

Globalización y Estado de Bienestar. ¿Por qué no ha sido desmantelado el Estado de Bienestar?¹

JORGE RODRÍGUEZ GUERRA

Universidad de La Laguna

El programa político-económico del neoliberalismo contemporáneo, que podemos sintetizar en las prácticas de la globalización y, con más precisión, en los acuerdos del denominado *Consenso de Washington*² (de aplicación particular a los países subdesarrollados y triunfante desde mediados los años setenta del siglo XX en los planos teórico, ideológico y político) ha tenido sin embargo un éxito práctico relativamente limitado en los países del capitalismo avanzado, no así en los países periféricos.³ Pese a su dura retórica, el neoliberalismo no ha conseguido desmantelar el Estado de Bienestar. Existe en la actualidad un amplio acuerdo en torno a que ese objetivo no ha sido alcanzado y no parece que vaya a serlo en el corto y mediano plazo.⁴ Esto que se puede afirmar particularmente para los Estados de Bienestar de la Europa continental es también de aplicación, aunque en menor medida,⁵ a los anglosajones en los que la nueva derecha ha ganado una mayor fuerza y donde su programa político ha sido puesto en práctica con una mayor intensidad.

No quiere decir ello en modo alguno que el Estado de Bienestar no haya sufrido en las últimas décadas ni que sus fundamentos, líneas de actuación, alcance y objetivos no hayan sido erosionados, reorientados y aun redefinidos. Su andamiaje institucional se ha debilitado y fragmentado, ha perdido universalidad en alguno de sus programas, se ha asistencializado y lo que se conoce como protección social ha empeorado sus resultados en términos de pobreza, de seguridad ante el riesgo y la necesidad, de desigualdad y exclusión social, y se han debilitado también los derechos políticos para amplios sectores de la ciudadanía.

Siendo con todo que la pretensión del neoliberalismo era el adelgazamiento extremo si no el desmantelamiento completo del Estado de Bienestar y que esto no lo ha conseguido, es preciso plantearse por qué no ha alcanzado ese objetivo. Si teóricamente representaba el programa del gran capital que ha obtenido un extraordinario aumento de su poder en las últimas décadas, si había reunido los apoyos académicos, políticos e ideológicos necesarios para ello, si la socialdemocracia desorientada había asumido buena parte de sus planteamientos, y si las fuerzas sociales que podrían oponérsele, particularmente los sindicatos, han sido muy debilitadas y fragmentadas, ¿cómo podemos explicar

el notable fracaso de un programa político que aparentemente reunía todas las condiciones para el éxito?

La razón fundamental es que el capitalismo no puede sobrevivir y prosperar sin el concurso del Estado. Y el capitalismo avanzado no puede hacerlo sin alguna forma de Estado de Bienestar. La actual fase de globalización ha alterado las relaciones entre capital y Estado y ha exigido la reestructuración del Estado de Bienestar, pero en ningún caso ha provocado su eliminación. Me ocuparé en lo que sigue de mostrar, en contra de la retórica neoliberal, la enorme importancia que continúa teniendo el Estado para la globalización del capital y de señalar algunos de los impedimentos económicos y sociopolíticos más relevantes para el desmantelamiento del Estado de Bienestar.

1. Globalización y Estado

A finales de los años sesenta del siglo XX se inicia una crisis económica de tal profundidad que pone en cuestión los fundamentos sobre los que desde inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se había asentado el proceso de acumulación de capital. Dicha crisis ha sido ampliamente diagnosticada como la «crisis del fordismo»⁶ y ésta se considera la clave de bóveda para explicar la del Estado de Bienestar. El modelo de acumulación fordista habría sido el elemento nuclear del hasta entonces círculo virtuoso entre producción y consumo de masas.

La globalización neoliberal es la respuesta a esa crisis y en ella se puede subsumir el conjunto de transformaciones socioeconómicas y políticas ocurridas en las últimas décadas. La primera cuestión que se debe aclarar es qué es la globalización, puesto que la confusión en torno al fenómeno es enorme.⁷ No pretendo, claro está, esclarecerlo definitivamente. Me limitaré a indicar algunas precisiones.

La globalización es una fase más en el proceso histórico de expansión del capital y es, además, un componente esencial del programa político del neoliberalismo. Tal y como señala R. Mishra, «la mejor forma de entender la globalización es como una forma de neoliberalismo que está intentando ampliar las fuerzas del mercado, la nueva mercantilización de los mercados laborales y las oportunidades vitales y orientar la protección social en una dirección residual».⁸ Debe ser entendida, por tanto, como un proceso de expansión de las relaciones mercantiles y de remercantilización de aquellos ámbitos socioeconómicos que el desarrollo del Estado de Bienestar había ido progresivamente desmercantilizando. De lo que se trataría es de que las fuerzas del mercado volvieran a ser las rectoras (se da por supuesto que antes del Estado de Bienestar lo fueron) del conjunto de la actividad socioeconómica. P. Taylor-Gooby añade elementos muy interesantes para la comprensión del fenómeno e

introduce la cuestión que pasa por ser crucial en la explicación del actual proceso de expansión capitalista: la internacionalización de los mercados. Desde su óptica, la globalización comprende la rápida expansión de la competencia internacional como resultado de tres procesos: primero, la emergencia de economías recientemente industrializadas, la caída de las barreras al comercio y la entrada de los antiguos países socialistas al comercio mundial; segundo, la expansión masiva del capital especulativo internacional, ahora capaz de desestabilizar las monedas nacionales; y tercero, el crecimiento de las compañías multinacionales y de las instituciones políticas transnacionales.⁹

Teniendo en cuenta todo esto se puede considerar la globalización como un intenso proceso, aunque desigual, de mercantilización de todos los órdenes de la vida social y económica y cuya característica esencial es el desbroce de muchas barreras nacional/estatales¹⁰ a la producción e intercambio de bienes y servicios impuesto por los Estados de los países capitalistas avanzados y las grandes multinacionales. Cabe destacar que este proceso no implica sólo la expansión territorial de las relaciones mercantiles (incorporación al mercado mundial de países o zonas que antes estaban prácticamente al margen —Este de Europa, China y buena parte del sudeste asiático, etc.—), sino también su penetración social; esto es, relaciones sociales que antes estaban fuera de la lógica mercantil ahora se están incorporando a ella (por ejemplo, cuidado de niños, ancianos y personas dependientes, tareas del hogar, sistemas de seguridad, de prisiones, de pensiones...).

Desde la perspectiva del neoliberalismo éste es un fenómeno enteramente nuevo que está transformando radical e irreversiblemente nuestro mundo en un sentido positivo.¹¹ Se entiende también que es un fenómeno sin sujeto; significa el advenimiento irremediable de algo que nadie ha causado intencionalmente, que nadie controla y del que todos igualmente —burgueses y proletarios, hombres y mujeres, países ricos y países pobres— pueden salir ganando o perdiendo. En cualquier caso, se defiende que resistirse a su fuerza ciega es el camino más seguro para el fracaso individual, de género, de clase, de cultura, de país. Esto puede sintetizarse en el famoso eslogan «la globalización es una realidad, no una elección» con el que se trata de naturalizar absolutamente el fenómeno.

Aunque la globalización es considerada, por lo general, como un proceso sin sujeto es obvio que los grandes grupos económicos y los Estados del capitalismo avanzado son sus principales adalides. G. de la Dehesa, por ejemplo, afirma que entre sus agentes destacan por encima de todo «las grandes empresas multinacionales, tanto financieras como no financieras, que se implantan en la mayor parte de los países, aumentando los flujos comerciales y de capitales entre unos y otros y haciendo que los mercados estén cada vez más integrados y globalizados».¹² Sin embargo, ignora la importancia del papel jugado por los Estados. De esto será de lo que me ocupe en adelante.

La perspectiva neoliberal de la globalización, con un formidable aparato de propaganda, trata por encima de todo de demostrar la muerte del Estado como

actor en la escena socioeconómica. K. Ohmae es muy taxativo al respecto: «en una economía sin fronteras, los mapas centrados en los Estados que solemos usar para tratar de entender la actividad económica son globalmente engañosos... la vieja cartografía ya no sirve. Se ha convertido en una ilusión».¹³ El Estado no sólo ya no tiene un papel relevante que jugar sino que, además, su no retirada de escena lo convertiría en un obstáculo que impediría o entorpecería el desarrollo del potencial generador de riqueza y bienestar que encierra la globalización.

Una consideración que es necesario hacer respecto a esta perspectiva es que en ella se define al Estado como un sujeto pasivo de transformaciones económicas y sociales que ocurren con total independencia de su actividad. Concebido el proceso de globalización de esta forma, al Estado no le cabe más que una estrategia permanente de adaptación a tales cambios. El mercado global —un ente abstracto e ineluctable, fruto de fuerzas objetivas ciegas, incontrolado e incontrolable— sería el único agente de cambio, y el resto de las fuerzas e instituciones sociales no deben ni pueden hacer otra cosa que plegarse a la racionalidad y a la eficiencia que les son inherentes. Así, si los mercados globales exigen desregulación, flexibilización, fragmentación social, desigualdad, inseguridad, etc., a los Estados no les cabe otra opción que adaptar su estructura —adelgazándola y debilitándola— y su funcionamiento —reduciendo el alcance de sus actuaciones y reorientándolas desde la demanda hacia la oferta— a esas exigencias. Todo esto confluente, en fin, en la aceptación, incluso más allá de las filas del propio neoliberalismo, del tópico del «triumfo de la economía» y de la «derrota de la política».

Sin embargo, en rigor, el «triumfo de la economía» no es más que el de un determinado programa político. Se ha producido un incontestable triunfo de la política, sólo que de una determinada política: aquella que trata de desamordazar al capital para reconstruir un proceso de acumulación y de control social que la crisis del fordismo había roto.

La globalización no es un fenómeno realmente nuevo. «Mucho de lo que se conoce con la denominación de globalización —afirma G. Arrighi— ha sido de hecho una tendencia recurrente del capitalismo desde el inicio de los tiempos modernos». Tal es así que «los defensores cuidadosos de la tesis de la globalización coinciden con sus críticos en no considerar las transformaciones actuales como una novedad, a excepción de su alcance y complejidad».¹⁴

Es obvio que el Estado, desde los inicios de la era moderna, ha jugado un papel clave en el desarrollo del capital transnacional.¹⁵ La reestructuración del capitalismo ocurrida en los últimos años es inconcebible sin el concurso del Estado. Ha sido éste el que se ha ocupado incansablemente de remover los obstáculos existentes al proceso de liberalización del capital, el que ha ido creando la infraestructura institucional, material y social necesaria para que ello fuera posible, el que ha tratado de atenuar y mantener bajo control los riesgos derivados de tal proceso (especialmente los riesgos para el capital —por ejemplo protegiendo las fracciones no competitivas de éste, salvando a los bancos que amenazan quiebra,

etc.— pero también ciertos riesgos sociales que podrían poner en peligro la estabilidad del sistema). Puede afirmarse, por tanto, que la extensión de las políticas de globalización neoliberales no ha conducido (al menos en los países capitalistas avanzados), ni ha tenido realmente ese objetivo pese a toda la retórica dominante, a la desaparición o minoración del Estado;¹⁶ éste actúa como inductor, gestor o sancionador de tales políticas. Ni se inhibe del proceso ni es solamente su víctima. Es también uno de sus principales agentes.

¿Por qué esto es así? La respuesta inmediata es que el sueño neoliberal de una economía capitalista sin Estado es profundamente destructivo no sólo para la sociedad sino que también lo es para el propio capital. El capitalismo en su fase actual sigue requiriendo de Estados que aseguren la estabilidad económica y política, que cree las condiciones y garantías jurídicas, políticas y militares para las operaciones del capital transnacional, y que provea la infraestructura física y humana necesaria para la acumulación.

El capital, por otra parte, sólo puede tomar cuerpo y desarrollarse en sociedad. Esto lo ponen de manifiesto incluso algunos de los hasta hace poco abanderados de la globalización neoliberal. J. Gray¹⁷ o G. Soros,¹⁸ por ejemplo, ven respectivamente la globalización como un proceso plagado de engaños que promete falsos amaneceres o como la puesta en peligro de la sociedad abierta y democrática.

J. Gray, el que tal vez desde una perspectiva liberal-conservadora ha analizado el asunto con mayor rigor, indica que en realidad «es imposible reinventar una economía de *laissez faire*, es decir una economía en la que los mercados estén desregulados y fuera de todo control político o social».¹⁹ Es más, Gray llega a considerar incluso que lo que está haciendo la globalización neoliberal es socavar el propio régimen de libre mercado. Esto queda meridianamente claro si tenemos en cuenta que la actual fase de globalización ha traído aparejado un impresionante proceso de fusiones y adquisiciones de empresas. En definitiva, un descomunal proceso de concentración de capital en el que los Estados juegan un papel de primera importancia. Las grandes multinacionales, cada vez mayores por otra parte, en general no sólo compiten entre sí sino que también se alían y se fusionan precisamente para sortear el libre mercado. Para poder mantener cierto grado de libre mercado los Estados están cada vez más implicados en su consecución y preservación. Sirva de ejemplo la siempre contradictoria y acomodaticia pretensión de una legislación antimonopolios cada vez más rigurosa o el intento de fortalecimiento de los Tribunales y Comisiones de Defensa de la Competencia. En suma, el Estado hoy más que ayer está inevitablemente comprometido con el proceso de concentración de capital necesario en la actual fase de desarrollo capitalista y, al mismo tiempo, tiene que intervenir permanentemente para tratar de contener la voracidad insaciable del capital concentrado y procurar el funcionamiento de mercados relativamente libres; de no ser así, éstos desaparecerían en las fauces de las grandes corporaciones y la actividad económica acentuaría enormemente algunas de las características típicamente mafiosas que son inherentes al capitalismo.

K. Polanyi, en su espléndido y ya citado trabajo de 1944, aseguró que los mercados autorregulados no son más que una «pura utopía»: «una institución como ésta no podría existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad, sin destruir al hombre y sin transformar el ecosistema en un desierto».²⁰ J. Gray, siguiendo esta misma línea argumental, defiende que «los libremercados son criaturas engendradas por el poder estatal y se mantienen sólo mientras el Estado es capaz de impedir que las necesidades humanas de seguridad y de control del riesgo económico encuentren expresión política».²¹ Al mismo tiempo, invierte la argumentación típicamente neoliberal al afirmar que «los mercados con limitaciones son la norma en toda sociedad, mientras que los libremercados son producto del artificio, de la estrategia y de la coerción política. El *laissez faire* debe planificarse centralmente... es un producto de la ingeniería social y de una inquebrantable voluntad política».²² Expuestas las cosas así, el programa de globalización de la nueva derecha, con su defensa de los mercados autorregulados, ha pretendido precisamente violentar el «orden natural» de las cosas. C. Offe es muy agudo cuando conceptúa el fenómeno que realmente se ha producido como un proceso de «remercantilización administrativa»,²³ con la tremenda paradoja que esto encierra.

Con el avance de la globalización se ha puesto en duda también la capacidad de los Estados nacionales para abordar los problemas que ésta plantea. En esta línea argumental se ha asumido muy ampliamente la famosa aseveración de D. Bell²⁴ de que el Estado nacional típico se ha vuelto inadecuado puesto que es demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la globalización y demasiado grande para atender las necesidades particulares de las comunidades locales o de los individuos. Esto es, los actuales Estados nacionales no tendrían capacidad para afrontar los problemas de lo que se ha denominado lo *glocal*. Desde esta perspectiva se da por hecha también una pérdida de relevancia de éstos a favor tanto de los mercados como de los organismos supraestatales y de los subestatales. La conclusión de todo ello es la defensa de la existencia de un Estado nacional cada vez más débil y arrinconado.

Este tipo de análisis, empero, sigue estando atravesado por el problema ya señalado: el Estado como una simple víctima de los procesos de globalización. El hecho de que haya sido un agente activo e imprescindible en su desarrollo lo ha transformado ciertamente, pero ello no significa que haya perdido importancia y capacidad. Más bien al contrario. El poder del Estado no sólo no ha disminuido sino que ha crecido, ya que cuanto más abiertas son las economías nacionales más grandes son sus gobiernos.²⁵ El actual sistema capitalista sigue basándose en los Estados nacionales, algunos de los cuales ejercen un profundo control sobre el resto de las economías del mundo. Por esta razón, arguyen J. Halle G. Ikemberry, «El Estado se ha convertido en el medio principal... para asegurar la oportunidad de participar en el mercado mundial».²⁶

Pese a la tendencia existente de difusión del poder estatal tanto «hacia arriba» —organizaciones internacionales— como «hacia abajo» —autoridades regionales y locales—, «los Estados siguen siendo la única autoridad política: no hay una tendencia natural hacia la globalización de las organizaciones políticas comparable con la tendencia natural de la economía hacia la globalización».²⁷ Las organizaciones internacionales son ante todo interestatales; esto es, funcionan por delegación de los Estados para ciertos cometidos y su capacidad sólo llega hasta donde los Estados quieran atribuirle en cada momento. Por lo general, no están por encima de los Estados y no pueden imponerle más que aquello que a éstos les interesa o están dispuestos a aceptar, al menos en el caso de algunos de ellos. Siguen estando en el centro de las decisiones y actuaciones de estas organizaciones que, por lo demás, suelen estar dominadas por los Estados más poderosos del capitalismo avanzado y sirven a su programa de globalización (piénsese en el Fondo Monetario Internacional o en el Banco Mundial). Por lo tanto, la creciente importancia de los organismos internacionales no expresa otra cosa que el aumento del poder estatal (insisto en que el de algunos Estados) y de su capacidad para intervenir en los asuntos mundiales.²⁸

Algo parecido puede observarse de las autoridades regionales y locales. Funcionan por delegación de competencias de los Estados y hasta el límite que éstos establezcan. El aumento de sus atribuciones ha servido para descargar al Estado central de ciertas responsabilidades pero sin que éste pierda completamente el control y el dominio sobre las actividades que realizan. Su crecimiento tal vez no sea tanto una expresión del deseo de los ciudadanos de que sus gobernantes les sean más cercanos, de tener más autonomía y de participar más ampliamente en la toma de decisiones, como una muestra de la acrecentada capacidad del Estado de penetrar la sociedad y organizar la totalidad de las relaciones sociales.

Teniendo en cuenta todo esto puede afirmarse que la difusión del poder estatal «hacia arriba» y «hacia abajo» no es una expresión de su debilitamiento sino más bien de lo contrario: con la globalización, el poder del Estado (el de algunos Estados) logra introducirse en ámbitos que antes le estaban prácticamente vedados o en los que su influencia era muy limitada. Puede afirmarse con D. Held que «si bien es cierto que la globalización contemporánea transforma el poder estatal, describirlo como una simple pérdida o disminución distorsiona lo ocurrido. Porque aunque la globalización altera las relaciones entre los Estados y los mercados, eso no sucede directamente a expensas de los Estados».²⁹ Debido a ello lo relevante es examinar cómo y en qué sentido se está transformando el poder estatal más que caracterizar a lo ocurrido simplemente como un declive. «Está surgiendo —continúa D. Held— un nuevo régimen de gobierno que desplaza el concepto tradicional del poder estatal como una forma de poder público absoluto, indivisible y exclusivo en su territorio. Lejos de significar el «final del Estado», la globalización estimula una serie de estrategias de gobierno y, en algunos aspectos fundamentales, un Estado más activo».³⁰ Quizás con-

viene recordar en este punto la distinción establecida por M. Mann en torno a las dimensiones del poder estatal: la *despótica* (la capacidad del Estado de actuar arbitrariamente, libre de constricciones) y la *infraestructural* (la capacidad de penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales). Tal vez el poder despótico del Estado en las democracias occidentales ha disminuido en el último siglo, aunque a tenor de las consecuencias que está teniendo la llamada «guerra contra el terrorismo», cada vez cabe dudarlo más. Lo que sí es seguro, sin embargo, es que el poder infraestructural no ha hecho más que crecer y los procesos actuales de la globalización apuntan a que «el poder infraestructural parece ser un elemento cada vez más crucial para la prosperidad de los Estados en la economía global contemporánea».³¹

Esto queda claramente de manifiesto si tenemos en cuenta que para G. de la Dehesa, por ejemplo, «una buena educación, una formación de calidad, unas buenas infraestructuras, un sistema financiero saneado y bien supervisado, un sistema eficiente de salud, una justicia rápida e imparcial, una seguridad ciudadana, etc., son todos ellos elementos decisivos para salir favorecido de la globalización económica, obtener una mayor confianza y recursos financieros estables a precios razonables».³² En todos estos asuntos el Estado juega obligatoriamente un papel crucial y de la máxima relevancia; asuntos todos que, en fin, han sido los que han definido al Estado de Bienestar en su desarrollo histórico. Es por ello que éste no ha sido ni podrá ser desmantelado, salvo que se produjera una crisis terminal del capitalismo, en los países avanzados. Examinaré con más detalle en el próximo apartado algunos de los impedimentos económicos y sociopolíticos para ello.

2. Impedimentos económicos y sociopolíticos para el desmantelamiento del Estado de Bienestar

La ofensiva teórica, ideológica y política del neoliberalismo ha concentrado lo más esencial de su artillería en la defensa de la imperiosa necesidad de un fuerte repliegue del Estado, muy especialmente en la política de protección social. Por unos años, dada su extraordinaria dominancia, pareció que ello era un hecho a punto de suceder y que el desmantelamiento del Estado de Bienestar era un fenómeno realmente inevitable. Hoy es claro que esto no ha sido así. Pese al intenso deseo y poder de la nueva derecha, y a la desorientación ideológica y política de la socialdemocracia, el Estado de Bienestar sigue sustancialmente en pie y parece tener una larga vida por delante.³³

Que esto haya sido así lo explican tanto razones de carácter económico como de tipo político y sociocultural. Comenzaré por las primeras.

2.1. *Los impedimentos de carácter económico*

Muy sucintamente se pueden distinguir dos líneas de razonamiento neoliberales acerca de cómo el Estado de Bienestar daña la competitividad de las economías nacionales y por qué razones económicas debía ser desmantelado:³⁴ *a)* el Estado de Bienestar es un costoso lujo que los países capitalistas avanzados podrían permitirse mientras no tuvieran competencia de los países que no disfrutaban de él, y *b)* el Estado de Bienestar se habría convertido progresivamente en un obstáculo para la alta competitividad y la innovación. Cualquiera que sea la línea argumental elegida, los menores costes laborales y sociales de los países sin protección social o en los que ésta es muy escasa o el carácter asfixiante que tendría el Estado de Bienestar sobre la innovación, éste se sitúa en el centro del problema de la falta de competitividad económica de los países capitalistas avanzados, y particularmente de los de la Europa continental. El fulgurante éxito en el mercado mundial de los llamados Nuevos Países Industrializados en los ochenta, y de China y de India desde los noventa, ha abonado notablemente esta creencia. Debido a ello se ha argumentado, en fin, la incompatibilidad radical entre competitividad económica y Estado de Bienestar. La globalización económica impondría inexorablemente el recorte sustancial de los derechos sociales.

La investigación teórica y empírica, sin embargo, ha ido poniendo de manifiesto que no existe tal incompatibilidad entre el Estado de Bienestar y el crecimiento económico y el de la competitividad. A. Pfaller, I. Gough y G. Therborn, por ejemplo, afirman que su análisis «no sirve para avalar la conclusión de que los Estados de Bienestar sean menos competitivos que otros países capitalistas avanzados».³⁵ Contra toda la aparente evidencia de que la generosa, en la consideración de la nueva derecha, política social era la responsable de la crisis económica, hoy parece estar claro de nuevo que las políticas de protección social —cierto que no cualesquiera políticas— son una precondition necesaria para el aumento de la competitividad y para el crecimiento económico en el capitalismo avanzado.

La crisis de los setenta fue esencialmente la crisis del fordismo como régimen de acumulación de capital. Cierto que un eje esencial de éste era la intervención del Estado para expandir la demanda agregada; esto requería necesariamente de una política de protección social y una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico. Sin embargo, no es en los procesos de distribución donde hay que buscar las causas esenciales de las crisis capitalistas sino en los propios procesos de producción. Ya K. Marx señaló, aunque quizás simplificando un tanto el problema, que la distribución no es más que un corolario de la producción. En el caso del fordismo hay que tener presente que en su crisis han intervenido decisivamente factores relacionados con su organización del proceso de producción. Sin ánimo de exhaustividad se pueden señalar los siguientes: *a)* limitaciones en términos de crecimiento de la productividad de la organización del trabajo fordista; *b)* agotamiento de la voluntad cooperadora de los trabajadores; *c)* crea-

ción de una gran fuerza de trabajo industrial con condiciones de trabajo bastante homogéneas que dio lugar a potentes sindicatos unificados con una notable capacidad de influencia; *d*) llegada al techo máximo de innovaciones tecnológicas posibles con ese tipo de organización, lo que dio lugar a que llegado un determinado momento ya sólo hubiera innovaciones de producto y no de proceso; *e*) sistema rígido de producción en masa para una demanda que había evolucionado hacia una mayor diferenciación e individualización del consumo; *f*) encarecimiento brutal de los productos energéticos para un sistema de producción fuertemente despilfarrador de estos recursos; y *g*) agotamiento de recursos naturales y fuerte impacto medioambiental del sistema fordista de producción. Por tanto, las causas esenciales de la crisis económica de los años setenta del siglo XX no estaban en la política social del Estado sino en las propias características del modelo de producción fordista que se volvió inadecuado para el nivel de desarrollo capitalista que el mismo había propiciado.

Por otra parte, es la propia crisis económica la que hace que se dispare el crecimiento del gasto social y ello hace que comience a hablarse de la «crisis fiscal del Estado»;³⁶ piénsese en el efecto de los llamados «estabilizadores automáticos» como el seguro de desempleo (si aumenta el desempleo aumentan sus costes) o los efectos sobre el aumento del gasto en pensiones que ha tenido la estrategia seguida, sobre todo en Europa, de poner en marcha procesos masivos de jubilaciones anticipadas para al menos atenuar el crecimiento de las tasas de desempleo. Todo ello ha llevado a defender la necesidad de recortes en los programas de protección social para tratar de contener el gasto público.

Puede afirmarse, por tanto, que las políticas de protección social no fueron tanto la causa de la crisis económica como una de sus víctimas. Con todo, incluso en términos estrictamente económicos, las prestaciones sociales que el Estado ha mantenido han sido un freno fundamental para que la crisis del último cuarto del siglo XX no alcanzara la hondura y gravedad de las anteriores (por ejemplo la del último cuarto del siglo XIX o la de la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX).

Una idea recurrente del neoliberalismo es responsabilizar a las políticas de protección social de la crisis económica, puesto que éstas limitan o anulan los estímulos a la innovación, al trabajo y a la búsqueda del beneficio individual al promover la igualdad. En su lógica argumental, si todo el mundo tiene asegurado un cierto nivel de renta y se tiende además a que éste sea el mismo para todos, nadie tiene el interés suficiente para realizar un gran esfuerzo en la búsqueda de una mayor riqueza personal. De esta forma, se ahoga el espíritu emprendedor, que ha sido la clave de la enorme generación de riqueza que el capitalismo ha conseguido.

La historia del Estado de Bienestar demuestra ampliamente que esto no ha sido así. Pero más allá de ello, la nueva literatura económica sobre esta problemática pone de manifiesto «en casi todos los modelos empíricos que la desigualdad

es perjudicial para el crecimiento económico».³⁷ Para poder contextualizar adecuadamente esta afirmación hay que tener presente que la identificación del Estado de Bienestar como un mero redistribuidor de rentas (asunto en el que en realidad éste nunca ha ido muy lejos) ignora que éste realiza funciones mucho más amplias. Cabe destacar en este punto las tres siguientes: favorecer la estabilidad social y política del capitalismo promoviendo la cohesión social, contribuir al crecimiento de la productividad del sistema económico y proporcionar seguridad económica a un amplio porcentaje de los ciudadanos.³⁸ Cualquiera de estas tres dimensiones tiene una relevancia notable para el crecimiento económico.

La estabilidad y la cohesión social son elementos de una importancia económica enorme. El capital necesita de horizontes relativamente seguros y previsibles para poder realizar inversiones de medio y largo plazo, que son las que realmente contribuyen al crecimiento económico. La especulación cortoplacista no genera riqueza colectiva ni empleo, sólo el enriquecimiento de algunos individuos a costa del empobrecimiento general. Ciertamente se puede conseguir estabilidad social mediante el autoritarismo dictatorial. Pero ése no es, al menos teóricamente,³⁹ el modelo que el neoliberalismo defiende y tampoco parece un sistema que garantice la estabilidad política y social a largo plazo. Los sistemas democráticos liberales necesitan insoslayablemente de un cierto nivel de protección social para conseguir la estabilidad y la cohesión sociales.

Las sociedades capitalistas pobres y con profundas desigualdades sociales son por lo general inestables y sin perspectivas de mejorar mientras esa inestabilidad (esto es, la extrema desigualdad y pobreza) no se supere, puesto que nada hay más temeroso de la incertidumbre que el capital. En este sentido, se ha dicho que «el Estado de Bienestar puede contribuir, mediante las políticas de reducción de las desigualdades específicas y la redistribución general de la renta, a atemperar el potencial del conflicto social generado por la desigualdad y la polarización social».⁴⁰ E. Bandrés y J.L. García concluyen su análisis señalando que «puesto que la inestabilidad sociopolítica actúa negativamente sobre la tasa de crecimiento, las políticas de bienestar social pueden ser también contempladas desde esta perspectiva como políticas de promoción del crecimiento».⁴¹

La contribución de la política social al crecimiento de la productividad se pone en evidencia con sólo tener en cuenta la renovada importancia de la educación en el crecimiento económico. Una fuerza de trabajo amplia y sólidamente cualificada y un potente sistema de I+D, cuestiones que sólo pueden ser garantizadas por una fuerte inversión pública, son en esta fase de la globalización del capital una condición absolutamente necesaria, aunque nunca condición suficiente como parece desprenderse de algunas líneas de argumentación política, para la mejora de la productividad y la innovación permanentes. Y esto tanto en lo que se refiere a los procesos de producción como a los productos. Hoy parece ya bastante obvio que es imprescindible una decidida intervención y apoyo estatal si se quieren alcanzar estos objetivos. Y es que «la provisión de servicios sociales universa-

les —educación y sanidad son los de mayor importancia— contribuyen positivamente a la formación de capital humano, el cual constituye uno de los argumentos principales de la función de producción agregada. Una población más sana y más educada es también más productiva, se adapta mejor a los cambios tecnológicos y repercute de forma decisiva en el crecimiento económico».⁴²

La seguridad económica de los ciudadanos, que en el capitalismo para un amplio sector de la población sólo puede garantizar el Estado, es a su vez un factor de suma importancia para la existencia de una demanda de bienes (sobre todo los de carácter duradero) y servicios estable y sostenida. No se puede consumir si no se dispone de los recursos económicos necesarios o si no se tiene algún grado de certeza acerca de que se va a disponer de ellos. El consumo a plazos o a crédito, sin el cual el capitalismo hoy no podría subsistir, sólo es posible en un clima de seguridad económica. Éste tiene uno de sus ejes esenciales en la existencia de garantías de que se va a tener un empleo o de que la renta individual o familiar no va a descender notablemente si se pierde.⁴³ En este punto se revelan como fundamentales el seguro de desempleo (o de accidente o enfermedad así como pensiones seguras) y, cada vez más, la existencia de más de un perceptor de ingresos en la unidad familiar, dada la bajada de los salarios reales en algunos Estados de Bienestar. De aquí que las políticas activas de empleo por parte de los poderes públicos se estén convirtiendo en un eje neurálgico de la superación de la crisis económica (es de destacar, por ejemplo, la intensa creación de empleo público por parte del Estado sueco).

En otro orden de cosas, la apertura de las economías se está convirtiendo en una de las precondiciones esenciales del crecimiento económico en los países del capitalismo avanzado: la competitividad internacional es un elemento cada vez más importante en la expansión de las economías nacionales. Está ya muy acreditado que el grado de apertura de una economía no depende sólo de unas fuerzas de mercado ágiles, innovadoras y eficientes; esto es, no sólo está condicionado por la actuación de unas empresas con el máximo grado de competitividad en su segmento o segmentos de producción, sino que requiere también de forma primordial de la existencia de ciertas precondiciones sociales y políticas. De hecho, ya el Estado de Bienestar keynesiano «se convirtió en un fundamento y una garantía e hizo posible un nivel de división internacional del trabajo y de integración anteriormente inimaginable».⁴⁴ A una conclusión similar llegan A. Pfaller, I. Gough y G. Therborn cuando, tras una amplia investigación sobre cinco países de la OCDE, establecen que «parece que los Estados de Bienestar más completos de nuestra muestra, como Suecia y Alemania Occidental, han sido los que más éxito han tenido a la hora de orientar su economía hacia una producción de alta productividad y alta tecnología».⁴⁵

En la situación actual de enorme intensificación en la apertura de las economías nacionales, los riesgos económicos y sociales que inevitablemente lleva asociados este proceso deben ser necesariamente atemperados y minimizados, pues

de lo contrario podrían provocar explosiones políticas difíciles de controlar.⁴⁶ En este sentido, hay tres ámbitos relacionados con el Estado de Bienestar que resultan vitales: la estabilización de las expectativas, la organización de fuentes de oportunidades vitales no mercantiles, y la posibilidad de compensar a aquellos incapaces de adaptarse.

Finalmente, se ha pretendido justificar argumentadamente también la inviabilidad financiera del Estado de Bienestar. Por esta razón, los gastos sociales deberían ser eliminados o severamente recortados.

Pese a lo reiterado y machacón de este discurso, recurrente en cualquier discusión sobre el Estado de Bienestar, el gasto social en las últimas décadas en la casi totalidad de los Estados de Bienestar no ha hecho otra cosa que crecer,⁴⁷ pese a no haberlo hecho al ritmo que lo venía haciendo y al que las propias consecuencias de la crisis económica hacía necesario. Ello además en circunstancias en las que algunos Estados han logrado detener el crecimiento del déficit público y aun reducirlo. Y todo ello, además, habiéndose congelado, cuando no reducido, la presión fiscal (especialmente a las rentas más altas). Esto ha conducido a autores como P. Rosanvallon o R. Mishra a afirmar que los límites al desarrollo del Estado de Bienestar no son estrictamente financieros sino más bien de índole política e ideológica.⁴⁸ Esto no quiere decir que la política social no tenga un límite en su crecimiento por razones financieras sino que, por un lado, ese límite se decide políticamente y, por otro, no es el hecho de haber alcanzado el límite económico lo que fundamenta las opciones políticas que han defendido su desmantelamiento. Como señalan A. Castells y N. Bosch, «no puede afirmarse, en efecto, que los problemas del Estado de Bienestar procedan, en lo sustancial, de una mayor escasez de recursos económicos en las economías occidentales. Por el contrario, estas economías han seguido creciendo... y su nivel de rentas es más alto que en cualquier otro momento de la historia. No parece, pues, razonable argumentar que ahora no se esté en condiciones de financiar un conjunto de bienes y servicios que sí se podían financiar en el pasado».⁴⁹ Como, por otra parte, el apoyo ciudadano a los programas de política social sigue siendo muy sólido, puede afirmarse que todavía existe la voluntad en amplios sectores de la ciudadanía de pagar incluso un nivel superior de impuestos si esto se reflejara realmente en un aumento y mejora de los servicios prestados por el Estado.

Desde una perspectiva económica podemos concluir que la política de protección social *per se* ni es un impedimento para el crecimiento económico ni obstaculiza el proceso de apertura y mejora de la competitividad de las economías nacionales. Todo lo contrario, en la actual fase de desarrollo del capitalismo avanzado, una cierta política de protección social del Estado sigue siendo una condición necesaria para el éxito económico de los diferentes países. Como, por otra parte, no se ha alcanzado el límite financiero (teniendo en cuenta que ese límite no es tanto económico como político) que las economías del capitalismo avanzado se pueden permitir, se puede concluir con E. Hobsbawm que «no sólo hay razones

sociales, sino también económicas, para regresar a la política de la socialdemocracia»,⁵⁰ y esto si es que en algún momento ésta fue real y radicalmente abandonada, más allá de la retórica política de la nueva derecha.

2.2. *Los impedimentos de naturaleza sociopolítica*

En los planos político y social el dismantelamiento del Estado de Bienestar es también muy problemático. De ahí la desesperación de los neoliberales cuando, aun siendo dominantes en el ámbito ideológico e incluso habiendo ganado a partir de finales de la década de los setenta del siglo XX la mayoría de los gobiernos del capitalismo avanzado (fueran éstos conservadores o socialdemócratas, aunque en distinta medida), se vieron absolutamente impotentes para dismantelar las estructuras esenciales del Estado de Bienestar.⁵¹ El conjunto de razones para explicar este hecho es amplio. Me detendré de forma breve sólo en las que considero principales.

En primer lugar, es necesario señalar el carácter inherentemente conservador de los sistemas democráticos. Las estructuras y los programas políticos democráticos tienen un fuerte componente inercial. Habitualmente son el fruto de un complejo proceso histórico de relación de fuerzas que, una vez cristalizan, tienen una fuerte proclividad a su mantenimiento. «La primera protección principal para los programas sociales —señala P. Pierson— proviene de las características generalmente conservadoras de las instituciones políticas democráticas. El Estado de Bienestar ahora representa el *statu quo*, con todas las ventajas políticas que confiere ese estatus». ⁵² Serían precisas fuerzas muy potentes, muy decididas al cambio y a asumir sus repercusiones políticas y sociales y un contexto económico adecuado para que las instituciones y programas políticos largamente arraigados pudieran ser drásticamente reformados. Pese a todo, no parece que en las últimas décadas se hayan dado esas condiciones.

Por otra parte, el salto cuantitativo y cualitativo en la intervención del Estado que se produjo en los países capitalistas avanzados a partir de la Segunda Guerra Mundial respondía más a criterios productivos que distributivos. Por esta razón, la mejora generalizada del bienestar material de la población experimentada en esos países ha sido un efecto más bien subsidiario, y en cierta forma inevitable, de la persecución del objetivo primordial, que no era otro que el de la reconstrucción de las condiciones que hicieran posible la reanudación del proceso de acumulación de capital quebrado por la Gran Depresión de los años treinta. No obstante esto, los niveles de bienestar alcanzados tienden a consolidarse con el tiempo y a volverse relativamente independientes de los objetivos productivos iniciales, de tal forma que se hace políticamente muy difícil y complicada la vuelta atrás. La mayor parte de los elementos integrantes de las políticas de protección social han pasado a ser considerados por el conjunto de la ciudadanía, y particularmente por

el trabajo organizado, como «conquistas históricas» a las que no se está dispuesto a renunciar en ninguna circunstancia. Fenómenos tales como la educación y la sanidad gratuitas, seguridad social, ayudas a la vivienda y al transporte, asistencia social, etc., forman parte ya de la cultura de las sociedades avanzadas. No son programas accidentales de los que se pueda prescindir con sólo deseárselo un gobierno o una fuerza política; están profundamente enraizados en la cultura de esas sociedades y forman parte indisoluble de su paisaje, como el idioma, la arquitectura o las tradiciones.

Debe tenerse presente, además, que forman parte de la imagen exterior y del prestigio (con todas sus consecuencias políticas, que no son precisamente banales) de esos países. Considérese cómo afectó en 2005 al prestigio de Estados Unidos la puesta en evidencia por el huracán Katrina de los niveles de pobreza y marginación existentes en ese país, o al de Francia la sublevación de los jóvenes hijos de inmigrantes de los barrios marginales de la mayoría de las grandes ciudades francesas.

Se puede afirmar, por tanto, salvo debacle sociopolítica, la imposibilidad social y cultural, al menos en el corto y medio plazo, del desmantelamiento de los elementos centrales de lo que ha sido en los últimos cincuenta años la política social del Estado en los países capitalistas avanzados. Sería como un regreso al pasado, como una marcha atrás en el progreso material de esas sociedades y eso es algo que ninguna de ellas, democráticamente, está dispuesta a realizar.

Es fácil entender que hay una notable diferencia entre, por un lado, extender beneficios a un amplio número de personas y, por otro lado, quitarles esos beneficios. Proporcionar y ampliar la protección social es, si se dispone de los recursos económicos necesarios y existe la presión social imprescindible para ello, una tarea política fácil, gratificante y muy agradecida. Recortarlos, aunque no se disponga de los recursos, es difícil, ingrato y siempre incomprendido. Para los políticos profesionales ésta es una cuestión de enorme envergadura. Por esta razón, el análisis de los sistemas democráticos capitalistas realizado por A. Downs, abstracción hecha de sus razones y objetivos, no deja de tener fundamento en alguno de sus puntos.⁵³ La necesidad de obtener respaldo electoral les lleva irremediablemente a tener que ofrecer a sus electores cuanta más protección y servicios sociales mejor. Quiere decir esto que, en una situación normal, hay límites en la oferta de protección y servicios públicos, que se definen históricamente, por debajo de los cuales ningún aspirante puede quedar si pretende ser elegido: «los asaltos frontales al Estado de Bienestar conllevan tremendos riesgos electorales».⁵⁴ La Alemania dividida entre Schröder y Merkel a finales de 2005 lo evidenció.

El Estado de Bienestar sigue disfrutando de un considerable apoyo social. Aun en los años más duros de la ofensiva política neoliberal y cuando su ideología había penetrado prácticamente todos los sectores sociales hasta casi convertirse en sentido común, la legitimidad del Estado de Bienestar permaneció prácticamente

intacta. Debido a ello, la eliminación de los elementos centrales de la política de protección social del Estado es difícilmente realizable por métodos democráticos;⁵⁵ al menos difícilmente se reúne el consenso político y social que facilite su realización. Y es que el Estado de Bienestar «afecta a intereses de tal magnitud, que ninguna coalición anti-Estado de Bienestar pueden desplazar de forma democrática».⁵⁶

Nos encontramos así con el hecho de que la democracia ha funcionado como una barrera eficaz contra las pretensiones de la nueva derecha de mercantilizar radicalmente la sociedad. Si bien el neoliberalismo podría estar estableciendo de forma dinámica el «techo» o límite superior del Estado de Bienestar, la democracia, entendida en el más amplio de los sentidos (para que no incluya sólo la democracia electoral sino también la acción de los distintos grupos de intereses presentes como los sindicatos y los llamados «nuevos movimientos sociales») está fijando también dinámicamente el «suelo» o límite inferior.

Ello a pesar de que los grupos tradicionales de apoyo al Estado de Bienestar (sindicatos y partidos socialdemócratas) han perdido capacidad organizativa y movilizadora y generalmente se han «acomodado». Ciertamente el poder de los grandes sindicatos clásicos y de los partidos de la izquierda reformista se ha debilitado; por esta razón, en general ya no son fuerzas con la capacidad (y tal vez ni con la voluntad) para presionar eficazmente a favor del mantenimiento y desarrollo de las políticas públicas de protección social. En el caso particular de los grandes sindicatos de masas, la nueva derecha ha tenido como uno de sus objetivos principales su eliminación (*environment union free*) o, al menos, su debilitamiento tanto en el plano organizativo y movilizador como en el de la ideología que guiaba su acción; y en esto sí que ha alcanzado un notable éxito. No obstante, son fuerzas que siguen teniendo, sobre todo en Europa, una importante presencia social y mantienen una cierta capacidad de resistencia. En cualquier caso, como señala P. Pierson, «hay poca evidencia de que el declive (del trabajo organizado) haya tenido un impacto fundamental sobre los Estados de Bienestar: los recortes en los programas sociales han sido más moderados que la aguda bajada del poder del trabajo de lo que en muchos países se podía esperar, y aparece poca correlación entre el declive en los recursos de poder de la izquierda y la magnitud de la reducción».⁵⁷

Si obviamos en este momento que, como ya he señalado, la política de protección social es también una necesidad del propio desarrollo actual del capitalismo al margen de las fuerzas políticas y sociales que la defiendan, la explicación a este fenómeno puede estar en que si bien las fuerzas tradicionales de apoyo al Estado de Bienestar han perdido poder político y han rechazado su discurso y su *praxis*, esa pérdida de poder y su asunción de algunos de los presupuestos del neoliberalismo ha sido suplida, en buena medida, por el poder creciente de los muy variados y tenaces nuevos grupos de interés que ha generado el propio desarrollo histórico del Estado de Bienestar: los llamados

«nuevos movimientos sociales». En realidad, cada programa de política social particular, cada problema social sea cual sea su magnitud genera un grupo de interés singular, que con cierta frecuencia confluye con los «viejos movimientos sociales», un grupo que lucha denodadamente por ver satisfecha su reivindicación. Pese a su fragmentación y a su multiplicidad, progresivamente se han ido convirtiendo en importantes actores políticos que los gobiernos tratan cuando menos de calmar.

Conclusión

De todo lo expuesto se puede concluir afirmando la irreversibilidad sustancial, al menos en el corto y medio plazo, del Estado de Bienestar en los países del capitalismo avanzado. En el plano económico, el nivel de desarrollo actual del capitalismo y la llamada globalización del capital exige de Estados amplios y con capacidad de intervención tanto en el plano doméstico como en el exterior; esta intervención que no puede reducirse a la mera liberalización y mercantilización sino que debe continuar ocupándose tanto del control social —políticas destinadas a fomentar un cierto grado de cohesión social y estabilidad política que exigen inexorablemente sistemas de seguridad social— como de recrear y mantener las condiciones económicas, jurídicas y políticas que hagan posible el proceso de acumulación de capital: básicamente la creación de las infraestructuras físicas y sociales necesarias y las políticas para el manejo y estímulo de la demanda agregada. En el plano sociopolítico, el carácter inherentemente conservador de las democracias capitalistas, el mantenimiento de un fuerte apoyo de la ciudadanía al Estado de Bienestar y la existencia de fuerzas sociales «viejas» y «nuevas» que siguen apoyándolo hacen que sea prácticamente imposible su desmantelamiento por métodos democráticos.

Ahora bien, que las estructuras y los programas sociales fundamentales del Estado de Bienestar no hayan podido ser eliminados ni lo vayan a ser en un futuro que podamos prever no significa que no se hayan producido cambios ni que haya empeorado en algunas de sus dimensiones. Los cambios que se han producido en el Estado de Bienestar no eran, sin embargo, la cuestión de la que iba a ocuparme aquí.⁵⁸

NOTAS

1. Quiero dejar constancia aquí de mi agradecimiento a P. Ródenas y D. García por sus valiosos comentarios y observaciones a este trabajo.

2. Véase J. Willianon, «Ten Areas of Policy Reform», en J. Willianon, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 9-34.

3. El objeto de este trabajo es el análisis de la relación entre globalización y Estado de Bienestar. Al ser éste último un fenómeno circunscrito a los países capitalistas avanzados no me voy a ocupar

aquí de las repercusiones de esta fase de globalización del capitalismo en los países periféricos. Baste señalar que a ellos sí que les ha sido aplicado con todo rigor el Consenso de Washington, que las consecuencias económicas y sociales de ello han sido terribles y que el mantenimiento de los rasgos esenciales del Estado de Bienestar en los países capitalistas avanzados ha sido en parte posible por la extensión de la superexplotación a más trabajadores de los países periféricos y semiperiféricos posibilitada por la globalización neoliberal.

4. Veáanse, entre otros, los siguientes textos: P. Pierson, «The New Politics of the Welfare State», *World Politics*, n.º 48, 1996; R. Clayton y J. Pontusson, «Welfare State Retrenchment Revisited. Entitlements Cut, Public Sector Restructuring, and Inequalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies», *World Politics*, n.º 5, 1998; V. George y P. Taylor-Gooby, *European Welfare Policy*, McMillan, 1996; G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economy*, Londres, Sage, 1997; L. Moreno (comp.), *Unión Europea y Estado de Bienestar*, Madrid, CSIC, 1997; y J. Rodríguez Guerra, *Capitalismo flexible y Estado de Bienestar*, Granada, Comares, 2001.

5. Véase, para el caso particular de Estados Unidos, T. Platt, «The State of Welfare. United States 2003», *Monthly Review*, octubre 2003; y para el de Gran Bretaña, M. Jacques (ed.), *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Barcelona, Icaria, 2000.

6. Véase M. Aglietta, *Regulación y crisis del capitalismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979.

7. Véase D. Harvey, «Globalisation in Question», *Rethinking Marxism*, vol. 8, n.º 4, 1995; P. Hirst y G. Thompson, «Globalisation», *Soundings*, vol. 4, otoño 1996; P. Hirst y G. Thompson, *Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1999. Los franceses, y en general los movimientos antiglobalización, parecen preferir el término «mundialización» para caracterizar el fenómeno. Véase por ejemplo F. Chesnais, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1997.

8. R. Mishra, «Los límites del Estado de Bienestar», en S. Muñoz *et alii* (dirs.), *Las estructuras del Estado de Bienestar en Europa*, Madrid, Cívitas, 2000, p. 502.

9. P. Taylor-Gooby, «Risk and the Welfare State», *British Journal of Sociology*, vol. 30, n.º 2, 1999, p. 178.

10. Debe quedar claro que en ningún caso se han eliminado la totalidad de esas barreras, de modo muy especial en los países capitalistas avanzados. Podemos citar como ejemplo las crecientes restricciones a los movimientos migratorios de la fuerza de trabajo o la descarada protección de ciertos sectores económicos que practica la llamada Triada: Estados Unidos, Unión Europea y Japón. En definitiva, puede afirmarse que los que se han visto obligados a abrir sus economías, a favor sobre todo de las grandes multinacionales, han sido los países periféricos y semiperiféricos.

11. Tal vez los autores más representativos de esta visión apologética de la globalización sean K. Ohmae con su muy influyente libro *The End of Nation State. The Rise of Regional Economies*, Londres, Harper Collins, 1995, y J. Naisbits, *Global Paradox: the Bigger the World Economy, the More Powerful its Smallest Players*, Londres, Brealey, 1994. Véase también, aunque desde otra perspectiva, R. Reich, *The Work of Nation: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Nueva York, Simon and Schuster, 1991.

12. G. de la Dehesa, *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza, 2000, p. 19.

13. K. Ohmae, *op. cit.*, pp. 19-20.

14. G. Arrighi, «La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación de capital», *Iniciativa Socialista*, n.º 48, marzo 1998, p. 26.

15. Para comprobar la enorme importancia que históricamente ha tenido el Estado en las distintas fases de desarrollo del capitalismo puede verse K. Polanyi, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, La Piqueta, 1999; Ch. Tilly, *Coerción, capital y Estados europeos. 990-1990*, Alianza, Madrid, 1992; y J. Hall y G.I. Ikemberry, *El Estado*, Madrid, Alianza, 1993.

16. Véase, por ejemplo, L. Panitch, «El nuevo Estado imperial», *New Left Review*, n.º 3, 2000. Allí donde el debilitamiento del Estado por efecto de la globalización ha sido notable (muchos países del Sur) ya empiezan a oírse voces en el seno del neoliberalismo acerca de la necesidad de su reconstrucción. Un buen ejemplo de ello es el del conspicuo neoliberal F. Fukuyama en *La construcción del Estado: gobierno y orden mundial en el siglo XXI*, Madrid, Ediciones B, 2004.

17. Véase J. Gray, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós, 2000.

18. Véase G. Soros, «Toward a Global Open Society», *The Atlantic Monthly*, enero 1998.

19. J. Gray, *op. cit.*, p. 15.

20. K. Polanyi, *op. cit.*, p. 26.

21. J. Gray, *op. cit.*, p. 23.

22. *Ibid.*, p. 30.

23. C. Offe, «Tesis sobre la teoría del Estado», en C. Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990, p. 125.

24. Véase D. Bell, «The World and the United States in 2013», *Daedalus*, verano 1987.

25. Véase D. Rodrik, «Why do more open countries have bigger governments», *National Bureau of Economic Research*, n.º 5.537, abril 1996.

26. J. Hall y G. Ikemerry, *op. cit.*, p. 70. En este mismo sentido señala E. Hobsbawm que «la economía global no ha reemplazado al mundo de los Estados, del poder político y de las políticas» (E. Hobsbawm, «La muerte del neoliberalismo», en M. Jacques [ed.], *op. cit.*, p. 51).

27. E. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 101.

28. Véase al respecto D. Zolo, *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona, Paidós, 2000.

29. D. Held, «La globalización», en M. Jaques (ed.), *op. cit.*, p. 146.

30. *Ibid.*, p. 47.

31. J. Hall y G. Ikemerry, *op. cit.*, p. 167.

32. G. de la Dehesa, *op. cit.*, p. 120.

33. Por esta razón, tal vez sea un buen momento para redoblar los esfuerzos en la búsqueda de una vía que nos permita trascender el Estado de Bienestar, tan limitado en términos de justicia, libertad e igualdad, y tratar de construir una sociedad en la que realmente estas aspiraciones universalizables se puedan satisfacer plenamente. Pero éste es un asunto que no tiene cabida en este trabajo.

34. Véase A. Pfaller, I. Gough y G. Therborn, *Competitividad económica y Estado de Bienestar*, Madrid, MTSS, pp. 28 y ss.

35. *Ibid.*, p. 70. Un ejemplo claro de este hecho lo representa la economía estadounidense. Es la economía avanzada en la que más lejos se ha ido en la remercantilización y en los recortes del Estado de Bienestar (que nunca fue muy amplio, por otra parte) y sin embargo no ha hecho otra cosa en las últimas décadas que perder competitividad internacional como refleja su abultadísimo déficit comercial. Dos interesantísimos estudios sobre el declive económico de Estados Unidos son los de R. Brenner, *La expansión económica y la burbuja bursátil. Estados Unidos y la economía mundial*, Madrid, Akal, 2003, y el de R. Pollin, *Los contornos del declive*, Madrid, Akal, 2005.

En el mismo sentido que Pfaller, Gough y Therborn se han pronunciado, entre nosotros, G. Rodríguez Cabrero (véase «Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea») y G. de la Dehesa. Éste último señala que una de las falacias sobre la globalización y la competitividad es «creer que la globalización y mayor competencia de los países de bajos salarios llevan inexorablemente a la reducción de los generosos Estados del bienestar en los países desarrollados. La evidencia empírica demuestra que países como Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega están entre los países más competitivos del mundo y,

sin embargo, mantienen también los Estados del bienestar más generosos del mundo» (G. de la Dehesa, «Siete falacias sobre la globalización y la competitividad», *El País*, 29-12-2005, p. 40).

36. Véase J. O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981.

37. E. Bandrés y J.L. García, «Estado de Bienestar y crecimiento económico», en S. Muñoz *et alii*, *op. cit.*, p. 257.

38. *Ibid.*, p. 267.

39. No debe perderse de vista que el neoliberalismo no ha dudado en recurrir a dictaduras militares o a pseudodemocracias para imponer su dogma en los países periféricos y semiperiféricos.

40. E. Bandrés y J.L. García, *op. cit.*, p. 286.

41. *Ibid.*, p. 286.

42. E. Bandrés, «¿A quién beneficia el Estado de Bienestar?», en VV.AA., *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria, 1996, p. 141. Véase también A.B. Atkinson, «Is the Welfare State Necessarily an Obstacle to Economic Growth?», *European Economic Review*, n.º 39, 1995.

43. Podemos tomar como ejemplo de este hecho la situación actual de Alemania. Su débil crecimiento económico se debe a la atonía de la demanda interna motivada por la incertidumbre de la población ante el futuro. Sin embargo, Alemania sigue teniendo una altísima competitividad internacional y continúa siendo uno de los principales países exportadores del mundo.

44. E. Rieger y S. Leibfried, «Welfare Limits to Globalization», *Politics and Society*, vol. 26, n.º 3, 1998, p. 368.

45. A. Pfaller, I. Gough y G. Therborn, *op. cit.*, p. 375.

46. Un ejemplo de ello es lo que ha ocurrido en Iberoamérica en los últimos años. La brutal aplicación del Consenso de Washington ha producido transformaciones políticas en Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia (es posible que también próximamente en Perú, México, Ecuador y Nicaragua) que pueden tener duras consecuencias para el dominio de esos países por parte del norte desarrollado (particularmente para el dominio de Estados Unidos).

47. Véase V. George, «The Future of Welfare State», en V. George y P. Taylor-Gooby, *European Welfare Policy*, McMillan Press, 1996, pp. 10 y ss.; R. Clayton y J. Pontusson, «Welfare Retrenchment Revisited», *op. cit.*, pp. 78 y ss.; y A. Peacock, «Economic Thought and the Reform of the Welfare State», *Economic Affairs*, marzo 1999.

48. Véase P. Rosanvallon, *La crisis del Estado Providencia*, Madrid, Cívitas, 1995, p. 35, y R. Mishra, «Los límites del Estado de Bienestar», en S. Muñoz *et alii*, *op. cit.*, p. 488.

49. A. Castells y N. Bosch, «El futuro del Estado de Bienestar: algunas líneas de reflexión», en A. Castells y N. Bosch (dirs.), *El futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Cívitas, 1999, p. 33.

50. E. Hobsbawm, «La muerte del neoliberalismo», en M. Jacques (ed.), *op. cit.*, p. 59.

51. Un ensayo que expresa magníficamente esta desesperación es el de M. y R. Friedman, *La tiranía del statu quo*, Barcelona, Ariel, 1984.

52. P. Pierson, «The New Politics of Welfare State», *World Politics*, n.º 48, 1996, p. 145.

53. Véase A. Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.

54. P. Pierson, *op. cit.*, p. 178.

55. Es significativo que en ciertos países subdesarrollados en los que con más crudeza se ha aplicado el programa neoliberal se tuviera que recurrir a dictaduras militares para poder llevarlo a cabo (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, etc.).

56. G. Therborn, «Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones del cambio», en Muñoz, R. (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989, p. 96. Al igual que G. Therborn, C. Offe considera que no existe ninguna fuerza política e ideológica occidental capaz de llevar adelante la liquidación del Estado de Bienestar. Véase C. Offe, «Algunas contradicciones del moderno Estado de Bienestar», en C. Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1994.

57. P. Pierson, *op. cit.*, p. 130.

58. Véase por ejemplo J. Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona, Icaria, 2000; Muñoz, R. (ed.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 2000; y J. Rodríguez Guerra, *Capitalismo flexible y Estado de Bienestar*, *op. cit.*

Jorge Rodríguez Guerra es Profesor titular de Sociología de la Universidad de La Laguna. Ha centrado su investigación en el análisis de tres fenómenos sociales y la interrelación entre ellos: la educación, el trabajo y el Estado. De entre sus últimas publicaciones cabe destacar «Capitalismo flexible y Estado de Bienestar» (Granada, Comares, 2001) y «La transformación de la sociedad salarial y la centralidad del trabajo» (Madrid, Talasa, 2006). Es miembro del Consejo de Redacción de «Papers. Revista de Sociología».