la población que se consideran especialmente vulnerables o, también, acreedores de dichos bienes o servicios.

ducirá un ajuste entre oferta y demanda de tal modo que los precios de los distintos bienes acabarán por ser asequibles para la gran mayoría de la población.

Por el contrario, en términos de Estado del Bienestar, es el Estado, y no el mercado el que provee total o parcialmente de determinados bienes o servicios, de tal modo que garantiza el acceso a éstos para la totalidad de la población en algunos casos o para aquellos segmentos de la población que se consideran especialmente vulnerables o, también, acreedores de dichos bienes o servicios. Es decir, el Estado desmercantiliza total o parcialmente esos bienes, y en la medida en que lo hace, no sólo genera un derecho, sino que sienta las bases para su efectivo ejercicio.

lo que es o no una mercancía, es ante todo una decisión política, no una cuestión técnica, ni mucho menos “natural”.

Desde este punto de vista, asumir mecanismos totales o parciales de privatización de los servicios públicos de carácter social como la sanidad o la educación... equivale a aceptar sin más su carácter de mercancía y someterlos a las leyes del mercado, que es por definición un mecanismo de acumulación de riqueza y no de redistribución y por lo tanto, y por principio, injusto e insolidario.

Del mismo modo, asistir impasibles a estrategias más o menos encubiertas de mercantilización, de entre las que cabe destacar la devaluación intencionada de los servicios públicos, que genera una huida de los usuarios que pueden permitírsele hacia los servicios prestados en el mercado, es iniciar una senda sin retorno hacia el Estado asistencial; hacia sociedades

privada a la gestión o a la prestación de los servicios sociales, opera una quiebra en las condiciones en que se verifican dichas prestaciones sociales y en el universo al que se dirigen, obligando a incorporar un nuevo nivel, de carácter asistencial, allí donde las empresas, regidas por la lógica del beneficio, se niegan a operar, a lo que hay que añadir que la mercantilización de lo público, la incorporación de empresas privadas a las prestaciones sociales, comporta la pérdida de control social sobre las condiciones en que esas prestaciones se llevan a cabo.

Pero además, frente a los argumentos de la ineficacia en la gestión del gasto por parte de las administraciones públicas, cabe señalar que la incorporación de la iniciativa privada a la gestión o la prestación de los servicios públicos, o los encarece o los devalúa o ambas cosas a la vez. ¿De dónde si no se obtendría el beneficio que persiguen las empresas privadas?

Los últimos 20 años, periodo en que la emergencia y consolidación del discurso neoliberal se ha asentado en el conjunto del planeta, en que sus instituciones (no precisamente invisibles) se han instituido en los auténticos agentes de gobierno mundial, y en que sus prácticas han tomado carta de naturaleza, han supuesto que hoy (y muy pocos economistas en el mundo se atreven a negarlo) las desigualdades sociales, tanto a nivel mundial como en la mayoría de países hayan alcanzado unos niveles que no se habían visto desde principios del siglo XX.

De ahí que las políticas públicas no puedan quedar reducidas ni a su papel asistencial con respecto a las instituciones financieras, ni a su capacidad para dinamizar los sectores productivos, ni a compensar los desequilibrios e iniquidades que el mercado genera, sino que se debe impulsar de manera decidida su dimensión social.

Los servicios públicos y los sistemas de protección social no han sido desde una perspectiva histórica una concesión: a lo largo del siglo XX, gran parte de las movilizaciones sociales que han protagonizado la izquierda política y la izquierda social, dentro de la que se inscribe el movimiento sindical, han tenido como objetivo el derecho a la salud, las pensiones, la educación, la protección frente al desempleo, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Los últimos 20 años, periodo en que la emergencia y consolidación del discurso neoliberal se ha asentado en el conjunto del planeta (...), han supuesto que hoy las desigualdades sociales, tanto a nivel mundial como en la mayoría de países hayan alcanzado unos niveles que no se habían visto desde principios del siglo XX.

dualizadas, en las que la desigualdad es cada vez más pronunciada, en las que los más desfavorecidos sólo pueden acceder a servicios y niveles de protección de mínimos, mientras los servicios privados, reforzados, sólo abastecen a aquellos con capacidad de pago.

En un mundo, que definimos como globalizado -fundamentalmente en sus aspectos económicos y de mercado- las decisiones de las empresas, así como su responsabilidad, son cada vez más ubicuas y más ajenas a las decisiones políticas y a la capacidad reguladora de los Estados, que se verían así coaccionados por las propias empresas en la definición de las condiciones y de los usuarios de la propia prestación.

En resumen: la incorporación de la iniciativa

Es imposible hablar con rigor de Estado democrático si no es desde la premisa de concebir éste no sólo como configurador de derechos formales, sino como garante de su pleno y efectivo ejercicio, por tanto, como la materialización de un compromiso con derechos fundamentales de contenido social que hacen posible un desarrollo más equitativo y real del principio de igualdad.

Es verdad que las sociedades que vieron nacer el Estado del Bienestar han cambiado, y que lo han hecho radicalmente: A los nuevos espacios de la globalización, que han supuesto, ante todo, un reforzamiento de los mercados (de mercancías, de capitales, de trabajo) hay que añadir el debilitamiento del paradigma del pleno empleo (masculino), la nueva composición de la clase trabajadora, y la emergencia de problemas sociales de mucha o, al menos, diferente complejidad a los que no les sirven respuestas añejas.

Para la clase trabajadora, el sistema impositivo es un poderoso instrumento de corrección de desigualdades sociales, de redistribución de la riqueza. Por ello hay que apostar por una política fiscal progresiva, equilibrada y eficaz y trasladar a la opinión pública los efectos beneficiosos para la mayoría de la población.

Pero eso sólo significa que las nuevas y viejas formas de fractura social, de pobreza y de exclusión, tal vez requieran de una reformulación de los tradicionales mecanismos de protección, suficiencia y cohesión social.

Efectivamente, y en eso tiene razón la derecha, hay que hablar de gasto público y hay que hacerlo con contundencia y desde la defensa y ampliación de un determinado modelo social.

Y para hacerlo hay que hablar de fiscalidad, que es también una política pública, porque sin recaudación no puede haber redistribución; porque si la capacidad recaudatoria del Estado es menor, los servicios públicos y los sistemas de protección social se debilitan; porque los mecanismos de redistribución de la riqueza,

generada básicamente por la fuerza de trabajo, no se verifican únicamente a través del salario, sino tienen que operar también a través de la redistribución social de la renta, a través de la accesibilidad a bienes y servicios básicos para la calidad de vida, incluso para la verificación efectiva de la condición de ciudadanía.

Dicho en otras palabras, sin suficientes impuestos, no hay política social suficiente.

Esta perspectiva es la que garantiza la cohesión social, la que garantiza que la redistribución alcance a quienes no pueden trabajar, a quienes ya han dejado de trabajar, a quienes han sido expulsados del mercado de trabajo o a quienes están en condiciones de insuficiencia o precariedad. Y todo ello no desde una concepción asistencial, sino desde una concepción social, desde los principios de cohesión y equidad que están en la base del modelo social europeo.

Para la clase trabajadora, el sistema impositivo es un poderoso instrumento de corrección de desigualdades sociales, de redistribución de la riqueza. Por ello hay que apostar por una política fiscal progresiva, equilibrada y eficaz y trasladar a la opinión pública los efectos beneficiosos para la mayoría de la población.

Pero además es preciso subrayar que las políticas fiscales deben partir no tanto de la distribución de lo que recaudan entre los distintos gastos, sino de una decisión eminentemente política, como es la de definir cuáles son las prioridades de gasto para, en función de ellas, decidir cuánto y cómo tienen que recaudar.

En nuestro país, según el Observatorio Social de España, la presión fiscal, media en términos de Ingresos totales por impuestos y contribuciones sociales como porcentaje del PIB, es 4,3 puntos inferior a la media de la UE 25, y 4,6 puntos inferior a la media de la UE 15. Un estado anoréxico, utilizando la expresión de Emilio Ontiveros, que se niega a recaudar lo que podría, y que, por lo tanto, no puede incrementar su gasto público sin endeudarse, no sólo está renunciando al desarrollo social, sino también al productivo y, en consecuencia, al propio desarrollo económico.

Ahora bien, la capacidad recaudatoria del estado está fuertemente condicionada por la actividad económica y por la cantidad y la calidad del empleo y, tal y como se indica en el Informe nº 13 de la Fundación 1º de Mayo titulado "Reflexiones y propuestas para el cambio de mo-

delo productivo en España”, en esta etapa se ha producido una estrecha relación entre una tendencia a la especialización del crecimiento en actividades con bajos niveles de innovación y productividad, la creación de empleos de baja calidad y la segmentación de los mercados de trabajo, lo que potenciado la fragilidad de las bases de este patrón de crecimiento contribuyendo a aumentar su vulnerabilidad ante el cambio de ciclo económico, tanto en términos de crecimiento económico como de empleo.

Así, las políticas públicas deben orientar parte del gasto público a orientar la actividad productiva hacia un nuevo paradigma, lo que supone la necesidad de que el gasto público se destine también a la inversión en materia de Investigación, Desarrollo e innovación, de forma que nuestra estructura productiva sea capaz de competir por arriba en productos de alto contenido tecnológico, alta elasticidad de

de obra para favorecer y facilitar la ocupación laboral de trabajadores y trabajadoras interviniendo sobre las condiciones de empleabilidad, significativamente, sobre la formación y la adquisición de competencias; en políticas de mercado de trabajo para actuar sobre las relaciones de intercambio que se llevan a cabo en él, evitando que éstas relaciones se desnaturalicen y desregulen, convirtiéndose en abusivas o precarias y que, precisamente en estos momentos difíciles para la clase trabajadora, se genere una dinámica “a la baja” en materia de empleo y contratación; en políticas de empleo en sentido estricto destinadas a intervenir sobre las condiciones mismas de ese mercado, muy especialmente en lo que se refiere a las políticas salariales, a la seguridad y salud en el trabajo, a la ausencia de discriminación y al efectivo ejercicio de los derechos derivados del trabajo o inherentes a él; en servicios públicos de bienestar social, que se convierten, de hecho y en el corto plazo, en una importante cantera de empleo que, por estar directamente vinculado a las propias administraciones, puede y debe ser un empleo de calidad.

Junto a ello, naturalmente, las políticas públicas deben seguir profundizando en su papel redistributivo, a través de políticas públicas de carácter social que vengán no sólo a paliar las situaciones de carencia y necesidad que ha generado el modelo de crecimiento basado en el reparto desigual y en la acumulación extrema de riqueza (y por lo tanto también en la generación de pobreza) en el que nos hemos visto inmersos en los últimos años, sino que contribuyan a corregir lo que Vicenç Navarro denomina “el déficit social” que arrastra nuestro país.

Algunos indicadores vienen a dar cuenta de dicha situación deficitaria del gasto social en España como es el hecho de que el gasto en Protección social sea, según se recoge en el Hispabarometro de la Fundación 1º de Mayo, 6 puntos porcentuales inferior a la media de la UE 27 en relación al PIB, y 6,6 puntos inferior a la media de la UE 15.

En cuanto al gasto público en sanidad, cuyo peso porcentual en relación al PIB es del 5,7, es notablemente inferior al de países como Francia Alemania o Portugal, según la misma fuente.

Otro tanto cabe decir del gasto público en educación, que en nuestro país se corresponde con

Una sociedad que se desarrolle sobre la base de la desigualdad es una sociedad insostenible, no sólo desde el punto de vista humano, sino como lamentablemente estamos constatando, también desde el punto de vista social y económico.

la demanda y, por tanto, capaces de ofrecer altos salarios y buenas condiciones de trabajo.

Como debe destinarse a infraestructuras, tanto físicas como tecnológicas, con el fin de generar entornos productivos atractivos y estables y, al tiempo, sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

El gasto público debe invertirse también en políticas industriales activas que contribuyan a sentar las bases para un nuevo modelo de crecimiento económico a través de la modernización de los sectores productivos tradicionales tanto en productos como en procesos de producción y del progresivo refuerzo e implantación de sectores emergentes.

Asimismo, debe invertirse en políticas de empleo en su triple sentido: en políticas de mano

el 4,3 por ciento del PIB, en tanto en la UE 27 el porcentaje del PIB destinado a este gasto es del 5,5 por ciento, como también recoge el Hispabarómetro.

A ello hay que añadir el hecho de las profundas desigualdades que se dan entre las diferentes Comunidades Autónomas en materia de gasto social, que es competencia de éstas, y que no hace sino añadir un nuevo factor de fractura e iniquidad social.

Una sociedad que se desarrolle sobre la base de la desigualdad es una sociedad insostenible, no sólo desde el punto de vista humano, sino como lamentablemente estamos constatando,

también desde el punto de vista social y económico.

Es precisa, por tanto, una reconstrucción ideológica acerca de la importancia del gasto público para prevenir la vulnerabilidad y la exclusión social y avanzar en su cohesión; de las políticas públicas, de la importancia del diálogo social en su orientación, en la medida en que son capaces de incorporar vectores de equidad y sostenibilidad en el hecho social, pero también en el económico y en el productivo; de la propia política, de su orientación al bien común y de su carácter autónomo y regulador con respecto al mercado. ♦