

---

## La justicia social y los cuatro mundos del capitalismo del bienestar \*

Wolfgang Merkel

En este artículo se relaciona la discusión de la filosofía política sobre la justicia social con los resultados empíricos del análisis de políticas sociales, conectando dos líneas de debate que hasta hoy han ido por caminos separados. Se desarrollará el argumento a partir de cuatro preguntas. La pregunta normativa: ¿qué ideas acerca de la justicia social nos ha legado el debate de la filosofía política sobre la justicia? La pregunta sobre la acción teórica: ¿qué criterios de juicio y qué preferencias políticas podemos obtener para una política que se oriente hacia la justicia? La pregunta empírica: ¿a la luz de aquellos criterios de justicia, dispuestos en un orden jerárquico, cómo valoramos los “tres mundos del capitalismo del bienestar”? Y por último, la pregunta institucional: ¿qué lógica debe subyacer para una reforma del Estado del bienestar que sea justa socialmente y factible políticamente?

*Palabras clave: justicia social, política social, capitalismo, Estado del bienestar, reforma del Estado.*

---

### INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años noventa, tras casi dos décadas durante las cuales el clima intelectual neoliberal contuvo tales discusiones, el concepto “justicia social” ha vuelto a ser un tema importante en el discurso político, pasando a tener un papel destacado en la agenda de los gobiernos socialdemócratas. Y esto es así por varias razones. Primero, porque en las últimas dos décadas se han ampliado las diferencias entre ricos y pobres incluso en los países desarrollados. Segundo, porque los Estados del bienestar

---

\* «Social justice and the four worlds of welfare capitalism». Traducción de Eduard Bonet.

de la Europa continental, bajo el peso combinado de la globalización, la individualización y los cambios demográficos, se enfrentan a enormes presiones en favor de una reestructuración significativa. Tal replanteamiento no hace sino reclamar nuevas ideas regulativas de justicia social, que no estén dictadas únicamente por argumentos de eficiencia económica o por los tradicionales conceptos del Estado del bienestar del pasado.

Tras la publicación de la seminal *Theory of Justice* (1971) de John Rawls, el campo de la filosofía política ha venido aportando un número continuamente creciente de ideas, principios y normas de justicia social. Pero hasta ahora, este discurso filosófico apenas ha penetrado en los ámbitos del debate político. Los dos ámbitos discurren demasiado alejados el uno del otro como para ser capaces de influirse mutuamente. Por tanto, debería encontrarse un nivel de mediación entre la discusión filosófica de la justicia social, que tiene frecuentemente unos fundamentos bastante fundamentalistas, y las consideraciones y acciones pragmáticas de las condiciones sociales deseadas y reales.

Buscaré esa mediación a través de cuatro preguntas, cada una formulada a partir de las anteriores, que serán contestadas más abajo:

1. La pregunta normativa: ¿qué concepciones regulativas de la justicia social nos aporta la filosofía política?
2. La pregunta sobre la acción teórica: ¿qué preferencias, en términos de justicia, pueden deducirse a partir de esas aportaciones?
3. La pregunta empírica: a la luz de aquellas preferencias, ¿hasta qué punto son justos “los cuatro mundos del capitalismo del bienestar”?
4. La pregunta institucional: ¿qué lógica(s) debería seguir una reforma del Estado del bienestar para satisfacer a la vez tanto esas preferencias como el imperativo político de la viabilidad?

## I. LA PREGUNTA NORMATIVA: ¿QUÉ CONCEPCIONES REGULATIVAS DE LA JUSTICIA SOCIAL NOS APORTA LA FILOSOFÍA POLÍTICA?

Aunque en la semántica cotidiana a menudo se confundan tales cuestiones, parece trivial señalar que la igualdad distributiva no es en modo alguno justa por sí misma, y que la desigualdad de la distribución no es injusta por sí misma. Lo opuesto puede ser cierto: una distribución igualitaria puede ser injusta y una distribución desigual puede ser justa. La justicia distributiva, pues, tiene un problema para encontrar los criterios sobre los que basar sus decisiones. Ésta es la principal preocupación de las teorías de la justicia, que intentan solucionar este problema partiendo de diferentes axiomas, métodos y justificaciones, y llegan, por tanto, a diferentes principios y afirmaciones de validez. Aquí nos es imposible incluso esbozar las variadas empresas teóricas existentes (véanse Müller y Wegener, 1995; Kersting, 2000 y 2000a). Por lo que elegiré cuatro teorías,

que voy a examinar más detenidamente, usando los dos criterios siguientes para justificar mi selección.

El primer criterio se refiere a las bases axiomáticas de las teorías de la justicia, que se hallan en un tramo continuo que va desde el extremo del individuo hasta el extremo de la comunidad, es decir, desde el individualismo hasta el colectivismo. El segundo se refiere a las implicaciones distributivas de las teorías de la justicia y va desde una posición de aversión a las medidas redistributivas hasta otra posición que las incluye. Éstos son los polos fundamentales de las posiciones axiomáticas de las teorías de la justicia. De este modo, la pregunta normativa se dirime principalmente a partir del punto exacto, a lo largo del tramo continuo entre el extremo individual y el extremo de la comunidad, en el que se halla la justificación axiomática de una determinada teoría de la justicia. En contra de lo que se supone normalmente, el segundo eje, relacionado con la deseabilidad de las medidas (re)distributivas, en gran parte está lógicamente separado del primer eje —individuo/comunidad—. Esto implica, por ejemplo, que las consideraciones sobre la justicia distributiva pueden tomar al individuo como su punto de partida y, aun así, llegar a consecuencias (re)distributivas de mayor calado que las de aquellas teorías que justifican sus posiciones con el recurso a la comunidad.

El cruce de los dos ejes da lugar a cuatro cuadrantes dentro de los cuales se ubican diferentes teorías políticas de la justicia. El primer cuadrante comprende todas las teorías que parten de un axioma estrictamente individualista y concluyen con una clara aversión a la (re)distribución. Este grupo incluye a teóricos tales como John Locke, antepasado del liberalismo moderno, y a Nozick, Buchanan y Hayek, entre nuestros contemporáneos. Escogeré a Friedrich August von Hayek como el mejor exponente de esta posición, puesto que, a diferencia del Nozick de las primeras obras<sup>1</sup>, evita las exageraciones polémicas<sup>2</sup> y es el que ha tenido el mayor impacto político de todos los teóricos mencionados en este campo. El segundo cuadrante lo ocupan teorías que también toman al individuo como punto de partida, pero que llegan a principios bastante más inclinados hacia la redistribución. Posiciones de este tipo han sido sostenidas por John Stuart Mill en el siglo XIX, y hoy más notablemente —y yendo bastante más allá de Mill— por John Rawls, Ronald Dworkin<sup>3</sup> y, más recientemente, también por el economista Amartya Sen. He elegido a John Rawls como el representante de esta posición por su dominio indiscutible en el debate filosófico de la justicia y porque representa una posición mode-

---

1. Naturalmente, me estoy refiriendo al Nozick de *Anarchy, State and Utopia* (1976), no al Nozick “converso de última hora” de la “infinidad comunitaria” (Zintl, 2000: 117).

2. En este cuadrante estamos tratando con teorías rigurosamente liberales que normalmente caen bajo el rótulo de “libertarias”.

3. Esta rama de liberalismo “social”, “desarrollado” o “moderno”, apela al Estado como garante de la igualdad real, no únicamente formal, de recursos y oportunidades de los ciudadanos (véanse, por ejemplo, Rawls, 1971 y 1993; Dworkin, 1981a, 1981b, 1987a y 1987b).

rada dentro de ese cuadrante. Sin embargo, completaré la teoría de la justicia de Rawls con el trabajo filosófico del economista Amartya Sen. Sen toma igualmente al individuo como punto fundamental de su razonamiento. Pero hace un mayor hincapié en las oportunidades, las capacidades y las dotaciones de los individuos que el Rawls “institucionalista”, por lo que es un complemento perfecto al énfasis de Rawls en las reglas y las instituciones. En el tercer cuadrante, delimitado por los ejes de “comunidad” y “no-redistribución”, no hay posiciones que sean teóricamente consistentes. Una teoría que esté orientada hacia la comunidad y que al mismo tiempo se oponga a la redistribución será hasta tal punto contradictoria que no podrá satisfacer criterio alguno de consistencia teórica. En el cuarto y último cuadrante, describiendo posiciones que estén a la vez orientadas hacia la comunidad y abiertas a medidas redistributivas, encontramos un gran número de propuestas en la filosofía política de la justicia. Se pueden hallar posiciones extremas en Kropotkin y otras más moderadas en Rousseau y Walzer. Como moderado y coetáneo nuestro, Michael Walzer representará este cuadrante en mi exploración filosófica de las teorías de la justicia.

### I.1. *La posición libertaria: Friedrich August von Hayek*

Para Hayek —como para todos los filósofos liberales y libertarios interesados en cuestiones relacionadas con la justicia— la autonomía individual precede normativamente a la esfera pública de las decisiones políticas (Zintl, 2000: 95). Por consiguiente, cualquier limitación de esta autonomía, como puede ser la interferencia del Estado del bienestar, deberá estar sujeta a un examen muy riguroso de sus justificaciones. De acuerdo con Hayek, pues, hay al menos tres razones por las que la redistribución institucionalizada del Estado del bienestar que pretende corregir los resultados del mercado no supera este examen:

*El argumento lógico.* Las consecuencias sociales de los intercambios del mercado son consecuencias no intencionadas de acciones individuales. Si no hay intencionalidad ni, con ella, responsabilidad ante sus consecuencias, esas acciones no pueden ser evaluadas a partir de ninguna teoría de la justicia. La afirmación “los mercados son injustos” es, por consiguiente, absurda. La demanda popular de “más justicia social” no es sino un «espejismo semántico» (citado en Kersting, 2000a: 35) de charlatanes socialistas o políticos populistas.

*El argumento cognitivo.* El mercado, esto es, la cooperación voluntaria y limitada legalmente entre individuos, crea un “orden espontáneo en la sociedad”. De esa cooperación voluntaria se desarrollan acumulativamente tradiciones e instituciones que forman sus propias “morales evolucionarias”. «Estas reglas morales exceden las capacidades

de la razón» (Hayek, 1996: 6), por lo que no deberían ser alteradas ni por mayorías políticas ni en base a principios abstractos de racionalidad.

*El argumento de la eficiencia.* Además, el mercado es un ámbito que tiene una eficiencia inigualable. Es acumulativo y evolucionario, y no está creado por un diseño racional. Es más, «el hombre debe algunos de sus mayores éxitos del pasado al hecho de que no fuera capaz de planificar conscientemente la vida social. Que el progreso continúe puede muy bien depender de que el hombre elija conscientemente no ejercer la capacidad de dominación que hoy le otorga su poder» (Hayek, 1971: 48).

Tomados conjuntamente, estos tres argumentos llevan a F. A. von Hayek a rechazar con claridad las correcciones del Estado del bienestar sobre aspectos cuya situación ha sido inducida por el mercado, aspectos como la propiedad y los ingresos. Sin embargo, Hayek no rechaza todas las transferencias sociales gubernamentales. Más bien el Estado debería garantizar una base económica mínima para «todos aquellos que no pueden mantenerse a sí mismos» (*ibid.*, 382). Esto es así porque, por una parte, la ayuda de emergencia es un «deber» moral obvio «de la comunidad» (*ibid.*, 360) y, por otra parte, porque fomenta la estabilidad política y hasta podría llegar a servir como una ayuda funcionalmente necesaria para la movilidad social en las modernas sociedades industriales. Por consiguiente, Hayek recomienda una sociedad basada en la igualdad ante la ley y la máxima seguridad contractual (en el mercado) secundada por una protección social mínima respaldada por transferencias (véase Zintl, 2000: 105). Cualesquiera otras restricciones de la libertad (económica) contractual tendrán resultados no liberales y, por tanto, no podrán ser justificadas. El dominio del principio meritocrático inducido por el mercado permitiría a lo sumo el Estado del bienestar marginal del diseño norteamericano.

## 1.2. *La posición liberal social: John Rawls*

John Rawls y Hayek comparten el mismo punto de partida; piensan en cualquier filosofía de la sociedad justa sólo a partir del individuo. Pero Rawls (1971) desarrolla un método distinto para justificar sus principios de justicia y, no en poca parte debido a ello, llega a unas reglas de distribución diametralmente opuestas. El foco de esta discusión no será una reiterada exposición y crítica de la *posición original* en la que individuos maximizadores de beneficios que tienen aversión al riesgo se sitúan tras el velo de la ignorancia y, cayendo en la estrategia filosófico-moral, aceptan con imparcialidad las estructuras sociales distributivas. Por ahora es más importante el hecho de que Rawls, a diferencia de Hayek, trate la justicia no como una virtud individual, sino que, puesto que codetermina las opciones vitales de la gente, vea la estructura institucional de una sociedad como el principal destinatario de cualquier exigencia de justicia.

Mientras que el mercado tiene la característica de tener una eficiencia de asignaciones insuperada, la creación de condiciones sociales justas no está entre sus características (Kersting, 2000: 42). La principal razón para esta ceguera ética reside en las condiciones desiguales e injustas de acceso al mercado. La idea de Rawls, pues, es proveer a todos los individuos de un conjunto igual de bienes básicos que corrija la «lotería escandalosa de la naturaleza» y la desigualdad de oportunidades en la vida. Antecedentes familiares inteligentes o estúpidos, hermosos o feos, protegidos o desvalidos, padres ricos o pobres, en una sociedad justa no pueden decidir sobre los planes de vida individuales y sus probabilidades de realización. Así, las instituciones tienen que inscribirse en la constitución política, económica y social de una sociedad que distribuye imparcialmente los bienes básicos que son relevantes para la creación de la igualdad de oportunidades. Los más importantes entre estos bienes sociales básicos son los derechos, las libertades y las oportunidades, los ingresos y la salud, elementos que también son las condiciones sociales para el respeto de uno mismo (Rawls, 1971). Para ello, Rawls desarrolla dos principios de la justicia. El primer principio, lexicográficamente superior, requiere una distribución totalmente igualitaria de las libertades básicas y los derechos políticos. Esto es algo que no es controvertido y ya desde antaño ha sido garantizado en las democracias basadas en el imperio de la ley. La segunda regla perfila un principio de justicia socioeconómica, de acuerdo con el cual las desigualdades socioeconómicas sólo son permisibles si «son en beneficio de todos y están vinculadas a posiciones y cargos que están abiertos a todos» (*ibid.*). Esta postura ha levantado una oposición considerable. Si se interpreta el segundo principio de la justicia de Rawls como una regla restrictiva, sus consecuencias distributivas podrían llevarlo más allá del terreno del liberalismo clásico. Porque en este caso estaría declarando que un orden social sólo puede permitir las desigualdades para los privilegiados cuando éstos trabajan en provecho de los menos privilegiados (Kersting, 1996: 276). Este artículo no puede tratar con todos y cada uno de los problemas de estas consecuencias distributivas de largo alcance. Pero el objetivo de Rawls de la emancipación radical de las opciones de vida individuales respecto de los caprichos de los antecedentes sociales y los talentos naturales, requiere una redistribución mucho más amplia incluso que la lograda por el Estado del bienestar universalista sueco de los años setenta. Sin embargo, la regla de la superioridad lexicográfica introducida por Rawls en sus prescripciones normativas impide claramente el desliz hacia un despotismo paternalista de la distribución.

### 1.3. *La propuesta de las capacidades de Amartya Sen*

Desde mediados de los años setenta, Amartya Sen ha estado desarrollando sus conceptos de justicia y solidaridad en el mercado económico (Sen, 2000). Las elecciones individuales son para Sen la principal vía para la realización de las oportunidades vitales

de tal modo que sólo dependa de cada individuo. Desde una posición aristotélica, él está interesado fundamentalmente en el “aspecto activo” de la vida humana. La “capacitación” de las personas como agentes e intérpretes pertinentes de sus propios intereses es un punto clave de su concepto de justicia.

El desarrollo de las “capacidades” individuales está en el núcleo de la concepción de la justicia de Sen. Hay que entender las “capacidades” como «un conjunto de vectores de funciones (formas de ser y actividades) que reflejan la libertad de las personas para llevar uno u otro tipo de vida» (Sen, 1992: 40). La capacitación del individuo es el punto focal de la idea de justicia de Sen. A la “libertad negativa” respecto a algo (principalmente la coerción y la interferencia del Estado) le añade la “libertad positiva”, esto es, la capacidad de hacer algo. Por tanto, Sen define su concepto de justicia social como la «igualdad de capacidades [...] o la eliminación de flagrantes desigualdades de capacidades, ya que generalmente las comparaciones de capacidades son incompletas» (*ibid.*: 7).

En su propuesta de las capacidades Sen (2000: 50) distingue dos tipos de libertades básicas: las libertades “constitutivas” y las libertades “instrumentales”. Las libertades constitutivas abarcan las formas de libertad elementales, que son intrínsecamente importantes (Sen, 2000: 37). Mejorar y profundizar en esas libertades aumenta la probabilidad de que los proyectos personales de vida puedan desarrollarse, mejorarse, extenderse y realizarse según la elección de cada persona (Sen, 2000: 30). Esta elección individual dependiente de uno mismo es sumamente importante. Las libertades constitutivas incluyen, entre otras, la oportunidad de evitar el hambre, la malnutrición, las enfermedades curables, así como también aquellas libertades representadas en la capacidad de leer y escribir, de participación en el ámbito político, de expresión no censurada de la opinión, etc. (*ibid.*: 50). Mientras que en su formulación abstracta las libertades instrumentales son relevantes en todas las sociedades, las libertades constitutivas están relacionadas específicamente con las sociedades del tercer mundo<sup>4</sup>. Sin embargo, la consecución de las libertades constitutivas depende en gran parte del registro de libertades institucionales disponibles, por lo que éstas son, en el lenguaje de Rawls, lexicográficamente superiores.

Las libertades “constitutivas” e “instrumentales” están interrelacionadas funcionalmente. Las libertades políticas, las disposiciones económicas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia política y la seguridad social tienen una importancia estratégica para la protección de ambos tipos de libertades. Son un punto fundamental para el desarrollo de las *capacidades*. En ellas se fundan las elecciones de la vida que dependen de uno mismo (Sen, 2000: 30 y 50 ss.). La libertad tiene dos significados para Sen:

---

4. Pero Sen (2000) muestra que incluso en las sociedades más opulentas del mundo hay ciertos miembros que no tienen un nivel aceptable de libertades constitutivas.

primero, hay que establecer procedimientos que permitan una igualdad formal de acción y de elección. Esto está en parte relacionado con los *bienes primarios* de Rawls. Segundo, y más allá de Rawls, las oportunidades reales deben ser desarrolladas y distribuidas de un modo justo (imparcial). Hay que garantizar que la gente tiene realmente opciones individuales suficientes e iguales para mejorar su situación. Las normas formales constitucionales y las instituciones son necesarias, pero no son suficientes.

Mientras que Rawls desatiende hasta cierto punto el hecho de que la gente sea realmente capaz de utilizar los *bienes primarios* distribuidos con igualdad, Sen está especialmente interesado en que la gente utilice esos bienes y los transforme en auténticas oportunidades de vida. Con ello, Sen no niega los principios universales de justicia de Rawls, como hacen los comunitaristas, sino que los protege y los ubica delicadamente en sus contextos económicos, sociales y políticos concretos. Sen desarrolla una idea de la justicia que es universalista en sus principios, pero que está sensiblemente determinada por el contexto.

#### 1.4. *La posición comunitarista de Michael Walzer*

Rawls intentó encauzar las sociedades complejas, plurales y fragmentadas de finales del siglo xx bajo la tutela de dos principios de la justicia universalistas. Michael Walzer intenta eludir este punto en su libro *Spheres of Justice* (1983) postulando descriptiva y normativamente la existencia de esferas de justicia separadas (1992). El credo de Walzer es: «Hay un sinnúmero de distribuciones posibles, un gran número de agencias de distribución, una diversidad de criterios de distribución y una multitud de bienes y recursos que se necesita distribuir» (Müller, 1995: 148). No puede ni debe haber una única lógica global de distribución para esferas tan diversas como la “ciudadanía”, la “seguridad social y el bienestar”, el “dinero y los bienes”, los “cargos”, el “tiempo libre”, la “educación”, el “amor y las afinidades”, la “clemencia”, el “reconocimiento” y el “poder político”. La conclusión es la siguiente: cada esfera de bienes y de vida tiene sus propias reglas de distribución; el imperativo es: ninguna regla de distribución de cualquier esfera violará el dominio de otra esfera. Esto es pertinente, sobre todo, respecto a la esfera del dinero. Hay razones de justicia social que hacen que deba haber bienes cuya distribución no dependa del dinero. En el ámbito de la política social estos bienes son, entre otros, la asistencia sanitaria o la educación, y su distribución no debería estar determinada por el mercado, sino más bien por el principio de igualdad y por la necesidad (Walzer, 1988: 161).

A primera vista ésta parece ser una demanda bastante familiar para la socialdemocracia tradicional. Pero Walzer no desea que sea codificada al nivel de los derechos sociales, en el sentido de T. H. Marshall o de acuerdo con los Estados del bienestar de la Europa continental. Esto sólo crearía burocracia y absorbería los recursos par-

ticipativos de la sociedad. De ahí que la propuesta comunitarista de Walzer (1988) procure enlazar un mínimo social garantizado por el Estado con unas aportaciones locales adicionales. Debería alentarse la participación de los destinatarios y las decisiones acerca de las provisiones distributivas deberían dejarse en manos de las comunidades locales. La igualdad mediante una distribución estandarizada de transferencias sociales y servicios se sacrifica en aras de métodos de distribución orientados hacia la participación. Las formas de distribución y las provisiones se hacen depender —al menos parcialmente— del consentimiento puntual de las cambiantes mayorías democráticas.

Sin embargo, de ese modo, al menos una parte de las transferencias sociales adquiriría un cariz caritativo que es difícil calcular con exactitud. Además, parece problemática la asunción de Walzer acerca de un posible consenso en cuestiones de distribución. Éste podría ser concebible en su propia comunidad idílica de clase alta en Princeton, pero a duras penas funcionaría en el Bronx o en Harlem, que están a tan sólo una hora de distancia. Allí, el personalismo en el proceder, el clientelismo y la violencia obstruirían los canales de distribución y conducirían a extrañas desigualdades.

Como todos los comunitaristas, Walzer subestima las funciones de realce de la justicia por parte de burocracias eficientes y controladas legalmente. De su posición, que es un típico reflejo de la posición antiburocrática y de sobrestimación de las capacidades de autoorganización de la sociedad civil propia de la clase media acaba resultando que del Walzer “comunitarista” emerge, a partir de las consecuencias distributivas de su teoría, un liberal más precavido que el liberal Rawls, que no puede prescindir de una burocracia distributiva eficiente.

Mientras que la teoría de Walzer tiene una utilidad limitada para justificar un sistema de redistribución organizado estatalmente y una seguridad social garantizada legalmente, Hayek está casi al margen de consideraciones de la justicia que estén abiertas a medidas redistributivas. Su supuesto de que el principio meritocrático<sup>5</sup> puede desarrollarse mejor en mercados no regulados es ingenuo o idealista, pero de cualquier modo está caracterizado por una carencia sustantiva de realismo. Subestima las tendencias hacia la concentración, la cartelización y la monopolización, y su obstaculización forzosa al despliegue del principio meritocrático. Olvida las diferencias en las posiciones de partida de los individuos, que resultan de los antecedentes sociales, y su impacto en las opciones futuras de vida y las posibilidades de desarrollo. Ignora en gran medida la producción de bienes colectivos en sanidad, educación, investigación, medio ambiente e infraestructuras, subordinándolos a la eficiencia del mercado y a la libre elección de todos los ciudadanos. Esto compromete el principio meritocrático que el mismo Hayek propugna. Paradójicamente, el liberal John Rawls se adapta mejor al uso de consideraciones

---

5. El concepto “principio meritocrático” a menudo se traduce, con imprecisión, por “principio del logro”. La “meritocracia” se refiere al mérito, es decir, algo que uno se ha ganado legítimamente como resultado del esfuerzo propio y de sus logros.

de justicia para una redistribución moderna y cordial por parte del Estado del bienestar. Los principales argumentos que llavan a esta conclusión son los siguientes:

— La referencia inflexible al individuo como punto de partida no sólo es buena para llevar a cabo el dictado ilustrado de la emancipación del individuo, sino que también está muy bien relacionada con la individualización de los valores, los estilos de vida y las preferencias de las sociedades posindustriales del siglo XXI;

— la prioridad otorgada al primer principio de justicia —una distribución igualitaria del máximo grado posible de libertad y derechos políticos para todos— protege al individuo ante violaciones autoritarias o paternalistas por parte del Estado; de modo que la individualidad creciente de las sociedades modernas se toma de nuevo en consideración;

— a pesar de la prioridad concedida a la libertad individual, el segundo principio de justicia exige una redistribución considerable —suponiendo que sirva para el establecimiento de una igualdad real de oportunidades—.

Estos tres argumentos muestran que la tríada de libertad, justicia y solidaridad se puede justificar sin ninguna inconsistencia a partir de las teorías de John Rawls y Amartya Sen. Además, se pueden utilizar para justificar políticas que, como la educación, la inclusión al mercado laboral y la activación de un Estado del bienestar bien desarrollado, aseguren el dinamismo futuro de las sociedades modernas. Rawls y Sen serán, por consiguiente, los principales referentes para la siguiente pregunta sobre las preferencias políticas para una acción teórica.

## II. LA PREGUNTA SOBRE LA ACCIÓN TEÓRICA: ¿QUÉ PREFERENCIAS POLÍTICAS RESULTAN A PARTIR DE LA FILOSOFÍA DE LA JUSTICIA?

Hay muy poca coincidencia entre las teorías de la justicia acerca del alcance del principio meritocrático, entre el papel del mercado como instancia de arbitraje o acerca del deber moral del Estado de intervenir. Sin embargo, si nos apoyamos principalmente en el “principio de la diferencia” de Rawls y en la “perspectiva de las capacidades” de Sen, se pueden extraer cinco áreas centrales de la justicia distributiva para las sociedades desarrolladas:

— La prevención de la pobreza: porque generalmente la pobreza impide el desarrollo de la dignidad, la integridad y la autonomía individuales.

— La educación y la formación: porque influyen profundamente en las oportunidades de los individuos.

— La inclusión en el mercado laboral: porque es aquí donde la mayor parte de los ciudadanos obtienen sus ingresos, estatus y prestigio.

— Los niveles mínimos de seguridad social: porque es aquí donde se organizan la seguridad y la ayuda sociales y donde se proyecta la redistribución.

— La distribución de la riqueza y los ingresos: porque aquí es donde los resultados injustos de la economía de mercado deberían ser corregidos.

¿Podemos ahora, usando una teoría de la justicia, establecer una jerarquía con estas cinco dimensiones de la justicia distributiva? Esto sería interesante para una ciencia social orientada hacia la acción, o incluso para reformas políticas que debieran tener en cuenta que las cinco metas (prevención de la pobreza, provisión de la mejor educación posible, inclusión en el mercado laboral, obtención de altos niveles mínimos estándares de seguridad social y bajos niveles de desigualdad de ingresos), no se pueden perseguir simultáneamente o con la misma intensidad. Porque al menos algunas de esas cinco metas parecen interactuar más bien como si formasen un “polígono mágico”, de tal forma que, a veces, la priorización o las negociaciones entre aquéllas llegan a ser necesarias. Sin embargo, si no se va a partir de una base únicamente pragmática o de la situación puntual de las arcas públicas, tales decisiones necesitan ser dirigidas, porque la revisión de los sistemas impositivos y de seguridad social, la reforma educativa o los intentos para aumentar el dinamismo de los mercados laborales siempre crearán situaciones en las que una de las metas deberá ser perseguida a expensas de alguna otra. Esto no es lo que sucede con la educación, pero sí con la relación conflictiva entre la lucha contra la pobreza, el pleno empleo, las transferencias sociales o el objetivo de reducir las desigualdades de riqueza e ingresos. Por eso quiero presentar y justificar una lista de prioridades.

- 1) Prevención de la pobreza, objetivo al que tienen que contribuir los cuatro restantes;
- 2) obtención de los estándares educativos más elevados, incluso si ello supone un incremento de la deuda pública o una reestructuración de los servicios sociales a expensas del sistema de pensiones;
- 3) un alto grado de inclusión en el mercado laboral, incluso si ello implica la eliminación de regulaciones en caso de que así se favorezca tal desarrollo;
- 4) garantizar una seguridad social vinculada a los “subsidios al empleo” y una activación del Estado del bienestar;
- 5) reducción de las diferencias de riqueza e ingresos.

No hay ninguna razón por la que estos cinco objetivos sean, necesariamente, mutuamente excluyentes, aunque puede que lo sean; en las políticas reales no deben seguirse en esta secuencia consecutiva, pero pueden surgir situaciones en las que sea necesario

hacerlo. Entonces será importante formular los objetivos políticos y las estrategias de tal modo que allí hasta donde sea posible creen sinergias y no interactúen negativamente unos con otros. Cuando esto no sea posible, la jerarquía de objetivos de justicia presentada arriba deberá guiar las políticas reales.

### II.1. *Primera prioridad: prevención de la pobreza*

Todas las otras metas de la justicia distributiva deben estar subordinadas a la prevención de la pobreza. Una vida por encima del umbral de la pobreza se considera como un derecho básico fundamental de una política orientada hacia la justicia. Por tanto, no puede ser sustituido o compensado por otro objetivo. La autonomía individual y el aprovechamiento de las oportunidades individuales sólo son posibles si se está por encima del umbral de la pobreza. Sólo en tal caso se puede alcanzar una inclusión verdadera en las sociedades de consumo desarrolladas de las democracias occidentales. Sólo entonces, el insustituible derecho básico de la “libertad negativa” puede desarrollar el contenido complementario de la “libertad positiva”. Esto, por cierto, también se puede sostener recurriendo al primer principio de la justicia de Rawls, en el que él reclama la igualdad en el derecho al conjunto posible más amplio de las mismas libertades básicas para todo el mundo. Porque un rasgo singular de la pobreza es que no sólo supone una desigualdad de ingresos, riqueza y recursos, sino que también crea el peligro real de que el pobre ya no pueda tener acceso al conjunto completo de derechos cívicos y políticos. El politólogo latinoamericano Guillermo O’Donnell (1998) habló de «la ciudadanía de baja intensidad» para referirse a este hecho. Sólo mediante la prevención de la pobreza se puede satisfacer el primer principio de la justicia de Rawls. Amartya Sen considera que la ausencia de pobreza es una de sus «libertades constitutivas» «que son intrínsecamente importantes» (Sen, 1999: 37). El derecho a vivir sin pobreza en las sociedades de consumo adquiere de este modo el estatus de un derecho básico inalienable. Porque incluso el aprovechamiento de la igualdad formal de acceso a la educación es a duras penas posible para aquellos que viven en la pobreza.

Sin embargo, vivir una vida por encima del umbral de la pobreza no es en modo alguno suficiente, sino que es sencillamente una condición necesaria para una integración real en la sociedad. Una estrategia pasiva de lucha contra la pobreza mediante la ayuda social incondicional o una renta básica al margen del empleo, incluso siendo esto un derecho garantizado en un Estado del bienestar, podría mitigar las necesidades materiales, pero en las sociedades desarrolladas centradas en torno al trabajo esto no conlleva la integración social necesaria para una inclusión social real. También trae consigo el riesgo de “atrapar” a las familias pobres en una dependencia permanente.

## II.2. *Segunda prioridad: educación y formación*

La inversión intensiva en la educación y la formación es el objetivo menos controvertido tanto en el debate filosófico como en el político. Ciertamente, es menos controvertido que la cuestión de cómo financiar el bien público “educación”. Von Hayek se serviría de nuevo de fondos privados, tanto para la educación secundaria como para la superior. Walzer y Rawls sostienen que hay una responsabilidad pública para financiar centros de enseñanza secundaria de buena calidad<sup>6</sup>. Mientras que eso es válido para los centros de primaria y de secundaria, no lo es necesariamente para las universidades. Esto es, en este caso aparece una inversión de la estructura de privilegios. Así, unas tasas de matriculación pagadas a nivel privado no sólo están justificadas, sino que también serán socialmente justas siempre que las universidades se financien por impuestos generales y los titulados sean recompensados con mejores ingresos y oportunidades “individuales”<sup>7</sup>. Esto no significa que no deba haber escuelas o universidades de elite, sino que el acceso a ellas debería estar gobernado exclusivamente por los logros y las becas otorgadas meritocráticamente. Un argumento general en favor de la primacía de la educación —apoyado por todos, desde Hayek hasta Walzer— es el de la importancia fundamental que se otorga al conocimiento en relación con la riqueza actual y futura de las sociedades desarrolladas. Los tres teóricos respaldan unas altas inversiones en la educación porque una economía con un crecimiento rápido debería incrementar también la riqueza de las capas sociales más bajas a través del efecto del goteo. Esto también es válido si se da a expensas de objetivos de justicia distributiva subordinados (véanse los epígrafes II.4 y II.5). No obstante, el argumento primordial para la prioridad elevada otorgada a la educación se puede derivar del importante papel que juega la educación atribuyendo capacidad a los individuos para que realicen una vida determinada por sí mismos (Rawls, 1971; Giddens, 1998; Sen, 1999).

## II.3. *Tercera prioridad: inclusión en el mercado laboral*

Una debilidad de las concepciones de la justicia tanto de Walzer como de Rawls, es una cierta ceguera ante las cuestiones relacionadas con el mercado laboral. El desempleo, sin embargo, no es principalmente un problema económico que se pueda resolver sencillamente mediante vastas transferencias sociales. Es en primer lugar, y más des-

---

6. Este argumento es sostenido incluso más firmemente por el igualitarismo de recursos de Dworkin (1990).

7. Una de las rarezas del debate actual en Alemania sobre la reforma de la educación superior es que la demanda de una “prohibición de las tasas de matriculación”, proveniente principalmente de la izquierda socialdemócrata, ignora este aspecto de la justicia, comprometiendo así una “posición de izquierdas” más sofisticada si cabe.

tacadamente, un desafío ético (Kersting, 2000: 81), porque el desempleo, y el desempleo de larga duración en particular, perjudica la autonomía individual, hiere el autorespeto y, normalmente, también conduce a desventajas irreversibles en la realización de las oportunidades futuras. Siempre y cuando en las sociedades desarrolladas no sólo los ingresos, sino también el estatus, el respeto por uno mismo y la posición social estén distribuidos principalmente a través del empleo remunerado, la inclusión en el mercado laboral tendrá que tener una prioridad política elevada. Amartya Sen sostiene de un modo convincente que ni aun con transferencias sociales muy generosas se puede llegar a compensar, no digamos ya prevenir, las consecuencias negativas del desempleo. Sus argumentos están sostenidos empíricamente y se presentan a continuación (Sen, 1998: 19). El desempleo conduce a:

- la exclusión social y a una reducción drástica de la libertad de elección;
- perjuicios a largo plazo a través de la pérdida de capacidades, habilidades cognitivas y motivación;
- sufrimiento psicológico por la discriminación social;
- altas tasas de enfermedad y mortalidad;
- la pérdida de relaciones humanas y de la cohesión familiar;
- una exacerbación de las desigualdades étnicas y de género, puesto que las mujeres y las minorías étnicas a menudo están sobrerrepresentados entre los desempleados;
- una pérdida de valores sociales y de responsabilidad.

Un Estado del bienestar que proporciona incentivos para que la gente no acepte un empleo remunerado o que incluso la desanima mediante subsidios incondicionales, con ayudas sociales generosas o con laxitud en su definición de los criterios para los “subsidios al empleo”, también estará cerrando el mercado laboral a otras personas a través de fuertes regulaciones (supuestamente sociales) y será, desde esta perspectiva, un Estado socialmente injusto<sup>8</sup>. Por lo tanto, la calidad de la seguridad social deberá ser rebajada y adaptada a las dinámicas del mercado laboral cuando esté debilitando el dinamismo de los mercados laborales y bloqueando el acceso al empleo remunerado, creando de este modo desempleo de larga duración. Esto no es sólo cierto por razones de eficiencia económica, sino, por encima de todo, por razones de justicia social. Porque, por una parte, esto reduciría el *free-riding* racional en el Estado del bienestar y, por otra parte, evitaría la exclusión de buena parte de la gente de la sociedad civil. No obstante, esto no debe ni debería llevar a la lógica del Estado del bienestar “marginal”, sino más bien a la de uno que “active” y, donde sea posible, a un Estado del bienestar universalista con elementos activadores.

---

8. Tales estructuras están presentes sobre todo en los Estados del bienestar continentales (por ejemplo, en Alemania, Francia, Bélgica).

Una renta básica incondicional que alentara una salida temporal del empleo remunerado y la realización parcial de la utopía de Marx «a cada uno según sus necesidades» conllevaría unos riesgos considerables. Esto probablemente afectaría, sobre todo, a gente joven para la que la renta básica podría ser suficiente para satisfacer sus deseos de consumo en una etapa determinada de sus vidas. Así, si posteriormente quisieran volver a entrar en el mercado laboral, acabarían pagando su salida financiada socialmente con una pérdida importante de oportunidades en su carrera. En ese caso, la renta básica resultaría ser la “trampa del hedonismo” siempre que la estructura institucional básica de la economía y la sociedad no pudiera garantizar, sin perjuicio, oportunidades para retomar el empleo remunerado tras una larga ausencia del mercado laboral. La creación de tales oportunidades podría ser, de hecho, una utopía y supondría una sobrestimación del alcance de la política en las democracias capitalistas.

#### II.4. Cuarta prioridad: seguridad social y activación del Estado del bienestar

Si la inclusión social y la prevención de la pobreza mediante la educación y la integración en el mercado laboral son vistas como prioridades primordiales de la justicia, entonces hay que reclamar una revisión general y concienzuda del Estado del bienestar. Es necesario aparcar lo más lejos posible los elementos pasivos propios de las compensaciones *ex post* y fortalecer los componentes activos. El Estado del bienestar tiene que ser estructurado para evitar *a priori* los “perjuicios” sociopolíticos, concretamente en los mercados laborales. Esto requiere una redirección de recursos hacia la educación, una reducción de la carga impositiva sobre el factor trabajo y unas condiciones severas que fuercen una pronta reanudación del empleo remunerado. El Estado de seguridad social tiene que llegar a ser un «Estado de inversión social» (Giddens, 1998: 119). Pero el modelo para esta reestructuración no puede ser el del «Estado del bienestar marginal» (Esping-Andersen, 1990 y 1999) de los Estados Unidos, tal y como sugieren los neoliberales. En primer lugar, ese Estado del bienestar no tiene elementos activadores fuertes y, en segundo lugar, es insensible hacia aquellos que no pueden ser culpabilizados de su incapacidad o de su debilidad ante el mercado laboral. Ni tampoco el Estado del bienestar británico, que tiene en la actualidad algunos elementos más activadores que anteriormente, ofrece un modelo al que imitar, porque no persigue adecuadamente el objetivo de prevenir la pobreza. Dinamarca, con su combinación de una inversión en educación elevada, una política activa del mercado laboral, unas transferencias sociales generosas combinadas con una institucionalización simultánea de deberes y unas fuertes medidas contra el *free-riding* social y fiscal, provee un ejemplo del objetivo de la inclusión social que merece ser emulado.

Las cuestiones relacionadas con el sistema tributario aquí sólo se pueden tratar brevemente. En este asunto, el objetivo de la inclusión en el mercado laboral requiere

que el sistema impositivo favorezca al empleo tanto como sea posible (Scharpf, 2000). Sin embargo, también es necesario (re)establecer la simetría en la recaudación de impuestos que últimamente se ha ido destejando. La “autoexclusión” voluntaria del deber cívico del pago de impuestos por parte de los ricos situados en el extremo superior de la sociedad (Giddens, 1998: 120) es, desde una perspectiva de justicia social, tan vergonzosa como la “exclusión involuntaria” de la participación económica y cultural de pobres y desempleados situados en el extremo inferior de la sociedad.

### II.5. *Quinta prioridad: reducción de las disparidades de ingresos y riqueza*

Respecto a los objetivos de la justicia expuestos arriba, la reducción de las disparidades de ingresos y riqueza es el menos importante. Pero esta afirmación sólo es válida si se han cumplido las cuatro primeras preferencias. Porque si se han alcanzado la prevención de la pobreza, la creación de igualdad de oportunidades y opciones de vida a través de la educación y la formación, la inclusión en el mercado laboral y la activación del Estado del bienestar, entonces la reclamación de la igualación de los ingresos y la riqueza pierde la mayor parte de su justificación en términos de justicia. Esto es pertinente, sobre todo, cuando las disparidades de ingresos llevan a un incremento de la productividad y del producto económico y los más desfavorecidos también obtienen importantes beneficios de ello. En ese caso, la regla de la aceptación de las desigualdades socioeconómicas de Rawls estará parcialmente en consonancia con los hallazgos de la teoría económica neoclásica. Sin embargo, las desigualdades devienen problemáticas cuando no se puede mantener el grado necesario de cohesión social y alcanzan sus límites cuando llegan a producir pobreza. Con esto se está aludiendo tanto a las premisas teóricas de la justicia como a las condiciones necesarias para el funcionamiento de la democracia entre individuos considerados iguales en términos políticos.

Estas preferencias de la justicia que hemos deducido teóricamente, en la tercera parte serán utilizadas como criterios para examinar empíricamente la justicia social de los Estados del bienestar realmente existentes en la OCDE.

## III. LA PREGUNTA EMPÍRICA: ¿HASTA QUÉ PUNTO SON JUSTOS LOS “TRES MUNDOS DEL CAPITALISMO DEL BIENESTAR”?<sup>9</sup>

Desde los análisis de Esping-Andersen (1990, 1996, 1999 y 2002), la referencia a los “tres mundos del capitalismo del bienestar” ha llegado a ser algo frecuente en el debate científico internacional: el modelo liberal, el modelo conservador y el modelo

---

9. Agradezco a mis ayudantes Mirko Krueck y Kai Muchleck la búsqueda y recopilación de los datos que se mostrarán a continuación.

socialdemócrata de Estado del bienestar. Adoptaré la estructura interna de esta tipología, aunque por una cuestión de precisión me referiré a cada tipo como el “modelo de Estado del bienestar marginal anglosajón”, el “Estado de garantías sociales de Europa continental” y el “modelo universalista escandinavo”. Estos modelos son aproximaciones ideales a los tres principios de política social: la caridad o el sistema de asistencia social selectiva, el seguro social y la asistencia a los ciudadanos mediante pensiones y subsidios (Schmidt, 1998: 215). Naturalmente, estos tipos puros de política social no se dan en la realidad, sino que se mezclan en institucionalizaciones concretas. A pesar de todo, el rasgo estructural característico de la política social de los Estados Unidos de América es el principio de la asistencia social selectiva, el de la de Europa continental es el principio de garantía o seguro social y el de los Estados escandinavos son los servicios sociales financiados con impuestos. Más adelante examinaré hasta qué punto los diferentes mundos del bienestar son congruentes con los principios de la justicia comentados arriba. Para evitar cargar a los sistemas continentales de garantía social con el peso que puedan tener los sistemas de los últimos países adscritos al modelo, menos avanzados económica, social y políticamente, separaré a los Estados del bienestar del sur de Europa, que aunque son similares estructuralmente están menos desarrollados en cuanto a sus niveles de transferencias sociales. De este modo trabajaré con cuatro grupos de países:

1. Estados del bienestar de carácter marginal anglosajones: Australia, Canadá, Gran Bretaña, Irlanda y Estados Unidos <sup>10</sup>.
2. Estados de garantías sociales de Europa continental: Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Países Bajos.
3. Estados del bienestar del sur de Europa: Grecia, Italia, Portugal y España.
4. Estados del bienestar universalistas escandinavos: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

Además se citará a España por separado, incluida también en el tercer grupo, con fines ilustrativos.

### III.1. *Tasas de pobreza*

La tabla 1 revela un panorama claro para la década de 1990: los Estados del bienestar rezagados del sur de Europa todavía tienen las mayores tasas de pobreza. Eso es especialmente cierto para Grecia y Portugal. España está visiblemente por encima de la media; está en el puesto 10 de los 19 países de la OCDE. Los Estados del bienestar

---

10. Nueva Zelanda no se incluyó en el grupo de países anglosajones por la carencia de algunos datos.

escandinavos y continentales han tenido bastante éxito en su lucha contra la pobreza. Los Estados anglosajones, a pesar de tener unas economías muy avanzadas, han fracasado en gran medida en esta cuestión. Más de una décima parte de la población, un 13,6 por 100, de esos países ricos vive por debajo del umbral de la pobreza. Paradójicamente, esto es también fruto de la pobreza extremadamente elevada de la sociedad más rica (un 18,8 por 100 de la población de los EEUU en 1994/5); aunque también Gran Bretaña tuvo una tasa de pobreza muy elevada durante el mismo período. Todavía está por ver si las políticas de inclusión al mercado laboral y la activación del Estado del bienestar por parte de la administración del Nuevo Laborismo de Tony Blair van a poder resolver por sí solas este grave problema de justicia <sup>11</sup>.

TABLA 1.  
PREVENCIÓN DE LA POBREZA

	<i>Tasas de pobreza 1990-2000</i>
Estados del bienestar anglosajones .....	13,8
Estados del bienestar escandinavos.....	7,0
Estados del bienestar continentales .....	8,6
Estados del bienestar del sur de Europa .....	12,6
España .....	10,1

Nota: No hay datos para Nueva Zelanda. Los datos se refieren al año más reciente disponible del período mencionado arriba. Tasa de pobreza: porcentaje de personas que viven en hogares con un nivel de ingresos por debajo del 50 por 100 del ingreso medio de toda la población.

Fuente: UNDP (2003): 248; Portugal y Grecia OCDE (2001): 82.

### III.2. Gasto en educación

La comparación de la prioridad que los gobiernos otorgan al área de la educación, según al indicador cuantitativo “gasto público en instituciones educativas, en porcentaje sobre el PIB”, produce los resultados siguientes: el mayor gasto educativo en 1998 se halla, con diferencia, en los cuatro Estados escandinavos, mientras que los Estados de Europa continental, los anglosajones y los del sur de Europa, tienen un nivel de gastos mucho menor. El gasto público en educación en España está por debajo de la media del sur de Europa, lo que queda levemente compensado por un gasto privado (ges-

<sup>11</sup> Los datos estadísticos nacionales indican un ligero descenso. Todavía no hay datos comparables y estandarizados a nivel nacional para este período.

tionado en gran parte por la Iglesia católica) comparativamente alto. Para las expectativas futuras de un país como España, que carece de materias primas, y para la igualdad de las oportunidades y las opciones de vida de sus ciudadanos, éste es un dato claramente negativo. Estos resultados se confirman con la valoración de la política educativa española que hace la UNESCO: mientras que los países escandinavos reciben continuamente altas puntuaciones, en los dos últimos años España se sitúa en el extremo inferior de una escala en la que figuran todos los países de la OCDE. Desde una perspectiva de justicia social, esto es muy problemático por dos razones. Primero, esto disminuye actualmente la capacidad de los individuos para sacar un provecho real de la educación y ampliar sus opciones de vida, sobre todo entre los estratos sociales más bajos. Segundo, ésta es, además, una violación del principio de justicia intergeneracional. El fracaso o la no inversión en educación e investigación lleva, con el desfase temporal que le es propio, a una reducción del bienestar de las generaciones jóvenes y de las venideras. De nuevo, quienes se llevan la peor parte son los estratos sociales más bajos, porque su posición socioeconómica se afianza y se perpetúa estructuralmente.

TABLA 2.  
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

	<i>Gasto público en educación (porcentaje del PIB)</i>	<i>Gasto público en educación per capita (en dólares EEUU) 1998-2000</i>
Estados del bienestar anglosajones.....	5,00	1.183
Estados del bienestar escandinavos.....	7,23	1.746
Estados del bienestar continentales.....	5,40	1.292
Estados del bienestar del sur de Europa.....	4,63	800
España.....	4,40	763

Nota: Se muestran los datos disponibles del año más reciente para el período contemplado. El gasto *per capita* está calculado por el autor.

Fuente: UNDP (2003): 266 ss.; OCDE (2001a): 80; OCDE (2001b): 186 ss.

### III.3. *Inclusión en el mercado laboral*

A diferencia del gasto en educación, la inclusión en el mercado laboral está al margen de la gestión directa estatal y, como es natural, depende principalmente del desarrollo económico, del comportamiento de los “agentes sociales” —sindicatos y empresariado— y de las culturas sociales particulares. Sin embargo, el Estado puede ejercer una influencia considerable sobre el desarrollo del empleo de un país mediante la regulación y

desregulación de los mercados por ley, así como a través de la estructura de los sistemas de seguridad social e impuestos.

Para la comparación de países según sus niveles de inclusión en el mercado laboral utilizaré cuatro indicadores: las tasas de actividad, las tasas de actividad femenina, las tasas de desempleo y las tasas de desempleo de larga duración. En las tasas de actividad los Estados escandinavos lideran otra vez los diferentes grupos de países, seguidos por los países anglosajones. Los Estados del bienestar continentales tienen una tasa de actividad visiblemente inferior, como indica la tabla. La tasa de actividad de los países del sur de Europa es la más baja de los cuatro grupos. Con un 63 por 100 de la fuerza laboral participando en el mercado de trabajo, España está casi al mismo nivel que el grupo sudeuropeo. Los Estados del bienestar del sur de Europa están a la cola. A pesar de algunos aumentos desde mediados de la década de 1980 (Maravall, 1997), durante la última década España ha estado incluso algo por debajo de la media sudeuropea.

TABLA 3.  
INCLUSIÓN EN EL MERCADO LABORAL 1990-2000

	Tasa de actividad	Tasa de actividad femenina	Tasa de desempleo estandarizada	Tasa de desempleo de larga duración
Estados del bienestar anglosajones .....	74,2	66,5	5,5	26,6
Estados del bienestar escandinavos.....	78,4	75,3	5,5	21,9
Estados del bienestar continentales .....	71,8	63,7	5,3	42,8
Estados del bienestar del sur de Europa.	63,6	53,1	8,6	54,1
España .....	65,8	51,6	13,0	52,5

Nota: Media 1990-2000; algunos países 1996-2000. La tasa de actividad y la tasa de actividad femenina se refieren a personas de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años. El desempleo de larga duración (doce meses o más) se ha obtenido como porcentaje del desempleo total.

Fuente: OCDE (2001): Employment Outlook.

El nivel de actividad femenina en los países democráticos es un indicio del modo en que una sociedad gestiona las oportunidades de las mujeres en términos de empleo remunerado. Se puede suponer, *ceteris paribus*, que cuanto mayor sea la tasa de actividad femenina (en una sociedad libre), la sociedad y el Estado se toman más seriamente el compromiso de la igualdad de géneros. De este modo, la tasa de actividad femenina es un indicador —aunque no es un indicador suficiente— del grado de justicia entre sexos en el mercado laboral. La tasa de actividad femenina también depende indudablemente de factores culturales y religiosos que escapan de la gestión política directa

a corto plazo. No obstante, incluso algunos aspectos que son manejables políticamente como el sistema impositivo (impuestos por hogares frente a impuestos por individuos), la calidad y la amplitud de los servicios sociales que ofrece el Estado del bienestar para aliviar las cargas del cuidado de los niños y del trabajo doméstico, la provisión de empleos en el sector público del Estado del bienestar y la extensión y flexibilización del trabajo a tiempo parcial tienen un impacto importante, y a menudo más directo, sobre los niveles de actividad femenina (véase Schmidt, 1993).

Como cabía esperar, las mayores tasas de actividad femenina son las de los Estados del bienestar escandinavos (protestantes y/o profundamente secularizados). Les siguen los Estados del bienestar anglosajones (protestantes), los continentales (con disparidad confesional) y, por último, los sudeuropeos (católicos o cristianos ortodoxos), separados todos entre sí por diferencias notables. La tasa española de actividad femenina está incluso por debajo de la sudeuropea. A pesar de que la inclusión de las mujeres en el mercado laboral ha ido en aumento en la última década, España todavía se sitúa en el puesto 16 entre los 19 países de la OCDE.

En cuanto al desempleo, los resultados son también los que cabría esperar. Las menores tasas son las de los países nórdicos, pero en los años noventa los Estados del bienestar continentales han obtenido casi tan buenos resultados como los países escandinavos. Esto se debe, en primer lugar, a Austria (3,8 por 100), un país tradicional socialdemócrata de pleno empleo, y, en segundo lugar, a la buena gestión de los Países Bajos (5,7 por 100), que han desregulado sus mercados laborales progresivamente y han redistribuido equitativamente los puestos de trabajo existentes a través del empleo a tiempo parcial. Sorprendentemente, los países anglosajones obtuvieron unos resultados ligeramente peores que los otros dos grupos. Un indicio simple de que la desregulación de los mercados laborales no garantiza por sí misma unas bajas tasas de desempleo. Pero el hecho de que a los países escandinavos sólo les fuera un poco mejor que a los Estados continentales también puede explicarse por la excepción histórica que supusieron las elevadas tasas de desempleo de Suecia durante la primera mitad de los años noventa. Así, mientras que Suecia tuvo éxito con una reducción rápida y drástica de las tasas de desempleo, en los Estados continentales el desempleo creció más. Lo mismo es cierto para los países del sur de Europa. Han seguido teniendo las mayores tasas de desempleo, con España —a pesar de un crecimiento evidente de puestos de trabajo en los últimos años— como el país con el mayor porcentaje de gente desempleada entre los países de la OCDE durante más de dos décadas.

La tasa de desempleo de larga duración se puede ver como un indicador importante de justicia social en la medida en que indica durante cuánto tiempo los desempleados han estado excluidos del mercado laboral. Una elevada tasa de desempleo de larga duración debe verse como un indicador empírico fuerte de la marginación de parte de la ciudadanía, porque una duración prolongada del desempleo está conectada con una exclusión creciente de aspectos sociales importantes, como son el consumo, la cul-

tura, la comunicación y la reputación (Giddens, 1998; Sen, 2000; Vandenbroucke, 2003). Éste es en buena parte el caso de las sociedades capitalistas desarrolladas, incluso en aquellos casos en los que las transferencias sociales garantizan un nivel mínimo de subsistencia por encima del umbral de la pobreza. Mientras que los Estados del bienestar anglosajones y escandinavos han logrado mantener una duración media del desempleo baja en términos comparativos, el lapso temporal transcurrido en la situación de desempleo es notablemente más elevado en los países continentales y sudeuropeos. Mientras que en los primeros sólo alrededor de una cuarta parte de los desempleados siguen sin trabajo más de doce meses, en los países continentales y sudeuropeos en torno a la mitad de los desempleados son desempleados de larga duración. Desde la perspectiva de una teoría de justicia, desde Rawls hasta Sen, éste es un problema de justicia destacable para esos dos grupos de países.

Si bien los Estados del bienestar escandinavos y anglosajones han conseguido como promedio una amplia inclusión en el mercado laboral, éste no es el caso de los Estados del bienestar continentales, y mucho menos el de los países sudeuropeos, donde España sólo está moderadamente mejor que la media de su grupo.

#### III.4. *Gasto social*

El nivel de gasto social es un indicador muy impreciso cuando se utiliza para comparar el grado de justicia social de diferentes países. Se podría asumir que, en general, el gasto social es más una ayuda para los menos privilegiados o para aquellos que sufren antes que para aquellos a los que les va bien económicamente, con lo que se ajustaría al aspecto solidario de la justicia social. Sin embargo, lo más frecuente es que la mayor parte del gasto social vaya hacia las capas medias de la sociedad (pensiones, educación) que hacia los grupos menos favorecidos. Esta tendencia es más fuerte en los Estados del bienestar universalistas escandinavos y en los Estados de garantías sociales del continente europeo que en los Estados del bienestar del mundo anglosajón, que seleccionan y controlan los recursos económicos de quienes reciben las ayudas sociales.

De acuerdo con el indicador del gasto social, los Estados del bienestar escandinavos gastan la mayor proporción, esto es, un 30,9 por 100 de su producto interior bruto, seguidos por los continentales (25,7 por 100), los sudeuropeos (21,5 por 100) y, notablemente por debajo, los Estados del bienestar anglosajones (18,8 por 100). España está peor, según datos de la OCDE, con un gasto de sólo un 16,8 por 100.

Examinar detenidamente la estructura del gasto social puede ser algo revelador. Podemos hacer afirmaciones más concretas en relación a la cuestión de las transferencias sociales activadoras y de compensación pasiva, o sobre las inversiones en política social de cara al futuro y la justicia social de una sociedad. Sin embargo, aquí sólo examinaremos la razón entre el gasto en pensiones y el gasto educativo. Es sorprendente

TABLA 4.  
GASTO SOCIAL

	<i>Gasto público social 1990-1997 (en porcentaje del PIB)</i>	<i>Gasto público en pensiones 1990-1997 (en porcentaje del PIB)</i>
Estados del bienestar anglosajones.....	18,8	5,1
Estados del bienestar escandinavos.....	30,9	7,1
Estados del bienestar continentales.....	25,7	8,5
Estados del bienestar del sur de Europa.....	21,5	8,7
España .....	16,8	8,1

Nota: Promedio 1990-1997.

Fuente: OCDE (2000): Social Expenditure Database (CD-ROM).

el hecho de que los Estados del bienestar continentales, sobre todo Alemania y Francia, sean los que más gastan en pensiones. La comparación con el gasto en educación y formación invierte el panorama: los países que —como Alemania y Francia— gastan una gran parte en ayudas o subsidios para la gente mayor, son los que menos invierten en educación y formación para las generaciones jóvenes. Desde una perspectiva de justicia intergeneracional y, especialmente, si se pretende asegurar para el futuro el bienestar económico y social, éste es un asunto inquietante. Desde una perspectiva de justicia social, ambas razones legitiman una reestructuración del gasto público social. Después de todo, no es sólo que los jubilados de los países industrializados sean más ricos de lo que nunca antes lo fueron, como muestran los datos de la OCDE, sino que la falta de inversión en el futuro (educación, investigación) conduce, en consecuencia, a una pérdida de bienestar social que afecta principalmente, de nuevo, a los estratos sociales más bajos.

### III.5. *Distribución de ingresos*

No hay disponibilidad de datos para la comparación de la distribución de ingresos más allá de 1994. De acuerdo con el índice de Gini, los países escandinavos tienen el nivel más bajo de desigualdad de ingresos. Les siguen, a intervalos más o menos parecidos, los Estados continentales y los anglosajones. Los países sudcuropesos exhiben diferencias de ingresos mayores incluso que las del mundo anglosajón. Pero éste no es el caso de España, cuyo coeficiente Gini es menor que el anglosajón.

TABLA 5.  
IGUALDAD DE INGRESOS

	<i>Distribución de ingresos en los años noventa (coeficiente Gini)</i>
Estados del bienestar anglosajones.....	33,5
Estados del bienestar escandinavos.....	23,3
Estados del bienestar continentales.....	26,6
Estados del bienestar del sur de Europa.....	34,1
España .....	32,5

Nota: Los datos se refieren al año disponible más reciente del período mencionado arriba.

Fuente: Förster (2000): 75. Nueva Zelanda, Portugal, España: World Bank (2001): 282.

He sostenido que la desigualdad de ingresos *per se* no es injusta, sino que es la exclusión de la participación económica y social la que sí lo es. Con lo que el indicador de la “tasa de pobreza” —aquella parte de la población que vive por debajo del umbral oficial de la pobreza— es más importante desde la perspectiva de la justicia social que la nivelación de los ingresos y la riqueza (véase epígrafe III.1). Una tasa de pobreza elevada también se refleja, naturalmente, en un coeficiente de Gini elevado. Sin embargo, sostengo que para la cuestión de la justicia social no es tan importante el índice general de la distribución de ingresos como el indicador específico de pobreza. Habiendo una tasa de pobreza baja, si en el área educativa y en términos de inclusión al mercado laboral se ha establecido un nivel elevado de igualdad de oportunidades, entonces la dispersión de los niveles de ingresos alrededor del umbral de la pobreza se convierte en una cuestión de justicia social mucho menos importante.

### III.6. *Los cuatro mundos del capitalismo del bienestar en un ranking de justicia social*

Como síntesis final del análisis empírico elaboraré un *ranking* de los cuatro mundos del capitalismo del bienestar. Crear una escala ordinal simple, en la que a cada uno de los cuatro mundos del capitalismo del bienestar se le asignara una puntuación para cada una de las cinco dimensiones de justicia, y esas puntuaciones se sumaran en un total global, daría lugar a un análisis poco matizado. En esa escala, las diferencias cuantitativas dentro de cada dimensión de la justicia no se tendrían en cuenta para el cálculo final del *ranking* global. Por eso emplearé el método más sofisticado de la transformación

Z<sup>12</sup>. Con esto también se tendrán en cuenta las “diferencias” en las puntuaciones de las dimensiones de justicia individuales para la elaboración del *ranking* final.

TABLA 6.

LOS MUNDOS DEL CAPITALISMO DEL BIENESTAR EN UN *RANKING* DE JUSTICIA SOCIAL  
(VALORES Z NO PONDERADOS)

	<i>Pobreza</i>	<i>Educación</i>	<i>Empleo</i>	<i>Estado del bienestar</i>	<i>Distribución de ingresos</i>	<i>Media</i>
Estados del bienestar escandinavos .....	1,15	1,52	0,81	0,65	1,33	1,09
Estados del bienestar continentales .....	0,64	-0,03	-0,25	0,55	0,61	0,30
Estados del bienestar anglosajones .....	-0,32	-0,28	0,03	-1,38	-0,90	-0,57
Estados del bienestar del sur de Europa .....	-1,47	-1,21	-0,58	0,17	-1,03	-0,82

Nota: No hay datos para Nueva Zelanda. Los datos están transformados a valores Z. La media de la distribución de cada indicador es 0, la desviación estándar es 1.

Las puntuaciones Z del *ranking* confirman la tendencia que ya aparecía en las dimensiones individuales, a pesar de que en el cálculo se ha dado el mismo peso a las cinco dimensiones de justicia de la tabla 6, es decir, que no se ha tenido en cuenta su posición en la jerarquía de prioridades de la justicia. El grupo de países escandinavos tiene una posición mucho mejor que los Estados del bienestar continentales. Los países de la Europa continental se sitúan aproximadamente entorno a la media (0,00) del conjunto de los países. Les siguen, más o menos a la misma distancia, los Estados del bienestar anglosajones. Los países sudeuropeos deben ser vistos como los perdedores. Siendo los últimos en adscribirse a un modelo de Estado del bienestar, no sólo no han alcanzado a los demás en lo económico sino que tampoco lo han hecho en lo relativo a la justicia social.

Los Estados continentales tienen peores puntuaciones cuando se trata de los componentes “activadores” del Estado del bienestar, concretamente en las áreas de educación y del mercado laboral. Sólo en el gasto social se aproximan a los países nórdicos. Éste es otro indicio del hecho de que los Estados de garantía social de la Europa con-

12. Cálculo de la puntuación Z para cada dimensión de la justicia: en primer lugar se realiza la sustracción de la puntuación de un país de la puntuación media de la distribución. En segundo lugar, se divide el resultado de esa sustracción por la desviación estándar de la misma distribución.

tinental pueden ser bastante generosos en términos de compensación pasiva de los riesgos sociales estándar (concretamente en programas de pensiones), pero son excesivamente moderados en las áreas de activación clásicas, como la educación, y en las políticas activas del mercado laboral. En cuatro de las cinco dimensiones, los Estados del bienestar sudeuropeos están a la cola del *ranking*. Sólo en el gasto social están por delante de los países anglosajones, aunque con muy poco éxito en la reducción de la tasa de pobreza de sus sociedades.

El *ranking* no ponderado se ve confirmado por las puntuaciones ponderadas de las dimensiones de justicia, multiplicadas por factores que van de 5 (pobreza) a 1 (distribución de ingresos) según su importancia en la jerarquía de la justicia. Como se muestra en la tabla 7, los intervalos también permanecen inalterados.

TABLA 7.

LOS MUNDOS DEL CAPITALISMO DEL BIENESTAR EN UN *RANKING* DE JUSTICIA SOCIAL  
(VALORES Z PONDERADOS)

	Pobreza (5)	Educación (4)	Empleo (3)	Estado del bienestar (2)	Distribución de ingresos (1)	Media
Estados del bienestar escandinavos .....	5,75	6,08	2,42	1,31	1,33	3,38
Estados del bienestar continentales .....	3,19	-0,13	-0,75	1,10	0,61	0,80
Estados del bienestar anglosajones .....	-1,58	-1,10	0,08	-2,76	-0,90	-1,25
Estados del bienestar del sur de Europa .....	-7,37	-4,85	-1,75	0,35	-1,03	-2,93

Nota: No hay datos para Nueva Zelanda. Los datos están transformados a valores Z. La media de la distribución de cada indicador es 0, la desviación estándar es 1. Los números de 1 a 5 entre paréntesis indican los factores con los que se ponderan los indicadores.

Una desagregación por países de los cuatro mundos del capitalismo del bienestar da lugar al *ranking* que se muestra en la tabla 8. Los cuatro Estados del bienestar escandinavos ocupan los primeros puestos, seguidos por Austria, en quinto lugar, aunque ya muy por detrás de Dinamarca. España tiene una puntuación media que la sitúa en decimosexto lugar; una puntuación negativa de 0,88 en la valoración Z la sitúa casi en el extremo inferior.

TABLA 8.

LOS PAÍSES OCCIDENTALES INDUSTRIALIZADOS EN UN RANKING DE JUSTICIA SOCIAL

(VALORES Z NO PONDERADOS)

	<i>Pobreza</i>	<i>Educación</i>	<i>Empleo</i>	<i>Estado del bienestar</i>	<i>Distribución de ingresos</i>	<i>Media</i>
Dinamarca .....	1,70	1,75	1,03	0,56	1,80	1,37
Suecia .....	0,64	1,15	0,85	1,27	1,47	1,07
Noruega .....	1,04	1,92	1,49	-0,03	0,80	1,05
Finlandia .....	1,51	0,39	0,22	0,75	1,52	0,88
Austria.....	0,98	0,80	0,38	0,79	1,26	0,84
Francia .....	0,73	0,50	-0,64	1,04	0,24	0,37
Suiza .....	-0,02	0,53	1,25	-0,61	0,47	0,32
Países Bajos .....	0,70	-0,57	0,21	0,35	0,83	0,30
Bélgica .....	0,82	-0,37	-0,97	0,21	0,39	0,02
Alemania.....	-0,05	-0,78	-0,29	0,81	0,13	-0,04
Canadá .....	-0,68	0,45	0,65	-1,19	0,06	-0,14
Reino Unido.....	-0,56	-0,61	0,52	-0,35	-0,64	-0,33
Australia.....	0,23	-0,76	0,24	-1,42	-0,46	-0,43
Estados Unidos .....	-2,28	0,37	1,19	-1,18	-1,46	-0,67
Italia .....	-1,53	-0,45	-1,75	1,32	-1,48	-0,78
España.....	-0,27	-1,10	-1,99	-0,08	-0,97	-0,88
Irlanda .....	-0,59	-0,80	-1,09	-1,30	-0,94	-0,94
Grecia.....	-0,46	-2,11	-1,26	0,16	-1,25	-0,98
Portugal.....	-1,91	-0,30	-0,01	-1,12	-1,76	-1,02

Nota: Todos los datos están transformados a valores Z. La media de la distribución de cada indicador es 0, la desviación estándar es 1. Las transformaciones de las dimensiones de la pobreza y la distribución de ingresos están elaboradas con datos de los años 1987-1992. El *ranking* del mercado laboral se ha obtenido utilizando el promedio de las puntuaciones Z de los cuatro indicadores del mercado laboral, el *ranking* del estado del bienestar se ha obtenido utilizando la media de los valores Z en gasto público social y gastos en pensiones. Como no había datos para la comparación de la distribución de ingresos de Nueva Zelanda no ha sido incluida en el *ranking*.

Aunque hay algunos cambios en el *ranking* ponderado de países, tales cambios están confinados al interior de los cuatro mundos del capitalismo del bienestar. Los países de la Europa continental obtienen una buena segunda posición en el *ranking* de los grupos. Sin embargo, los países económicamente rezagados del sur de Europa tienen muchos parecidos en sus estructuras institucionales con los Estados del bienestar continentales. ¿Podrán permanecer en la posición intermedia los Estados del bienestar continentales? ¿Pueden los Estados del bienestar sudeuropeos mejorar en el futuro sus

TABLA 9.

LOS PAÍSES OCCIDENTALES INDUSTRIALIZADOS EN UN *RANKING* DE JUSTICIA SOCIAL (VALORES Z PONDERADOS)

	<i>Pobreza</i> (5)	<i>Educación</i> (4)	<i>Empleo</i> (3)	<i>Estado del bienestar</i> (2)	<i>Distribución de ingresos</i> (1)	<i>Media</i>
Dinamarca .....	8,51	6,99	3,08	1,13	1,80	4,30
Noruega .....	5,22	7,68	4,48	-0,06	0,80	3,62
Suecia .....	3,18	4,58	2,54	2,55	1,47	2,86
Finlandia .....	7,57	1,58	0,65	1,51	1,52	2,56
Austria.....	4,90	3,21	1,13	1,57	1,26	2,41
Francia .....	3,65	1,99	-1,92	2,09	0,24	1,21
Suiza .....	-0,12	2,11	3,76	-1,22	0,47	1,00
Países Bajos .....	3,49	-2,28	0,64	0,70	0,83	0,68
Bélgica.....	4,12	-1,48	-2,92	0,42	0,39	0,10
Canadá.....	-3,41	1,79	1,94	-2,38	0,06	-0,40
Alemania.....	-0,27	-3,12	-0,88	1,62	0,13	-0,50
Australia.....	1,14	-3,02	0,72	-2,84	-0,46	-0,89
Reino Unido.....	-2,78	-2,42	1,56	-0,70	-0,64	-1,00
Estados Unidos .....	-11,41	1,46	3,56	-2,36	-1,46	-2,04
España.....	-1,37	-4,42	-5,98	-0,15	-0,97	-2,58
Irlanda.....	-2,94	-3,22	-3,27	-2,59	-0,94	-2,59
Italia .....	-7,64	-1,79	-5,26	2,63	-1,48	-2,71
Portugal.....	-9,53	-1,21	-0,04	-2,23	-1,76	-2,96
Grecia.....	-2,31	-8,42	-3,77	0,33	-1,25	-3,09

Nota: Los números de 1 a 5 entre paréntesis son los factores con los que se han ponderado los diferentes indicadores de justicia.

carencias en justicia social? ¿Dada su mala puntuación en el *ranking* de justicia, es la “tercera vía” de Blair o Giddens<sup>13</sup>, con su particular énfasis en la educación, la inclusión en el mercado laboral y la activación del Estado del bienestar, un camino sin sentido para la Europa continental?

Mi primera respuesta a estas cuestiones es negativa. A fin de cuentas, la carencia fundamental y penosa de justicia en los Estados del bienestar continentales y del sur —excluyendo a Austria y Portugal— reside en los malos resultados reiterados en el

13. Los datos muestran con bastante claridad que, hasta ahora, la administración de Blair ha traducido la Tercera Vía, concebida por Giddens, a unos rendimientos políticos a favor de la justicia completamente inadecuados.

mercado laboral. Informados por el Estado social garantista bismarckiano, caracterizados por regulaciones fuertes de los mercados laborales y por altas cotizaciones sociales, los Estados del bienestar continentales prototípicos —Alemania, Francia y Bélgica—, o el de España, en el sur de Europa, exhiben unos niveles de inclusión en el mercado laboral particularmente bajos. Las tasas de actividad general y femenina no sólo están por debajo de las de Escandinavia, sino que también son sustancialmente menores que las de Gran Bretaña y los Estados Unidos. El desempleo, y en especial el desempleo de larga duración, es notablemente mayor que en los grupos de países escandinavos y anglosajones. Sin embargo, los niveles mínimos de la seguridad social son mucho más elevados que en los países anglosajones (Schmidt, 1998). En la Europa continental, el número de los que tienen derecho a las compensaciones sociales es mayor, éstas son más generosas y la obligatoriedad de aceptar un empleo es menor. A pesar del elevado nivel de desempleo, el porcentaje de gente pobre en el continente europeo es tan sólo la mitad que el del Reino Unido. Las disparidades en la distribución de los ingresos y la riqueza son significativamente menores que en el mundo anglosajón. Es sorprendente el hecho de que su gasto educativo sea no sólo menor que el de Escandinavia, sino también que el de los países anglosajones. Para decirlo de un modo más explícito: en términos del gasto social pasivo, los Estados de la Europa continental encabezan el *ranking*, mientras que en términos de inversión social están a la cola. Esto no sólo refleja una mala institucionalización de la justicia intergeneracional, sino que además también abre de un modo insuficiente la principal vía hacia el progreso social —la educación— para los estratos sociales más bajos, amenazando con consolidar su posición subordinada en la economía y la sociedad. Además, es especialmente el gasto social pasivo lo que viene siendo una carga en la carrera por la competitividad europea y global. Su financiación está siendo cada vez menos segura y su aceptación entre la ciudadanía, excluyendo a los pensionistas, está disminuyendo.

Pero los Estados de Europa continental necesitan reformas sustantivas no sólo desde una perspectiva económica, sino también desde la perspectiva teórica de la justicia. Su capacidad para incluir en la sociedad a una gran parte de la población es insuficiente debido a su mala gestión en el mercado laboral<sup>14</sup>. Sin embargo, los países anglosajones apenas pueden servir como modelo para tales reformas, pues su gasto público en educación primaria y secundaria es insuficiente y la inclusión en el mercado laboral no evita automáticamente la pobreza ni garantiza la integración en la sociedad. Las elevadas tasas de pobreza y el fenómeno de los “trabajadores pobres” son el auténtico talón de Aquiles de los Estados del bienestar anglosajones, incluso de Gran Bretaña. Además, el cómputo de las cuentas de la justicia y el *ranking* resultante muestran claramente a los países anglosajones como los perdedores en este concurso de la justicia. Por con-

---

14. Los Países Bajos y Austria son las excepciones de este grupo de países.

siguiente, las abultadas disparidades de ingresos de los países anglosajones no pierde su relevancia desde una perspectiva teórica de la justicia. Todas éstas son buenas razones para no tomar el ejemplo anglosajón como modelo para las reformas de los Estados del bienestar de la Europa continental. Por otra parte quisiera decir, a modo de conclusión, que es la lógica normativa, económica y política de las instituciones escandinavas, especialmente las del Estado del bienestar activador danés, lo que hace de ellas un modelo atractivo para la reforma en el continente.

¿Y qué decir del sur de Europa? Los datos muestran que el sur de Europa también tiene algunos resultados (un mal funcionamiento del mercado laboral) y rendimientos (unas bajas inversiones en educación) problemáticos. Además, todavía tiene tasas de pobreza inaceptables, a pesar de sus gastos sociales (pasivos) relativamente elevados. Italia, con unas estructuras problemáticas parecidas a las de los Estados del bienestar continentales y teniendo que hacer frente a burocracias menos eficientes, a una elevada corrupción política, a un fraude público extendido (subsidios de invalidez) y a una evasión fiscal crónica, parece estar bajo una presión social singular. Como se percibe en datos longitudinales, el transcurso de casi una década no mejoró visiblemente el problema de legitimidad de la justicia social.

#### IV. LA PREGUNTA INSTITUCIONAL: LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA, LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS Y LA LÓGICA INSTITUCIONAL DE LA REFORMA

En mis observaciones finales analizaré las instituciones del Estado del bienestar desde una perspectiva de reforma, contemplándolas al mismo tiempo como variables dependientes e independientes. Con ello me adhiero al punto de vista teórico del institucionalismo centrado en los actores, especialmente en lo referente al supuesto de que las instituciones no sólo influyen en los cálculos racionales de utilidad de actores individuales y colectivos, sino que también influyen a largo plazo en sus orientaciones normativas (Rothstein, 1998; Scharpf, 2000a). Las acciones políticas y las orientaciones normativas hacia la acción están modeladas en gran parte por el modo en el que las instituciones políticas estructuran las situaciones en las que los actores toman sus decisiones y por el modo en que influyen en la confianza y las expectativas de los actores. Las instituciones, por tanto, también tienen un papel en la formación de las normas y los valores. Las convicciones normativas no están sólo predeterminadas socialmente, también pueden ser influidas y creadas políticamente. Desde esta perspectiva, se puede invertir la tesis de la acumulación del capital social de Robert Putnam (1993): las instituciones políticas no son tanto convenciones sociales codificadas o acción social reificada, como instituciones concebidas y dispuestas para estimular acciones deseadas a corto plazo y para crear determinadas normas sociales a largo plazo. De ser esto cierto,

desde la política se dispondría de un margen considerable para la “creación normativa institucional” utilizando el diseño de instituciones políticas como una herramienta para influir sobre las normas que a largo plazo deberían predominar y codeterminar las acciones individuales (North, 1990: 5; Rothstein, 1998: 135). Éste es también, en líneas generales, el argumento de Amartya Sen (1999)<sup>15</sup> cuando señala que la gente emplea dos funciones de utilidad: o actúa en base a su interés individual, o bien actúa en base a los “bienes colectivos”. Las razones morales orientadas hacia los bienes colectivos son especialmente importantes en aquellas decisiones en las que el cálculo racional de utilidad no produce resultados claros. Además, hay investigación empírica exhaustiva desarrollada en Escandinavia y el Reino Unido que respalda la tesis de que la estructura de incentivos institucionales determina el predominio de los cálculos de utilidad individuales o colectivos sobre las acciones (Svallfors: 1993). Esta cuestión servirá como base para las reflexiones con las que concluiré. La tesis general es la siguiente: para que las instituciones de un Estado del bienestar puedan aplicar con éxito y sistemáticamente los principios de justicia social en sociedades capitalistas democráticas, deben atenerse al menos a tres imperativos lógicos: la lógica normativa, la lógica económica y la lógica política.

*La lógica normativa.* Para que los resultados sean los deseados, las instituciones del Estado del bienestar también deben acatar la lógica normativa de la imparcialidad. El desacato de esta lógica aumenta la probabilidad de obtener resultados no deseados porque en tal caso los individuos juzgarán las regulaciones institucionales exclusivamente sobre la base de sus cálculos de maximización de la utilidad. La “lógica de la imparcialidad” implica, por otra parte, que los ciudadanos deben ser capaces de creer que

- el programa político es justo;
- se mantiene el *free-riding* bajo mínimos y los otros ciudadanos, solidariamente, se atienen a las regulaciones del Estado del bienestar;
- la aplicación de las medidas no es discriminatoria y, asimismo, observa los estándares de justicia.

Mi primer argumento es que las instituciones universalistas del Estado del bienestar satisfacen más eficazmente esos requisitos que el control de los recursos de los beneficiarios del Estado del bienestar, los tests discriminatorios para aplicar los beneficios sociales selectivos y las amplias burocracias de control para vigilar la posibilidad del fraude, aspectos que con frecuencia son desproporcionadamente airdados por los medios de comunicación y el discurso político, y utilizados contra el Estado del bienestar. En

---

15. Véase también más recientemente Fritz Scharpf (2000).

este sentido, las instituciones selectivas del Estado del bienestar, a diferencia de las universalistas, llevan incorporado un riesgo de erosión de la legitimidad que normalmente les garantiza la existencia. Por tanto, el recurrente debate público de la mayoría de los que pagan impuestos en el que se acentúa el pequeño número de personas que son “inmerecidamente pobres” no sólo viola su respeto propio y su autonomía personal (Rawls, Walzer, Sen), sino que también reduce considerablemente las opciones de reforma del Estado del bienestar menguando el apoyo a esta institución.

*La lógica económica.* En el diseño de las instituciones del Estado del bienestar también hay que tener en cuenta la lógica económica. Esto significa que tales instituciones no deben impedir la innovación económica y la prosperidad, puesto que éstas se inscriben en el lado positivo del cálculo de utilidad de los ciudadanos. Las cotizaciones sociales que se financian principalmente a través de costes laborales no salariales acostumbran a debilitar la competitividad de una economía bajo las reglas de la competición global (Scharpf, 2000). Además, impiden el crecimiento del empleo en el sector de servicios no cualificados, lo que a su vez contribuye a un elevado nivel de desempleo de larga duración, bajas tasas de empleo y a una creciente exclusión social. Esto también es un argumento convincente desde la perspectiva de la justicia social contra la financiación de la seguridad social con impuestos sobre nómina y un argumento en favor del aumento de la financiación del Estado del bienestar mediante otro tipo de impuestos. Como efecto secundario, se podrían conseguir mayores efectos redistributivos mediante una financiación con impuestos progresivamente graduales que mediante cotizaciones sociales proporcionales.

*La lógica política.* Por último, pero no por ello menos importante, todas las reformas del Estado del bienestar deben tener en cuenta la lógica política, la lógica de un apoyo popular amplio. Ante todo, esto significa que las clases medias deben ser atraídas. Ellas son, hoy tanto como ayer, la masa electoral crítica de apoyo al Estado del bienestar (Rothstein, 1998: 153), puesto que, como sabemos por algunos estudios empíricos, el apoyo al Estado del bienestar decrece a medida que se asciende socialmente. Entre las clases medias hay un ligero predominio del cálculo racional según el cual “dan” más de lo que “reciben”. Sin embargo, e incluso haciendo referencia a la racionalidad económica, se puede llegar a convencer a las clases medias para que apoyen a un Estado del bienestar universalista bajo tres condiciones:

- los servicios del Estado del bienestar deben ser fácilmente accesibles;
- deben ser servicios de alta calidad y
- deben ser una garantía creíble ante las vicisitudes de la vida.

De este modo, los ciudadanos de las clases medias pueden apoyar las instituciones del Estado del bienestar incluso en el caso de que “reciban” menos de lo que pagan, dando por supuesto que, en caso de enfermedad o en la vejez, los beneficios universales no requerirán que los individuos dispongan previamente de riqueza ni estarán sujetos a comprobaciones de los recursos económicos de quien los solicita. Entonces, la motivación racional será una garantía contra emergencias sociales dramáticas e impredecibles. Este tipo de seguro y las redes de servicios sociales de buena calidad son razones todavía importantes en Escandinavia para el amplio apoyo concedido a los principios universalistas de financiación y provisión de determinados servicios sociales (Rothstein, 1998: 166n.).

No estoy sugiriendo que el principio universalista tenga un dominio indisputable en los tres imperativos lógicos o que pueda satisfacer por sí solo todas las prioridades de justicia mencionadas anteriormente. El principio universalista tampoco puede ser siempre el único principio determinante y el óptimo para todas las áreas de la política social y el Estado del bienestar. La sanidad y las pensiones pueden estructurarse de un modo más universalista que las prestaciones sociales y las ayudas para la pobreza o los seguros de desempleo. Sin embargo, no son sólo razones normativas las que justifican unas reformas orientadas en un sentido más universalista. Para finalizar, desarrollaré una especie de “pirámide de argumentación progresivamente excluyente” para demostrar por qué una reforma del Estado del bienestar más universalista puede contar realmente con la aceptación social y ser viable políticamente:

— La lógica política puede justificar cualesquiera de los tres principios del Estado del bienestar según las normas de justicia que predominen efectivamente en la sociedad (véase Wegener, 1995): las sociedades anglosajonas tenderán más hacia el principio meritocrático, las sociedades de la Europa continental (y en menor medida, también las sudeuropeas) hacia la garantía del estatus de los que están en el mercado laboral y las sociedades escandinavas tenderán más hacia la inclusión social.

— Sin embargo, en una era de globalización, la lógica económica sólo está suficientemente respetada por las instituciones del Estado del bienestar universalista o por el Estado del bienestar marginal. Las instituciones de garantías sociales mantenidas con impuestos sobre nómina y las regulaciones rígidas del mercado laboral deterioran el nivel relativo de competitividad.

— La lógica normativa de la imparcialidad sólo está suficientemente satisfecha por el modelo universalista; puesto que esta lógica normativa también puede producir una inercia positiva hacia la aceptación del Estado del bienestar, no puede ser rechazada de ninguna manera como *wishful thinking* y tampoco puede actuar en contra sino más bien a favor de reformas que aspiren a un mayor grado de universalismo.

Una reforma estructural del Estado de garantías sociales continental, en una era de globalización e individualización, no tiene por qué procurar emular de un modo minimalista a las instituciones selectivas del capitalismo del bienestar anglosajón. Después de todo, la lógica normativa selectiva, como resultado de la dinámica erosiva que lleva incorporada, desafia constantemente la legitimidad de los beneficios sociales desde una perspectiva de *realpolitik*. Aunque siempre se deben incluir ciertos elementos activadores en una reforma universalista del Estado del bienestar, éstos no deberían estar encorsetados por la lógica de instituciones selectivas. Podrían ser realmente integrados en un Estado del bienestar de estilo escandinavo, financiado a través de impuestos y más universalista, de tal forma que se amoldaran a la lógica de ese sistema. La eficaz política activa del mercado laboral de Dinamarca, con sus rigurosos criterios para los “subsidios al empleo”, demuestra el grado de efectividad con el que eso puede hacerse sin quebrantar en el proceso el compromiso con la justicia.

Las instituciones del Estado del bienestar son lentas y tienen una inercia propia. Hay intereses especiales y una cultura de reivindicaciones y expectativas que las protegen de una reforma en profundidad. Esto es especialmente cierto para los sistemas de pensiones de los Estados del bienestar continentales. Pero el *path dependency* de toda reforma no debe ser confundido con un determinismo estructural que imposibilite cualquier modificación del rumbo. Porque al menos a medio plazo, la lógica institucional de un Estado del bienestar activador, crecientemente universalista y financiado a través de impuestos, proporcionará un apoyo más sostenido a este sistema que la lógica normativa, económica y política de las instituciones selectivas y de control de quienes perciben los beneficios sociales en el capitalismo del bienestar anglosajón, y que las instituciones de garantía del estatus en el capitalismo del bienestar de la Europa continental y del sur.

### Referencias

- Adema, Willem. 1999. «Net Social Expenditure, Labour Market and Social Policy», *Occasional Papers*, 39. París: OCDE.
- Beyme, Klaus von. 1991. *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt del Meno: Suhrkamp.
- Coase, R. H. 1999b. «The task of the Society», *ISNIE Newsletter*, 2 (2): 1-6.
- Dixit, A. K. 1998. «Transaction Cost Politics and Economic Policy: A Framework and a Case Study», en M. Baldassarri (ed.), *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Dworkin, Ronald. 1981a. «What is Equality? Part I: Equality of Welfare», *Philosophy and Public Affairs*, 3: 185-246.
- Dworkin, Ronald. 1981b. «What is Equality? Part II: Equality of Resources», *Philosophy and Public Affairs*, 4: 283-345.

- Dworkin, Ronald. 1987a. «What is Equality? Part III: The Place of Liberty», *Iowa Law Review*, 73: 72-54.
- Dworkin, Ronald. 1987b. «What is Equality? Part IV: Political Equality», *University of San Francisco Law Review*: 1-30.
- Dworkin, Ronald, 1990. «Foundations of Liberal Equality», *1989 Tanner Foundation Lectures*. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta (ed.). 1996. *Welfare State in Transition*. Londres: Sage.
- Esping-Andersen, Gösta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 2002. *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurostat. 1998. *Social Portrait of Europe*. Bruselas.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (ed.). 2001. *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Hayek, Friedrich August von. 1971. *Die Verfassung der Freiheit*. Tübinga: Mohr.
- Hayek, Friedrich August von. 1996. *Die Anmaßung von Wissen*. Tübinga: Mohr.
- Hinsch, Wilfried. 1998. «Rawls' Differenzprinzip und seine Sozialpolitischen Implikationen», *Blaschke, Döring: Sozialpolitik und Gerechtigkeit*. Frankfurt del Meno: Suhrkamp: 17-74.
- Kersting, Wolfgang. 1996. *Die Philosophie des Gesellschaftsvertrages*. Darmstadt: Primus-Verlag.
- Kersting, Wolfgang (ed.). 2000. *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Weilerwist: Velbrück Wiss.
- Kersting, Wolfgang. 2000a. «Gerechtigkeitsprobleme sozialstaatlicher Gesundheitsversorgung», en ders. (eds.), *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Weilerwist: Velbrück Wiss: 467-507.
- Koller, Peter. 1987. *Neuere Theorien des Sozialkontrakts*. Berlín: Duncker & Humblot.
- Lessenich, Stephan. 1995. *Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien. Eine exemplarische Analyse postautoritären Wandels*. Opladen: LeskeBudrich.
- Maravall, José María. 1997. *Regimes, Politics and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Merkel, Wolfgang. 2001. «The Third Ways of Social Democracy», en Cuperus, René; Duffek, Karl, y Kandel, Johannes (eds.), *European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society*. Amsterdam-Berlín-Viena: 27-62.
- Müller, Hans-Peter. 1995. «Soziale Differenzierung und soziale Gerechtigkeit. Ein Vergleich von Max Weber und Michael Walzer», Müller, Hans-Peter, y Wegener,

- Bernd (eds.), *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*. Opladen: Leske Budrich: 135-156.
- Müller, Hans-Peter, y Bernd Wegener (eds.). 1995. *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*. Opladen: Leske Budrich.
- Nida-Rümelin, Julian. 2000. «Die ethischen Grundlagen des Sozialstaats», Kersting, Wolfgang (ed.), *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Weilerwist: Velbrück Wiss: 120-158.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick, Robert. 1976. *Anarchie, Staat, Utopia*. München: Moderne Verlagsgesellschaft.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. «Horizontal Accountability in New Democracies», *Journal of Democracy*, (9) 3: 112-126.
- OCDE. 2000. *Social Expenditure Database* [CD-ROM]. París.
- OCDE. 2001. *Employment Outlook*. París.
- OCDE. 2001a. *Education at a Glance*. París.
- OCDE. 2001b. *Economic Surveys - Germany*. París.
- Puhle, Hans-Jürgen. 1995. «Das Ende des ‚American Exceptionalism‘? Ausweitung und Grenzen des Interventions- und Sozialstaats in den USA», *ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht*, 2. Frankfurt del Meno: ZENAF.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: University Press.
- Rawls, John. 1971. *Theory of Justice*. Cambridge.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1999. «The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options», *MPIFG Working Paper*, 9.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle*, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>
- Scharpf, Fritz W. 2000a. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 1993. *Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Industrieländervergleich*. Opladen: Leske Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 1998. *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 2. Aufl. Opladen: Leske Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (ed.). 2001. *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske Budrich.
- Sen, Amartya. 1982. *Choice, Welfare and Measurement*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality reexamined*. New York: Clarendon Press.

- Sen, Amartya. 1998. «Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz», Nida-Rümelin, Julian, y Thierse, Wolfgang (eds.), *Philosophie und Politik*, II. Essen: Klartext-Verlag: 14-26.
- Sen, Amartya. 2000. *Ökonomie für den Menschen*. München: Hanser.
- Svallfors, Stefan. 1993. «Policy Regimes and Attitudes to Inequality: A Comparison of Three European Nations», Boje, Thomas B., y Olson-Hort, Sven E. (eds.), *Scandinavia in a New Europe*. Oslo: Scandinavian University Press.
- UNDP. 2001. *Human Development Report*. Nueva York.
- UNDP. 2003. *Human Development Report*. Nueva York.
- Vandenbrouke, Frank. 2003. Prólogo en *Esping-Andersen, Gösta: Why we need a new welfare state*. Oxford: viii-xxiv.
- Walzer, Michael. 1988. *Die Vergesellschaftung des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt del Meno.
- Walzer, Michael. 1992. *Sphären der Gerechtigkeit*. Frankfurt del Meno: Campus.
- Waschkuhn, Arno. 1998. *Kritischer Rationalismus*. München: Oldenbourg.
- Wegener, Bernd. 1995. «Gerechtigkeitstheorie und empirische Gerechtigkeitsforschung», Müller, Hans-Peter, y Wegener, Bernd (eds.), *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*. Opladen: Leske+Budrich: 195-220.
- Williamson, O. E. 1974. *Markets and Hierarchies*. Nueva York: The Free Press.
- World Bank. 2001. *Selected World Development Indicators*. Nueva York.
- Zintl, Reinhard. 2000. «Die libertäre Sozialstaatskritik bei von Hayek, Buchanan und Nozick», Kersting, Wolfgang (ed.), *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Weilerwist: Velbrück Wiss: 95-119.

WOLFGANG MERKEL

E-mail: Wolfgang.Merkel@urz.uni-heidelberg.de

Profesor en el Institut für Politische Wissenschaft de la Universidad de Heidelberg (Alemania). Cursó estudios de Historia, Deporte, Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de Heidelberg (Alemania) y en Johns-Hopkins University en Bolonia (Italia). Ha enseñado e investigado en las universidades de Bielefeld, Mainz, Heidelberg, Harvard, Instituto de Estudios Avanzados Juan March e Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Sus principales temas de investigación son: partidos políticos, socialdemocracia europea, integración europea, democratización, transición a la democracia, sociedad civil, Estado del bienestar, justicia social (tiene más de una docena de libros y más de 140 artículos en diferentes idiomas). Su última publicación es *Defective Democracies in Eastern Europe, Asia, and Latin America*, 2 vols. Opladen, 2003 (con H. J. Puhle et al.).