

LA REBELIÓN FISCAL Y LA CLAUDICACIÓN DE LA IZQUIERDA (*)

Por FRANCISCO BELTRÁN ADELL

SUMARIO

I. UN SIGLO DE RESISTENCIA AL PAGO DE IMPUESTOS.—2. LA RUPTURA DE LOS AÑOS 80.—3. LA CREACIÓN DE UN ESTADO MÍNIMO. —4. LA CLAUDICACIÓN DE LA IZQUIERDA: ¿TEMPORAL O DEFINITIVA?

«Considera que los que maldicen a los ricos se pondrían de muy buena gana en su lugar si pudieran... Entonces lo mismo es que se quede rico el que lo es ya.»

(Citado en *El florido pensil*, Andrés Sopena, Ed. Crítica, 1994)

«Suecia parece ser ese tipo tan raro de país en el que los partidos de la izquierda pueden prometer una subida de impuestos y aún ser elegidos.»

(John Madelcy, «The return of the Swedish social democracy: phoenix or ostrich?», *West European Politics*, Vol. 18, No. 2, 1995)

La cuestión de la resistencia a los impuestos ocupa el centro de la agenda política en todo el mundo. Al menos en los países desarrollados existe la creencia de que un partido con aspiraciones de gobierno no puede proponer un incremento de los impuestos en su programa si quiere obtener un respaldo mayoritario de los votantes y más bien tendrá que hacer lo contrario si quiere gobernar. A la pregunta sobre una eventual subida de los impuestos (1), los ciudadanos responden masivamente con desaprobación en las encuestas. En el ojo del huracán de la protesta se encuentra tanto el nivel de los mismos como su progresividad, lo que nos da una primera pista

(*) Desearía agradecer a Fernando Vallespín y a José Ramón Montero sus interesantes comentarios a un borrador de este artículo.

(1) Se considera una pregunta simple, sin matices. Por ejemplo: «¿Le gustaría a Vd. que se incrementaran los impuestos en nuestro país?».

sobre quiénes son los que más vociferan: aquellos contribuyentes de mayor renta y, por tanto, obligados a pagar una cantidad proporcionalmente mayor. Además, el fenómeno puede extrapolarse fácilmente a un plano superior al individual. En España los gobernantes de las comunidades más ricas se enfrentan a los de las más pobres por argumentos fiscales. En la discusión sobre la agenda 2.000, la Europa del norte se enfrenta a la del sur por la financiación de determinados fondos que benefician prioritariamente a los países mediterráneos. Las agencias que componen las Naciones Unidas se ven afectadas por una insuficiencia financiera crónica debido a la resistencia a pagar su deuda por parte del miembro más rico, los Estados Unidos.

Es un hecho que la tendencia histórica de todos los Estados a incrementar la presión y la progresividad fiscal —tendencia reforzada tras la II Guerra Mundial por un contexto económico y social favorable (2)— se ha roto. Hoy en día ocurre lo contrario: una reestructuración impositiva que conlleva un descenso de la presión fiscal, si bien moderado por la resistencias que encuentra (3) y, sobre todo, una menor progresividad del sistema fiscal en su conjunto.

El tema de la llamada rebelión fiscal, siendo importante en sí mismo, deviene crucial cuando consideramos su conexión con la cuestión del gasto público. La política impositiva tiene tres funciones básicas en los Estados contemporáneos: sirve para obtener los recursos que permiten financiar el gasto público, sirve para alterar en un sentido redistributivo la asignación de recursos en la economía (4) y sirve también para redistribuir entre los ciudadanos la asignación de la renta que realiza el mercado. Si nos fijamos en esto último, deducimos que la rebelión fiscal, oponiéndose a unos impuestos que considera demasiado elevados, pero también a su carácter progresivo, va a dificultar la redistribución de la renta. Considerando lo primero, vemos que reduce las posibilidades de gasto público, agudizando el dilema entre inversión pública y transferencias sociales a que se enfrenta todo gobierno. El problema, en la medida en que afecta al Estado, determina el margen de actuación de las políticas públicas en las sociedades democráticas. Aquí reside su trascendencia.

Este artículo se propone aportar algunas ideas al debate sobre la rebelión fiscal y sus consecuencias para el mantenimiento del Estado de bienestar. Al terminar su lectura, me gustaría que se comprendiese la naturaleza esencialmente política del problema, si bien ésta se enmarca en un contexto económico determinado; qué propuestas formulan los que se oponen a los impuestos directos progresivos; quiénes son los beneficiarios reales de estas propuestas y qué tipo de sociedad se configuraría si estas tesis consiguen asentarse. También me gustaría aportar una interpretación

(2) El consenso existente en la postguerra entre la derecha y la izquierda respecto al papel del Estado en una economía desarrollada propició un incremento de la presión fiscal, que, a su vez, fue posible por el elevado crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta.

(3) La dificultad política de reducir el déficit público sólo mediante recortes del gasto hace que la presión fiscal se mantenga elevada.

(4) Por ejemplo, favoreciendo determinadas inversiones frente a otras o encarreciendo relativamente la producción de ciertos bienes.

sobre las actuales estrategias políticas de la izquierda y la derecha respecto al tema de la crisis fiscal del Estado.

En primer lugar sostendré que la resistencia al pago de impuestos surge casi al mismo tiempo que nacen los sistemas fiscales modernos y, en este sentido, no constituye un fenómeno novedoso. Sin embargo, la agudización de la protesta en los años ochenta si es significativa y dará lugar, con el abandono del paradigma keynesiano y la llegada al poder de gobiernos neoconservadores, a un nuevo tipo de política impositiva. Posteriormente veremos cómo la protesta no sólo busca reducir los impuestos y su progresividad sino que se dirige con la misma intensidad a socavar las bases del Estado de bienestar y de las políticas redistributivas. En el plano electoral, han sido los partidos conservadores y liberales los que han recogido estas propuestas y las han introducido en la agenda política. Por último, expondré la postura sostenida actualmente por los partidos socialdemócratas respecto a este tema, resaltando la deficiente estrategia de una izquierda que está permanentemente a la defensiva, lo cual dificulta las posibilidades de una acción decidida en defensa del Estado de bienestar como instrumento de transformación social.

1. UN SIGLO DE RESISTENCIA AL PAGO DE IMPUESTOS

La imposición progresiva sobre la renta surge, en la mayoría de los países, con el paso del s. XIX al s. XX. Anteriormente, los gobiernos se enfrentan a un dilema de difícil solución: por una parte, aquellos que poseen recursos susceptibles de ser gravados poseen también el poder para evitar el pago de impuestos; por otra parte, quienes no tienen poder para evitar los impuestos tampoco tienen nada que pueda ser gravado. Este círculo vicioso se rompe con la aparición de dos fenómenos paralelos: la industrialización, que produce una gran acumulación de rentas, y la democratización, que, mediante el sufragio universal, extiende la condición de ciudadanía a un número creciente de personas (5). La existencia de una base material que se conjuga con la creciente presión popular que reclama a los ricos el pago de impuestos permite su implantación según el principio de *capacidad de pago*.

Hay que señalar que, aunque éste es un principio básico de los sistemas fiscales modernos, era contemplado, a finales del siglo pasado, como algo revolucionario. Por ejemplo, en Estados Unidos

En 1895 el Tribunal Supremo recogió la protesta airada de los ricos, y acabando con la imposición del 2 por 100 sobre las rentas superiores a 4.000 dólares, argumentó que «este asalto sobre el capital no es sino el principio... de una guerra de los pobres contra los ricos; una guerra constantemente creciente en intensidad y amargura». En esto, el Tribunal estaba meramente actuando como eco de otros críticos del impuesto

(5) SVEN STEINMO: *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. Yale University Press, 1993, pág. 22.

progresivo sobre la renta, quienes lo caracterizaban como parte de una «marcha comunista» para «confiscar la riqueza» y «hacer naufragar finalmente la República americana» (6).

Instaurados los impuestos progresivos sobre la renta, el número de individuos sujeto y sus tipos máximos van a crecer enormemente, durante la I Guerra Mundial, por las necesidades de la defensa (7). Esta pauta será común en todos los países contendientes, configurándose un impuesto que empieza a ser una carga para los contribuyentes de altas rentas. Es en este momento cuando empieza a configurarse una poderosa oposición política a los impuestos progresivos, por parte de los sectores con mayores recursos, que acompañará al desarrollo de estos hasta la actualidad.

Si existen unos principios comunes a los impuestos directos en cualquier sistema fiscal moderno, éstos son los de Equidad Vertical y Equidad Horizontal. El primero implica que aquellos que disfrutaban de mayores rentas deben pagar un mayor porcentaje de esas rentas en impuestos. Es decir, el impuesto debe ser progresivo. El segundo implica que aquellos que estén en situaciones diferentes deben pagar una cantidad diferente, aunque su nivel de renta sea similar. Por ello, en todos los sistemas existen exenciones que se aplican en función de la situación personal. La estrategia de oposición política a los impuestos directos se ha desarrollado en ambos frentes, intentando reducir la progresividad e intentando aumentar las exenciones... para los más ricos.

El período de entreguerras contemplará la lucha entre los partidarios de reducir los tipos impositivos que pagan los más ricos y los partidarios de su mantenimiento (y de la progresividad del impuesto) para financiar el naciente intervencionismo económico y social del Estado. Habitualmente, esta lucha se saldará con una ligera pero constante bajada de los tipos y un aumento de las exenciones (8), hasta llegar a la II Guerra Mundial, durante la cual, y por motivos análogos a los de la anterior contienda, se produce un gran incremento de la presión fiscal en todo el mundo. Desde entonces y hasta la década de los años setenta, los sistemas de imposición directa se van a estabilizar de tal manera que permitan un elevado nivel de gasto público, siguiendo el paradigma keynesiano de la postguerra. Y ello ocurrió a pesar de la enorme oposición política de parte de los grupos con mayores recursos. La resistencia de los gobiernos demócrata y laborista y la guerra de Corea, en el caso de Esta-

(6) JAMES E. CRONIN y TERRY G. RADTKE: «La vieja y la nueva política impositiva: Thatcher y Reagan en una perspectiva histórica», en RALPH MILIBAND, LEO PANITCH y JOHN SAVILLE: *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos*, Alfons El Magnánim, Valencia, 1992, pág. 211.

(7) Así, en Estados Unidos, los tipos máximos del impuesto sobre la renta serán en 1916, un 15 por 100; en 1917, un 67 por 100 y en 1918, un 77 por 100. El número de individuos sujeto al impuesto crece desde 362.000 personas en 1916 a 5.518.000 en 1920, que, no obstante, constituye una parte marginal de la fuerza de trabajo americana, estimada en 41 millones para ese año. STEINMO: *op. cit.*, pág. 76.

(8) Excepto en aquellos países que empiezan a construir su Estado de bienestar en este período, como Suecia, donde los tipos máximos se elevan desde un 25 por 100 en 1921 hasta un 44 por 100 en 1939. STEINMO: *op. cit.*, pág. 87.

dos Unidos y Gran Bretaña (9), la decidida construcción del Estado de bienestar en Europa occidental, el sostenido crecimiento económico y, en general, el consenso en torno al papel del Estado en una sociedad industrial contribuyen a consolidar los cambios fiscales de la guerra y la postguerra. Aunque la oposición prosigue, y su fuerza dependerá del contexto político e institucional en cada país, la cuestión de los impuestos se desideologiza, en parte, para volverse una materia crecientemente técnica. Esto se verifica en mayor medida en aquellos países como Austria, Noruega, Dinamarca, y sobre todo, Suecia (10), en los que, gracias a la fuerza electoral de la socialdemocracia, la construcción del Estado de bienestar avanza más rápidamente, requiriendo un sistema estable de ingresos públicos (11).

2. LA RUPTURA DE LOS AÑOS OCHENTA

Hacia el final de la década de los setenta se produce un cambio cualitativo. En un fenómeno influenciado por la caída en desgracia del paradigma keynesiano a partir de la crisis económica de 1973, la mayoría de los sistemas fiscales abandonarán las características de estabilidad, crecimiento de los ingresos, equidad y progresividad que los definían desde la postguerra. Si bien estos principios se mantienen nominalmente, casi todas las reformas emprendidas en los años ochenta han implicado una rebaja en los tipos del impuesto sobre la renta y en el impuesto sobre sociedades, una disminución de las exenciones y un incremento de la base imponible. En todos los casos, las reformas han sido justificadas en nombre de la simplificación de los impuestos, de la eficiencia y de la justicia, pero cuando uno estudia el resultado final de todos esos cambios puede afirmar que la reforma ha supuesto el desplazamiento de la carga fiscal hacia los contribuyentes de menores rentas (12). Se puede decir, sin caer en la demagogia, que los ricos pagan proporcionalmente menos impuestos ahora que antes de las reformas, y los pobres pagan más. Dado que la reforma no ha proporcionado un crecimiento económico mayor, ni ha ayudado a reducir las desigualdades sociales, sino que, más bien, ha aumentado los problemas que pretendía resolver, como veremos más adelante, su carácter político (13) ha quedado al

(9) CRONIN: *op. cit.*, pág. 218.

(10) Tras la II Guerra Mundial, Suecia construye el sistema fiscal más eficiente del mundo. STEINMO: *op. cit.*, pág. 122.

(11) STEINMO sostiene que el sistema fiscal sueco es regresivo en su conjunto, por la manera en que se apoya en los impuestos indirectos y en las cotizaciones sociales. STEINMO: *op. cit.*, págs. 40 y siguientes. Para una refutación de esta tesis, ver WOLFGANG MERKEL: *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa occidental*, Alfons El Magánim, Valencia, 1995, págs. 148 y siguientes.

(12) STEINMO: *op. cit.*, pág. 156.

(13) Ver JORDI SEVILLA: «Dinámica de pobres y ricos», *El País*, 9 de enero de 1999, pág. 12 y «La rebelión de los ricos contra el IRPF», *Claves de Razón Práctica*, núm. 84, julio-agosto de 1998, pág. 23.

descubierto: los cambios han sido el resultado de la intensificación de la batalla de los ricos por la reducción de los impuestos y su progresividad.

La llegada al poder de partidos neoconservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña a principios de los años ochenta supuso el inicio de las reformas fiscales en todo el mundo, incluso en aquellos países con gobiernos socialdemócratas. La influencia de Thatcher y Reagan en la política económica que llevaban a cabo otros gobiernos se entiende mejor si se observa el contexto político en que se produce su victoria electoral y la situación económica mundial en este período.

El acceso al poder del neoconservadurismo se debió a varios factores, entre los cuales las cuestiones impositivas tuvieron gran importancia. A finales de los setenta, la legitimidad de los impuestos directos y progresivos se había erosionado bastante. En Estados Unidos, la mayoría de los contribuyentes estaba pagando una proporción cada vez mayor de su renta en impuestos y recibía muy poco más en servicios públicos. Mientras que la evasión fiscal disfrutada *de facto* por los muy ricos y las grandes corporaciones quedaba oculta a la gente, la opinión pública reflejaba de un modo creciente la influencia de campañas, sufragadas por la comunidad empresarial, que transmitían la idea de que los elevados impuestos eran causados por los gastos de un gobierno federal «descontrolado» (14). Pronto este clima de opinión se trasladará a la competición electoral, con unos republicanos que se aprovecharon hábilmente de las revueltas impositivas que se estaban produciendo de manera espontánea para introducir en sus programas una especie de nuevo populismo impositivo (15) y unos demócratas que quedaron a la defensiva y permitieron a la derecha extender sus ideas sobre el «despilfarro» gubernamental y la maldad intrínseca de los programas sociales, estigmatizando, de paso, a sus beneficiarios. Como se ha argumentado

Para los contribuyentes, que veían lo que estaban pagando —y no lo que otros no estaban pagando—, el gobierno debía ser el problema, no la respuesta (...) Políticamente, el desplazamiento de la carga impositiva sobre el contribuyente americano medio provocó un golpe de suerte perverso favorable a la economía del *laissez-faire*. La pesada carga impositiva sobre el ciudadano de a pie reforzó la ilusión de que los impuestos habían acabado con el crecimiento (16).

Durante el mismo período, la inflación socava el apoyo público al impuesto sobre la renta en Gran Bretaña, debido al mecanismo de la «rémora fiscal» (17) al que recurre el gobierno laborista. El impuesto ya no es soportado básicamente por los ri-

(14) CRONIN: *op. cit.*, pág. 223.

(15) *Ibid.*, pág. 224.

(16) *Ibid.*, pág. 224.

(17) La «rémora fiscal» consiste en la no indicación de los tipos de un impuesto progresivo frente a la inflación, haciendo que ésta provoque el *salto* automático de los contribuyentes a tramos de renta superiores, aumentando la recaudación. Este mecanismo ha sido utilizado ampliamente por gobiernos de izquierdas y de derechas en todo el mundo para incrementar los ingresos fiscales porque su coste político es menos *visible* que el de un incremento en los tipos impositivos.

cos y la clase media, sino que empieza a suponer una carga para mantener el nivel de vida o de ahorro de esta última y para la clase trabajadora, que se ve obligada a pagar mucho más en impuestos por los servicios que obtiene del Estado (18). Al igual que en el caso americano, este clima de opinión precede, y también determina, la llegada al poder de Thatcher. Así, vemos que

El desencanto hacia el impuesto sobre la renta, afortunadamente, no se tradujo demasiado rápido en una crítica popular contra el Estado del bienestar. Sin embargo, sí que condujo a un resurgir de esa corriente del conservadurismo adversa al Estado (19).

La política impositiva desarrollada por estos gobiernos neoconservadores es bien conocida. En Estados Unidos las reformas de Reagan en el terreno fiscal se caracterizaron por rebajas impositivas generalizadas y enormes ventajas para las grandes corporaciones y los ricos (20). El primer objetivo de la reforma de 1981 era una rebaja lineal del 30 por 100 en los tipos del impuesto sobre la renta. El resultado de las negociaciones no sólo fue una rebaja del 25 por 100 como promedio sino también la aprobación de cientos de exenciones para aquellos grupos con el suficiente poder de presión en el congreso. Estas exenciones se sumaban a las que se habían venido aprobando desde mitad de la década anterior. Las pérdidas de ingresos fiscales por exenciones pasan de 228 millones de dólares en 1981 a 425 millones en 1986. Como consecuencia de estas rebajas y exenciones, el déficit presupuestario pasa de 40,2 millones de dólares en 1979 a 207 millones en 1983 (21). El razonamiento económico subyacente a las reformas era el siguiente: al incrementarse la renta disponible de los ciudadanos por los recortes impositivos, la actividad económica se vería favorecida por una mejora del consumo y/o de la inversión (vía mayor ahorro) y, a medio plazo, aumentaría la recaudación fiscal, disminuyendo así el déficit público. Esto era lo que postulaba la Teoría Económica de la Oferta, que gozaba de amplia aceptación entre los asesores de Reagan. No sólo el déficit se disparó, como hemos visto, sino que, en la práctica, la reforma fiscal adoleció de una ausencia manifiesta de criterios económicos. En su lugar se ejerció un puro cálculo político (22), con el objetivo implícito de favorecer a los grupos con mayor poder y mayor renta.

En Gran Bretaña, el gobierno de Thatcher intentó una reforma económica con una filosofía liberalizadora y una retórica pro-mercado parecida a la de Reagan y para la cual la política impositiva jugaba un papel análogo (23). Una vez más, el ca-

(18) CRONIN: *op. cit.*, pág. 233.

(19) *Ibid.*, pág. 234.

(20) *Ibid.*, pág. 226.

(21) STEINMO: *op. cit.*, pág. 143; págs. 161 y siguientes.

(22) STEINMO: *op. cit.*, pág. 168.

(23) Para una descripción de la política económica británica y de las estrategias electorales del partido Conservador desde 1979 ver CARLES BOIX: *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza, Madrid, 1996, capítulos 8 a 10.

rácter político de las reformas se pone de manifiesto, pese al discurso basado exclusivamente en la eficiencia económica de los neoconservadores al justificar los cambios fiscales. Como argumenta un autor al resumir la política impositiva de los sucesivos gobiernos de Thatcher en la década de los ochenta:

El menguado apoyo popular al impuesto sobre la renta hizo posible que Thatcher actuara impunemente con una política esencialmente clasista. La naturaleza clasista de la política tributaria de Thatcher quedó clara desde el momento en que los conservadores llegaron al poder. En su primer presupuesto, el nuevo gobierno redujo el tipo estándar del impuesto sobre la renta desde el 33 por 100 al 30 por 100 y el tipo máximo desde el 83 por 100 al 60 por 100. Para sufragar estas reducciones los conservadores optaron por incrementar los impuestos más regresivos e indirectos: un enorme alza en el IVA desde un 8 por 100 a un 15 por 100 y un salto en el impuesto sobre el petróleo de 10 peniques por galón. Los efectos de estas políticas fueron principalmente distributivos —los niveles globales de tributación no se vieron reducidos, sino que una mayor parte de la carga debía ser soportada por la clase trabajadora de aquí en adelante (24).

Existe un amplio consenso en torno al resultado final de las reformas en Gran Bretaña —un desplazamiento de la carga fiscal *hacia abajo*, hacia los contribuyentes más pobres— y también a la hora de determinar que los más ricos han sido los beneficiarios del efecto combinado de los cambios impositivos y del recorte y el reajuste de prioridades del presupuesto público de los gobiernos conservadores (25).

¿Qué panorama observamos en otros países en los años ochenta? En general, los cambios fiscales han ido en la misma dirección. Veamos algunos ejemplos. Las reformas aplicadas en los países europeos de tradición socialdemócrata (26) —Dinamarca, Noruega, Suecia y Austria— tienen en común una notable rebaja en los tipos del impuesto sobre la renta y en el de sociedades, un descenso de los tipos máximos que ha beneficiado a los poseedores de altos ingresos y que, por tanto, ha resultado en una menor progresividad del impuesto sobre la renta, una redistribución de la renta en favor de las empresas y una sustitución de impuestos directos por impuestos indirectos regresiva y antiigualitaria (27). En Grecia, el resultado de las reformas llevadas a cabo por el Partido Socialista (PASOK) ha sido una redistribución muy regresiva de la riqueza en contra de la clase media y los trabajadores, en el marco de un sistema fiscal que, en cuanto a la estructura de sus impuestos, y teniendo en cuenta un nivel de fraude fiscal sólo comparable al de España, es uno de los más regresivos de la OCDE (28). Los sucesivos gobiernos del Partido Socialista (PS) no

(24) CRONIN: *op. cit.*, pág. 236.

(25) STEINMO: *op. cit.*, pág. 173; BOIX: *op. cit.*, pág. 264.

(26) MERKEL: *op. cit.*, págs. 156 y siguientes.

(27) Los impuestos indirectos —IVA, impuestos especiales, etc.— gravan básicamente el consumo. Dado que los pobres gastan una proporción mayor de su renta en consumo que los ricos, se dice que estos impuestos son más regresivos que los directos.

(28) MERKEL: *op. cit.*, pág. 266.

modificaron sustancialmente el sistema fiscal francés, que se caracterizaba por la progresividad de sus tipos marginales, las exenciones de las cuales disfrutaban una parte importante de los contribuyentes, las elevadas cuotas sociales y la gran importancia que tienen los impuestos indirectos (29), siendo estos dos últimos elementos los que disminuyen la progresividad del sistema (30). Por último, si nos fijamos en el caso español, el PSOE fracasó a la hora de crear un sistema fiscal más eficiente y más redistributivo. Si bien los socialistas españoles se dedicaron a poner en práctica, a partir de 1983, la reforma fiscal del gobierno de la UCD, aprobada en 1977 pero apenas aplicada (31), e hicieron de la lucha contra el fraude una de las prioridades del gobierno, la realidad es que el incremento de ingresos por nuevos contribuyentes fue marginal y la gran mayoría del aumento de los ingresos residió en el efecto de la rémora fiscal practicada por el gobierno (32).

¿Por qué *todos* los países coincidieron en la dirección regresiva de sus reformas? ¿Por qué las reformas tomaron *esta* dirección y no otra? En este punto podemos retomar las proposiciones formuladas al principio de esta sección y cuya explicación se pospuso hasta revisar los cambios fiscales en los diferentes países: ¿cómo influyeron los nuevos gobiernos neoconservadores en la política económica internacional? ¿qué importancia tuvo el contexto económico? Como se señaló para el caso americano y británico, los ciudadanos mostraban un descontento creciente con sus sistemas impositivos. Éste es el caso en la gran mayoría de países y serviría como explicación para los cambios si no fuera porque los ciudadanos no consideraban sus sistemas fiscales demasiado progresivos sino... ¡demasiado poco progresivos! (33). En un sondeo tras otro, la ciudadanía consideraba que los ricos y las empresas pagaban menos de lo que debían y las clases medias y bajas mucho más. ¿Por qué, entonces, la política fiscal se orienta a favorecer a los más poderosos sin tener en cuenta a la opinión pública? La respuesta la encontramos en el contexto económico e ideológico de los años ochenta, en los que

el argumento en favor de la justicia social fue superado por la defensa del crecimiento económico. El crecimiento, además, estaba cada vez más ligado a la competitividad internacional. (...) el diseño de las políticas impositivas en todas las democracias capitalistas se enfrenta a dos supuestos conflictivos: por una parte, la mayoría de los ciudadanos quiere impuestos altos para los ricos y las empresas; por otra parte, el crecimiento económico depende del *excedente de dinero* (34) de los ricos. A finales del s. xx el ritmo del cambio económico y tecnológico se ha acelerado y estos cambios han forzado un replanteamiento de las políticas impositivas. Existe un amplio consenso sobre la

(29) *Ibid.*, pág. 261.

(30) Al igual que los impuestos indirectos, las cotizaciones sociales se consideran un impuesto regresivo porque son proporcionales: sea cual sea el salario es gravado al mismo tipo.

(31) MERKEL: *op. cit.*, pág. 268.

(32) BOIX: *op. cit.*, pág. 165.

(33) STEINMO: *op. cit.*, pág. 157.

(34) En el original: «"superfluity" of the rich». Superfluity es un término inglés intraducible y que significa excedente o sobra.

idea de que una exitosa economía capitalista depende no sólo de una exitosa clase capitalista, sino también en la disposición de esa clase a usar e invertir su dinero en la economía doméstica (35).

El ciclo largo de crecimiento de la economía de la postguerra permitió conseguir dos objetivos que, a menudo, se muestran en conflicto para los gestores de la política económica: un constante aumento de la renta y una igualmente constante redistribución. Con las crisis de los años setenta, la tasa de ganancia de las empresas empezará a decaer, al mismo tiempo que el centro de gravedad de la política económica se desplaza desde la expansión de la demanda (política fiscal expansiva, tipos de interés bajos y estables) hacia la contracción de la misma (política fiscal restrictiva, tipos elevados e inestables), en un intento de estimular la oferta (36). La economía mundial entra en un proceso imparable de globalización, sobre todo en su aspecto de desregulación financiera. El capital internacional se va a mover cada vez con mayor velocidad de unas economías a otras, buscando la optimización de su rentabilidad. La competitividad internacional pasa a desempeñar un papel mucho mayor en el diseño de la política económica, afectando de lleno a su componente fiscal. En esta situación, se cree que existe un trade-off insuperable entre una mayor redistribución de la renta y su crecimiento. La cuestión prioritaria es restaurar el crecimiento económico y ello implica, a juicio de los gobiernos tanto de izquierda como de derecha desde los años ochenta y dado el papel de la inversión privada en las economías capitalistas avanzadas, elevar la tasa de beneficios de las empresas y favorecer a los grupos de mayores rentas.

Además, estas decisiones económicas se ven influidas por la ofensiva ideológica en contra de los impuestos y en contra del Estado, aunque los gobiernos las justifiquen en términos puramente técnicos. Los grupos más poderosos, tanto a nivel mundial como a nivel doméstico, han tenido un relativo éxito en determinar un contexto político que dé prioridad a sus intereses y en difundir la idea de que el único camino para el progreso de las sociedades democráticas pasa por unas políticas determinadas, políticas que sólo les favorecen a ellos. En este sentido, las *revoluciones* de Thatcher y Reagan suministraron un material legitimador de primer orden, con su retórica de eficiencia y creación de riqueza. Cuando empezó a ser evidente la relación de causalidad entre las políticas inspiradas en esta filosofía neoconservadora y el incremento de la pobreza y la desigualdad, los gobiernos tanto de derecha como de izquierda miraron para otro lado.

(35) STEINMO: *op. cit.*, pág. 158.

(36) Al analizar la crisis se llegó a la conclusión de que ésta no consistía en un problema de demanda, sino en un *shock* de oferta, provocado, entre otras cosas, por un encarecimiento de las materias primas que provoca, en un efecto multiplicador, el encarecimiento de los demás factores de producción. Ello dio lugar a una situación de *estancación*, en la que coexisten un bajo crecimiento, un alto desempleo y una inflación creciente.

3. LA CREACIÓN DE UN ESTADO MÍNIMO

Hemos visto cómo la justificación que subyace a los cambios en la política impositiva es el estímulo de la oferta en la economía, ya que se consideraba que los problemas residían allí y no en el lado de la demanda. ¿Resolvió esta orientación de la política económica, que continúa en la actualidad, los problemas a los que pretendía hacer frente?

Las políticas restrictivas han provocado una enorme ralentización de la demanda: 1) la política monetaria ha sido restrictiva en todo el mundo hasta 1998 y ello ha sido debido tanto a la desaparición del marco institucional de regulación monetaria —Acuerdo de Breton-Woods— en los años setenta, que ha desestabilizado el entorno financiero internacional, como a la competencia mundial por atraer capitales; 2) la política fiscal también ha sido restrictiva, por el énfasis dado a la lucha contra el déficit público y por el hecho de que ésta ha consistido, no en aumentar los ingresos fiscales, sino en recortar el gasto público. La batalla obsesiva contra la inflación (37), instrumentada, además, en perjuicio del empleo, ha sido uno de los motivos de esta orientación restrictiva, aunque no el único. Otras políticas públicas han ayudado tanto a deprimir la demanda como a dotar de mayor poder a los empresarios para regular las condiciones de trabajo e imponer sus criterios salariales. Éste ha sido el caso de las reformas en los mercados de trabajo tendentes a endurecer las condiciones para acceder a los subsidios por desempleo o enfermedad, al fomento de la máxima descentralización posible en la negociación de los convenios laborales, etc. El resultado ha sido un enorme aumento, por un lado, de la desigualdad y de la pobreza (38) y, por otro, del desempleo (39). Los países que han logrado mantener los niveles de empleo (en general, los anglosajones), lo han hecho a costa de una creciente desigualdad salarial y de riqueza (40). En los países en que la desigualdad ha aumentado, pero no en tal magnitud, por sus mecanismos de protección social y las estructuras de sus mercados de trabajo (en general, Europa occidental), el desempleo se ha disparado (41).

(37) Con niveles de inflación cercanos a cero para la mayoría de países de la OCDE, el riesgo ahora consiste en entrar en un proceso deflacionario generalizado (situación que empieza a experimentar Japón) y sobre el cual ha avisado repetidas veces durante este año la Reserva Federal Americana.

(38) Por ejemplo, en 1969 el quintil superior de los hogares estadounidenses tenía siete veces más renta que el quintil inferior. En 1992, la relación era de once veces. En Europa, la redistribución de la renta se ha efectuado en la misma dirección, si bien no de manera tan acusada. Ver ANTON COSTAS: «Más ricos y desiguales», *El País*, 30 de enero de 1999, pág. 12.

(39) Para una excelente explicación de los actuales niveles de desempleo basada en la restricción de la demanda agregada, ver VICENTE NAVARRO: *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Ariel, Barcelona, 1997.

(40) Existen serias reticencias al modo en que Estados Unidos contabiliza su nivel de desempleo, e incluso algunos estudios comienzan a contabilizar a sus 1,8 millones de reclusos (*El País*, 16 de marzo de 1999), la cifra más alta del mundo, como desempleados.

(41) Para una explicación de las diferencias existentes en los niveles de empleo de diferentes países de la OCDE en función de la institucionalización del compromiso político por el pleno empleo, ver

Si la política económica orientada a favorecer la oferta agregada e incrementar la renta de los ricos y de las empresas no ha resuelto los problemas por los cuales se puso en práctica, ¿para qué ha servido? Si desde la primera mitad de la década de los ochenta se conocen los resultados socioeconómicos de esta política, ¿por qué se ha seguido aplicando? Aunque la coyuntura económica ha influido, ni la reforma fiscal ni el cambio de orientación de la política económica se deben explicar en clave económica sino en clave política. Como se ha mencionado varias veces, estamos ante un debate político, en el sentido de lucha por el poder entre grupos sociales. La política llevada a cabo sí ha servido para algo: la reforma impositiva ha aliviado la carga fiscal de los más poderosos, los ricos y las grandes empresas. Además, ha restringido enormemente la actividad del Estado, enfrentado a gastos crecientes (por el pago de subsidios de desempleo y otras partidas de la protección social) y a unos ingresos fiscales menguantes (por la rebaja impositiva y por una menor actividad económica). Los beneficiarios de la incapacidad del Estado para atender las demandas sociales han sido los empresarios privados que han podido cubrir estas demandas, en régimen de lucro, característico del mercado. Aquellas necesidades sociales que no se satisfacen a precios de mercado por los beneficiarios dejan de ser cubiertas. La parte de la economía sustraída al mercado y configurada como servicios y transferencias obtenidos en base a la pertenencia a una sociedad va decreciendo. Así se va estableciendo una sociedad en la que los ciudadanos dejan de serlo para convertirse en *clientes*, carentes de derechos distintos de los que les otorga su capacidad de pago. En esta situación, prestaciones consideradas derechos básicos de ciudadanía (educación, sanidad, pensiones) han pasado a ser ofertadas parcial o totalmente por el sector privado y, aunque sigan siendo financiadas públicamente, se ha puesto en cuestión su carácter de derecho básico: ahora son un bien mercantil, sólo que financiado por el *magnánimo* Estado. Ello ha producido una descapitalización del sistema y una prestación deficiente para la mayoría de la población que no es compensada por las nuevas prestaciones del sector privado, que, por definición, aplican la máxima *«tanto pagas, tanto recibes»*.

Esto podemos comprobarlo en cualquier área de la política social, especialmente en la sanidad y en la educación públicas, en las que la menguante calidad y/o atención recibida, derivada de la insuficiencia económica del sistema, desata una demanda de estos servicios al sector privado, iniciándose una espiral negativa para el primero: trasvase de recursos de lo público a lo privado, mayor descapitalización pública, se acentúa la demanda privada, nuevo trasvase de recursos, etc. En España, los conciertos con hospitales privados para acabar con las listas de espera, la exclusiva responsabilidad privada en la atención primaria de un creciente número de zonas geográficas, y los programas de «cheque escolar» para que las familias *tengan libertad de elección de centro educativo para sus hijos*, sin importar el carácter público o privado de éste, son ejemplos de la privatización encubierta a la que me referí: en vez de dedicar recursos a mejorar el sistema público de sanidad y de educación para convertirlos en los servicios de calidad que los ciudadanos demandan, el actual gobierno prefiere dedicar esos recursos a subvencionar la actividad privada.

Si bien esta tendencia se inició en la anterior etapa socialista, el gobierno del PP está aplicando estos programas a un ritmo frenético.

El verdadero objetivo de la rebelión fiscal de los ricos ha sido la creación progresiva de un Estado mínimo, en línea con la filosofía de la nueva derecha (Hayek, Friedman, Nozick), que sólo tenga funciones de policía (orden público, defensa nacional) y de garante del buen funcionamiento del mercado y del cumplimiento de los contratos de acuerdo a la ley. Toda actividad económica y, sobre todo, cualquier política redistributiva, quedan descartadas (42), ya que el mercado es el que mejor asigna los recursos y distribuye las recompensas, en forma de renta y riqueza (43).

La creación de un Estado mínimo implica acabar con el Estado de bienestar, limitando los ingresos fiscales, tomando el sector privado aquellas actividades que son rentables, abandonando aquellas que tienen como beneficiarios a individuos que no podrían costearlas a precios de mercado y dejando que la renta se distribuya únicamente mediante mecanismos de mercado. La abolición del Estado de bienestar maximiza el poder de los grupos con mayores recursos, porque supone la eliminación de un instrumento para la lucha contra la desigualdad y la pobreza que el sistema capitalista genera. Se configura así una sociedad de ganadores y perdedores, en la que implícitamente subyace la filosofía de que tanto unos como otros merecen su situación en la vida, los ricos por su esfuerzo, suerte, trabajo o inteligencia y los pobres por su carencia de todas estas cosas. Lo único que debieran esperar de la sociedad estos perdedores es cierta beneficencia, a ser posible privada, para que no mueran de hambre o frío y así poder intentar de nuevo volver a ser *ciudadanos decentes a través del duro trabajo*. Los que sostienen estas ideas destacan que hay un lugar para todos bajo el árbol de la prosperidad y la riqueza si los ciudadanos son dejados a su libre albedrío para prosperar, sin interferencias del Estado. Este argumento pasa por alto el consenso verificado en las Ciencias Sociales acerca de la concentración de recursos económicos, políticos y culturales que el mercado lleva a cabo en ausencia de regulación, que imposibilita la igualdad de oportunidades, y mucho menos de resultados, en el sistema capitalista. Además, pisotea cualquier teoría moral sobre la ciudadanía y muestra un desprecio absoluto por los problemas sociales y el dolor humano.

GÓRAN THERBORN: *¿Por qué en algunos países hay más paro que en otros?* Alfons El Magnànim, Valencia, 1989.

(42) Algunos autores añaden a este programa radical la realización de algunas infraestructuras consideradas un Bien Público y cierta función residual de beneficencia.

(43) Una matización importante hay que hacer aquí: Noam Chomsky y otros autores han demostrado que en realidad la derecha, como representante de los intereses de los ricos y las corporaciones, no desea un Estado mínimo, sino un Estado de bienestar que elimine las políticas redistributivas y les favorezca a ellos exclusivamente, mediante el apoyo financiero a las grandes empresas (subvenciones, rescates financieros en caso de quiebra, socialización de pérdidas mediante el establecimiento de fondos públicos de garantía, etc.) y su protección legal frente a la competencia (monopolios, oligopolios, medidas proteccionistas, etc.). El apoyo al complejo militar-industrial norteamericano, enteramente dependiente del presupuesto federal, las subvenciones continuas a las grandes corporaciones o la nacionalización de bancos y empresas con problemas en España en los años ochenta son ejemplos de esta tesis.

Volviendo a la relación entre reformas impositivas y la lucha por acrecentar el poder político, podemos ilustrar el objetivo de eliminación del Estado de bienestar expuesta hasta ahora con el caso del *impuesto de capitación (Poll-Tax)* (44) que se intentó introducir en Gran Bretaña en 1987 (45). Este impuesto pretendía sustituir a los impuestos sobre la propiedad que financiaban, junto a las subvenciones del gobierno central, el gasto de los gobiernos locales. Estos impuestos recaían mayoritariamente sobre votantes conservadores. Además, Thatcher creía que el gasto local era demasiado elevado, por lo menos el de los gobiernos locales en manos del partido laborista. Para corregir estos «problemas», el gobierno propuso sustituir el sistema vigente por otro basado en el pago de un impuesto de capitación, idéntico para todos los adultos mayores de dieciocho años, justificándolo por la necesidad de aumentar la base que soportaba la financiación de los gastos locales y la eficiencia recaudatoria. Dado lo regresivo de la medida, ésta provocó un gran rechazo social y político, masivas protestas ciudadanas y la división del Partido Conservador en torno a la cuestión. El impuesto fue introducido en 1990 y, paradójicamente, le costó el puesto a la primer ministro. El nuevo gobierno de John Major anunció con rapidez la derogación del impuesto, a la vista del vuelco que daban los sondeos en cuanto a las preferencias partidistas de los electores (46). A pesar de su argumentación pro-eficiencia, vemos cómo mediante la reforma fiscal el gobierno de Thatcher realmente buscaba: *a)* disminuir los impuestos pagados por los más ricos; *b)* sustituir un impuesto progresivo (el impuesto sobre la propiedad) por otro regresivo (el impuesto de capitación); *c)* disminuir los ingresos fiscales y, por tanto, el gasto público; y *d)* perjudicar políticamente a los gobiernos locales de izquierda.

Desde finales de la década de los setenta, han sido los gobiernos conservadores y liberales los que han roto con el consenso acerca del papel de las políticas públicas como correctoras de las desigualdades generadas por el mercado, aplicando políticas como las descritas más arriba y dando entrada en escena al llamado *neoliberalismo*. Éste es el sentido que hay que dar al prefijo *neo* que precede al nombre de su filosofía política, ya que sus programas políticos durante los años ochenta y noventa han roto con muchas de las ideas acerca de la cohesión social que estos partidos propugnaban desde los años cuarenta. La consecución de los objetivos neoliberales (eliminación del Estado de bienestar, preponderancia del mercado, concepción de la vida social como una competición con premios y castigos, negación del individuo-ciudadano y exaltación del individuo-*homo economicus* maximizador del interés propio, etc.) ha determinado las políticas públicas en Gran Bretaña, en Estados Unidos y, con las matizaciones adecuadas, la actuación de todos los gobiernos de derechas en las dos últimas décadas. En cualquier caso, los gobiernos conservadores

(44) Un impuesto de capitación es el establecido para financiar un servicio público de tal manera que cualquier contribuyente, sin importar las circunstancias personales, paga una cantidad igual. Por razones obvias, se considera el impuesto más regresivo que existe.

(45) STEINMO: *op. cit.*, pág. 177.

(46) BOLX: *op. cit.*, pág. 337.

han tenido un éxito desigual a la hora de conseguir dismantelar el Estado de bienestar. La capacidad de reducir los impuestos está condicionada a la reducción del gasto público y ello dependerá, a su vez, del nivel de apoyo público para cada programa. A la hora de disminuir el tamaño del Estado, todos los gobiernos se han enfrentado a una situación en la que

las transferencias públicas (tales como gasto sanitario o pensiones) pueden resultar (...) más difíciles de recortar. Especialmente si las transferencias públicas tienen una naturaleza «universal», esto es, si benefician igualmente a las clases media y trabajadora, los conservadores no podrán reducir el gasto social. Si insisten el recortar transferencias sociales universales, se arriesgan a enfrentarse a una oposición creciente de los segmentos medios del electorado y, por consiguiente, a una derrota electoral casi segura (47).

La razón por la que algunos gobiernos conservadores han podido dismantelar las políticas de bienestar con mayor fortuna que otros se debe, en gran parte, al apoyo desigual del que goza el Estado de bienestar en sus países respectivos (48).

El neoliberalismo también ha afectado de manera decisiva a los presupuestos ideológicos y a la práctica de gobierno de la izquierda. En muchos casos, los partidos socialistas y socialdemócratas no han sabido enfrentarse a la derecha en los temas que estos introducían en la agenda política y en otros casos han renunciado a sus señas de identidad sin presentar propuestas innovadoras que adaptasen su ideología igualitaria y emancipadora a los cambios que se han producido en este final de siglo. En lo que considero una actuación decepcionante, la izquierda se ha contagiado de los planteamientos neoliberales en materias clave sin atreverse a dar respuesta a los dilemas que ello planteaba. El debate sobre el fin de las ideologías, la presentación del actual modelo de democracia liberal de mercado como la meta definitiva, la reducción de la agenda política a la mera gestión de *lo que es*, renunciando al debate sobre *lo que debería ser...* son la consecuencia de la rendición de una izquierda que, hasta ahora, se ha visto superada por los acontecimientos.

4. LA CLAUDICACIÓN DE LA IZQUIERDA: ¿TEMPORAL O DEFINITIVA?

La caída del muro de Berlín marca un punto simbólico en el debate sobre los modelos alternativos de sociedad. Desde el colapso de los regímenes comunistas, los que abogan por un sistema capitalista sin injerencia política presumen de haber echado a la basura las quimeras socializantes de aquellos que defendían la acción pública para eliminar el paro, el hambre, la pobreza y la injusticia de nuestras sociedades. El pensamiento neoliberal considera que su utopía ha derrotado a todas las demás y que a partir de ahora la tarea del hombre es defender la «Sociedad Abierta»

(47) BOIX: *op. cit.*, pág. 77.

(48) CRONIN: *op. cit.*, pág. 238; BOIX: *op. cit.*, págs. 321-332.

de los que aún no han escarmentado de sus errores y quicren acabar con ella, por decirlo en términos que Popper suscribiría. La izquierda, si bien andaba errante desde años atrás, se queda sin referente político, lo cual acrecienta la debilidad con la que se enfrenta a los problemas derivados del desarrollo capitalista en el fin de siglo, agravados por dos décadas de hegemonía neoliberal.

Es verdad que la izquierda había renegado del totalitarismo stalinista desde hacía décadas: la socialdemocracia aceptó la transformación progresiva del mercado desde su surgimiento como independiente de los partidos comunistas; éstos intentan conciliar mercado y socialismo con la formación de la corriente eurocomunista; y los nuevos movimientos sociales que darán lugar a partidos ecopacifistas en los años ochenta se oponen al desprecio por los derechos humanos que caracterizaba a estas dictaduras. Y sin embargo, cada vez más la izquierda está sumida en una profunda desorientación, ha sido incapaz de sustituir sus referentes tradicionales y de adaptar su ideología a las cambiantes condiciones y a los nuevos retos que la política neoliberal ha planteado. A mi juicio, los intentos de renovar el pensamiento progresista de Bill Clinton, de Tony Blair y su *Tercera Vía* (The Third Way) o de Gerhard Schröder y su *Nuevo Centro* (Die Neue Mitte) son salidas en falso más cercanas a la política liberal clásica que a la socialdemocracia, y pronto demostrarán su inutilidad para afrontar los verdaderos problemas de justicia social que la izquierda ha querido siempre resolver (49).

Esta desorientación y esta debilidad de la izquierda han provocado que su defensa del Estado de bienestar frente a los ataques de los neoconservadores haya sido muy insuficiente. La izquierda, en una mayoría de países, ha asumido planteamientos teóricos y ha aplicado políticas fundamentadas en soluciones conservadoras a los problemas sociales. Incluso cuando ha intentado, mediante políticas sociales, mejorar la situación de los perjudicados por las políticas de ajuste, sólo ha logrado empeorar las cifras macroeconómicas que pretendía «sancar». Se puede decir que la derecha ha marcado el ritmo político durante todos estos años, mientras que la izquierda ha estado a la defensiva, oponiendo soluciones parciales, en unos casos, y adaptándose al discurso neoliberal por motivos electorales, en otros, pero nunca ofreciendo una alternativa política completa y coherente. Mientras, en sus programas, la búsqueda de la justicia social ha quedado relegada a un segundo plano, en favor de la gestión tecnocrática de las variables macroeconómicas puramente nominales y de la competición en propuestas populistas con la derecha.

Los partidos socialistas y socialdemócratas han fracasado al enfrentarse a la rebelión fiscal y a la hora de crear un consenso político en torno a los impuestos y al Estado de bienestar. Como argumenta un autor, retratando perfectamente la actitud de la izquierda en un buen número de países,

(49) Ni siquiera la crítica al paternalismo de la política socialdemócrata tradicional que encontramos en estas tesis, aunque correcta, es completamente coherente. Creo, más bien, que la izquierda debería fijarse, en este punto, en los programas de partidos demócratas radicales como el suizo o el italiano de Marco Panella y Emma Bonino.

El laborismo en Gran Bretaña y los demócratas en Estados Unidos han intentado típicamente hacer más progresiva la imposición, pero no han sido capaces solos de aumentar significativamente los impuestos o de hacer efectiva su visión de un sistema impositivo justo. En lugar de esto, han tenido que recurrir a las guerras, rearme o inflación para subir los impuestos al nivel necesario para financiar el Estado de bienestar (50) (...) Los líderes de los partidos parecen saber intuitivamente lo que la propia historia muestra con detalle: que los partidarios de los programas sociales han tenido éxito cuando han sido capaces de centrar el debate político en sus méritos o en las necesidades de los electores, pero han fracasado miserablemente cuando el tema de los impuestos ha ocupado el centro de la escena. Responden, consiguientemente, a la nueva política impositiva no con alternativas creativas sino deseando que el asunto desaparezca. Pero los conservadores de ambos países también perciben esto, y han resuelto no dejar que el tema desaparezca. Saben que mientras los impuestos y los déficit dominan el debate político, la izquierda contará con pocas posibilidades de victoria (51).

Lo que ilustra la posición a la defensiva de la izquierda es la asunción acrítica de las teorías sobre la economía de la oferta y la reducción progresiva de las políticas de bienestar (52). Los gobiernos de izquierda no han llevado a cabo la reforma económica del Estado de bienestar que permita la consolidación de los recursos y los programas y su posterior y necesaria ampliación (53). Peor aún, la izquierda no se ha comprometido sinceramente con los procesos sociales y las políticas igualitarias que ella misma puso en práctica en condiciones económicas y políticas mucho más complicadas que las actuales. Una decidida apuesta por el consenso político intergeneracional sobre el papel distributivo del Estado de bienestar hubiera incrementado la legitimidad de las políticas sociales por encima de ideologías y hubiera ampliado el margen de actuación para su profundización.

No es una defensa satisfactoria del Estado de bienestar la propuesta, con origen en la derecha pero asumida por la izquierda, de dirigir los recursos «sólo a aquellos que verdaderamente los necesitan...». Los ciudadanos que financian con sus impuestos servicios de los que no se benefician no tienen ningún motivo para defender tal sistema y pronto pasarán a exigir que estos servicios se presten a través de instituciones de beneficencia privadas. Esta propuesta inicia un proceso imparable de deslegitimación política del sistema redistributivo. Por tanto, la izquierda debe de comprometerse con la universalización de los programas sociales. Podemos comprobar,

(50) CRONIN: *op. cit.*, pág. 240.

(51) *Ibid.*, pág. 199.

(52) Para una excelente enumeración de los dilemas y los márgenes de actuación a los que se enfrenta la izquierda, ver JOSÉ M.^a MARAVALL: *Los resultados de la democracia*, Alianza, Madrid, 1995, capítulo 4, «La identidad económica de la izquierda». Ver también BOIX: *op. cit.*, págs. 73 y siguientes.

(53) Los objetivos igualitarios buscados por los Estados de bienestar avanzados no se han conseguido totalmente y, pese a los programas sociales, la desigualdad social continúa siendo elevada en casi todos los casos exceptuando, quizás, a los países escandinavos. Por ello, y para luchar contra nuevas formas de desigualdad social, creo que es necesario llevar la cuestión de la profundización y la extensión del Estado de bienestar al centro del debate político.

por ejemplo, que cada vez que nos encontramos en una crisis económica se endurecen las condiciones para acceder a determinadas prestaciones sociales, hasta que en la siguiente crisis se reducen de nuevo las ayudas, etc. En tiempos de recesión prolongada, las políticas sociales no universales son las primeras en caer, precisamente porque la mencionada falta de apoyo político hace que sean programas cuya eliminación tiene, relativamente, un menor coste electoral.

En el plano político, la defensa del Estado de bienestar como sistema económico más eficiente y como eje de una estrategia igualitaria a largo plazo pasa por forjar una nueva alianza entre la clase media y la clase trabajadora. Esta alianza permitiría, y a su vez sustentaría, una efectiva universalización de las políticas sociales de bienestar, frente a la propuesta de dirigir los recursos «sólo a aquellos que verdaderamente los necesitan...». Una reforma del Estado de bienestar en este sentido configura un sistema con las siguientes características:

- 1) Es justo. Se garantiza la seguridad de ingresos para todos.
- 2) Permite una fuerte redistribución.
- 3) Es duradero. Como todos, no sólo los pobres, se involucran en los pagos y en los beneficios, obligaciones y derechos, todos tienen un interés en un sistema efectivo y duradero.
- 4) Protege mejor a los más débiles. Los más ricos pierden interés en un sistema en el que ellos pagan pero no reciben beneficios. Por tanto, los programas sujetos a la verificación de los recursos de los interesados (*Means-tested programs*) se convierten en pobres programas para gente pobre.
- 5) Incrementa la libertad personal. Elimina la *estigmatización* a la que somete la verificación de recursos y descarta el problema de la «trampa de la pobreza» —los serios desincentivos a la búsqueda de un empleo derivados de la pérdida de beneficios sociales al traspasar el umbral de pobreza.
- 6) Incrementa la independencia. Elimina la dependencia respecto a los caprichos de filántropos, organizaciones caritativas o los miembros de la familia.
- 7) Otorga libertad de movimiento. Por contraposición a un sistema de beneficios sociales asociados a un trabajo o empresa concreta, en un sistema universal los individuos disfrutan del sistema sanitario o de pensiones aunque cambien de trabajo.
- 8) Minimiza los gastos burocráticos. La verificación de los recursos de los beneficiarios de los programas sociales implica un enorme gasto burocrático. Los programas universales necesitan una información menos detallada, funcionan de manera más simplificada y por tanto requieren una menor burocracia (54).

Éstos son los rasgos distintivos del Estado de bienestar sueco, donde las políticas sociales universales, la estrategia sindical de igualación salarial y el sistema fiscal progresivo han hecho de Suecia el país más igualitario del mundo. Su reverso sería el Estado de bienestar estadounidense, un agregado de ayudas públicas, servicios

(54) TIM TILTON: *The political theory of Swedish Socialdemocracy*, Oxford University Press, 1990, pág. 240.

privados y caridad también privada. En este último sistema se puede comprobar que no existe ninguna garantía de ingresos para sus beneficiarios, es poco distributivo, está sujeto a coyunturas políticas y económicas, estigmatiza a sus usuarios, crea «trampas de pobreza», depende totalmente de la beneficencia privada, hace que los que pierden el empleo pierdan sus prestaciones, y en la mayoría de sus programas ostenta verdaderos récords mundiales en gastos burocráticos, tanto en porcentaje sobre el gasto como en términos absolutos. Y ello a pesar de que los ciudadanos americanos manifiestan en las encuestas querer una mayor implicación del Estado en la solución de sus problemas, lo que puede interpretarse como un deseo de acercamiento a los modelos sociales europeos o de su vecino canadiense. Debemos descartar la tesis de que Estados Unidos no tiene un Estado de bienestar desarrollado porque sus habitantes detestan el gasto público. Como sostiene un autor,

la mayoría de los politólogos creen que las diferencias en la presión fiscal se deben a las diferencias en preferencias sobre el gasto. Es decir, en Estados Unidos los impuestos son más bajos porque a los americanos no les gusta tanto el gasto público como a los suecos. Sugiero que la flecha causal apunta justo en el otro sentido. Tanto a los suecos como a los americanos les gusta el gasto público y odian los impuestos. La diferencia esencial entre el tamaño de los Estados de bienestar americano y sueco tiene menos que ver con diferencias en las actitudes públicas sobre el gasto público que con políticas impositivas concretas elegidas para esos ciudadanos por las elites políticas (55).

Los gobiernos no sólo se enfrentan a los condicionantes estructurales y electorales: también son capaces de modificar el contexto en el que deben actuar, obteniendo, si tienen éxito, un mayor margen de actuación para llevar a cabo políticas que concuerden con sus intereses e ideología. Los partidos conservadores y liberales ya han elegido su modelo de sociedad y el papel que reservan al Estado: predominio del mercado, inexistencia de políticas sociales, Estado mínimo, beneficencia privada. Es la izquierda la que tendrá que intentar llevar a cabo el pacto social y las ideas que aquí se exponen. De no hacerlo, mucho me temo que le será muy difícil la consecución práctica de su ideario político y, en ese caso, sus propuestas de transformación social quedarían reducidas a vana retórica.

(55) STEINMO: *op. cit.*, pág. 193.

