

¿Quién paga el “bienestar” en el Estado de Bienestar? Un estudio multi-países

ANWAR SHAIKH
Profesor Departamento de Economía
Graduado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
New School for Social Research

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2004
Fecha de aprobación: 2 de diciembre de 2004

Traducción de Alberto Supelano, asupelan@etb.net.co. La versión original se publicó en Social Research, Summer 2003, pp. 531-550, y se puede bajar de http://homepage.newschool.edu/~AShaikh/welfare_state.pdf

RESUMEN:

Este artículo pone en cuestión la afirmación que ha hecho carrera en el mundo académico y de la economía, según la cual la razón de la desaparición del crecimiento en los años 60-70 del siglo pasado, la estanflación, se debió a la expansión excesiva del Estado Benefactor. Este argumento es controvertido, señalando que si bien el gasto social creció de forma significativa después de la segunda guerra, también lo hicieron los impuestos, convirtiéndose éstos en el rubro que financió al gasto social. Para el efecto se analizan estadísticas de Estados Unidos, Suecia y cinco países de la OCDE. La comparación entre impuestos y gasto social, realizada a través de la categoría de salario social neto, a nivel de la economía de esos países, es el eje de explicación-refutación teórica y empírica que el artículo tiene como objetivo.

Palabras clave: Estado de Bienestar, crecimiento económico, impuestos, gasto social, estanflación, crisis fiscal, salario social neto.

ABSTRACT:

This article discusses the economic and academic conception that explains the economic growing absence and non inflation due to benefactor state expansion in the last century.

This conception is controversial appointing that social expense and taxes grew in an important way after Second World War. So, taxes were support to social expense. For that proposal, it is necessary to analyze EEUU, SWEDEN and OCDE countries' statistics.

The objective article is the comparison between taxes and social expense made by means of net social wage.

Keywords: Benefit state, economic growing, taxes, social expense, estanflación, fiscal crisis, net social wage.

Introducción

Hubo una época, no hace mucho tiempo, en que se consideraba al Estado de Bienestar como un logro social digno de orgullo. Pero últimamente se lo ha sometido a un fuerte ataque. En el fondo de este ataque se encuentra la pretensión de que durante su apogeo, entre los años cincuenta y setenta, los gastos de las prestaciones sociales del Estado de Bienestar llevaron al estancamiento económico subsiguiente y al desempleo persistente en el mundo avanzado. Este ensayo se apoya en la evidencia empírica de un conjunto de estudios multi-países. Sintetizo los problemas involucrados, discuto la metodología que sirve de base a los estudios empíricos sobre los seis principales países de la Organización para la Cooperación Económica y el

Desarrollo (OCDE) (Australia, Canadá, Alemania, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos), y presento los principales resultados. Mi resultado esencial es que los gastos en prestaciones sociales se financiaron con los impuestos que pagaron los destinatarios de esos mismos gastos: en otras palabras, de manera general, los gastos de bienestar social se autofinanciaron, y no podían causar déficit fiscal ni frenar el crecimiento.

1. El ascenso y la caída del Estado de Bienestar

El crecimiento de los Estados de Bienestar es uno de los rasgos característicos de las democracias capitalistas modernas. Los Estados de Bienestar europeos empezaron con programas de pensiones y de seguridad social a finales del siglo

XIX y comienzos del XX, y luego se convirtieron en sistemas generales de asistencia social entre los años treinta y cincuenta. En los Estados Unidos fue necesaria la Gran Depresión para que despuntaran iniciativas similares en forma de programas del New Deal sobre seguridad social, seguro de desempleo estatal, asistencia pública limitada, subsidiada federalmente (lo que los estadounidenses llaman "bienestar") para los ancianos pobres, los niños dependientes y los ciegos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el papel del Estado se amplió rápidamente. En los países de la OCDE, la participación promedio del gobierno en el producto interno bruto (PIB) aumentó en más de la mitad (del 27 al 42 por ciento) entre 1960 y 1988, mientras que su participación promedio en el empleo total aumentó en casi dos tercios (del 11 al 18 por ciento). Paralelamente hubo un cambio en el tipo de gastos del gobierno, que se trasladaron de los gastos tradicionales en defensa, administración pública y servicios económicos generales hacia gastos de bienestar social en salud, educación y transferencias (pagos de seguridad y asistencia social, subsidios a las empresas e intereses sobre la deuda del gobierno). Hacia los años ochenta, las transferencias llegaron a ser la principal categoría individual de gasto económico en la mayoría de los países (OCDE, 1985: 16).

Pero el aumento del gasto del gobierno fue sólo una parte de la historia. Los impuestos también aumentaron fuertemente, y su composición pasó de las fuentes tradicionales, como los impuestos indirectos a las empresas, a los impuestos de seguridad social y de renta personal (OCDE, 1985: 1617). En conjunto, los gastos del gobierno y la estructura tributaria se modificaron de manera muy similar.

La parte inicial del periodo de la posguerra fue el cenit del Estado de Bienestar, cuando el mundo industrializado crecía a una tasa de cerca del 5 por ciento anual. Sin embargo, hacia mediados de los años setenta la expansión básica llegó a su pico y a finales de los setenta la tasa media de crecimiento del mundo industrializado cayó a la mitad de su nivel anterior. En 1983, los países de la OCDE en conjunto crecieron escasamente (OCDE, 1991). Este periodo de retardo del crecimiento y de estancamiento eventual llevó a un aumento del desempleo y de la pobreza, los que condujeron a mayores exigencias de gasto social.

En los Estados Unidos, el auge de la posguerra llegó a su pico en 1968-1969. La economía pasó a una etapa de estancamiento (inicialmente inflacionaria). En ese momento ocurrió un gran cambio en los principales patrones económicos. En las décadas de auge, de 1947 a 1968, el crecimiento fue elevado, el

desempleo promedió el 4.8 por ciento, los salarios reales crecieron casi un 50 por ciento, y el déficit anual promedio del presupuesto federal no fue mayor de \$1.7 miles de millones¹. En las dos décadas siguientes, entre 1969 y 1989, el desempleo creció a un promedio del 6.6 por ciento, los salarios reales descendieron el 14 por ciento, y el déficit anual promedio del presupuesto se elevó en casi cinco veces, a \$82.4 mil millones (ERP, 1996). En 1980, se había restringido la elegibilidad para la asistencia pública, y para quienes recibían ayuda, las prestaciones reales eran 20 por ciento inferiores a las de 1970.

Entre 1980 y 1988, la administración Reagan llevó a cabo una política sistemática y de largo alcance de ataque a los trabajadores y a los pobres. Debilitó a los sindicatos y recortó el nivel y la duración de los subsidios de desempleo. La pertenencia a los sindicatos descendió rápidamente durante este periodo, de cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo a menos de un sexto. Los

salarios reales cayeron, y las concesiones y devoluciones de los trabajadores se convirtieron en lugares comunes. El número de personas en empleos de bajos salarios se elevó notablemente: en 1970 sólo el 20 por ciento de los trabajadores recibía un ingreso real inferior a \$7,000 (en dólares 1984); entre 1979 y 1984, el 60 por ciento de los nuevos empleos estaba en esta categoría (Rosenberg, 1987). El gasto militar aumentó drásticamente aun cuando se cercenó el gasto social, de modo que el déficit presupuestal siguió remontándose a nuevas alturas. Durante todo esto, la retórica del periodo estuvo dominada por la noción de “alivio tributario” para una población sobrecargada (de nuevo, una frase muy familiar). Las corporaciones recibieron sustanciales alivios tributarios, que se añadieron a los beneficios de la reducción de los salarios. Pero, como veremos, la situación era diferente para los trabajadores, puesto que su tasa tributaria siguió aumentando (ver gráfico 1).

Cuadro 1:
Tasas de crecimiento del PIB promedio real
(Excluido el choque del petróleo de 1973)

	1961-1972	1975-1982	1983-1991
Europa	4.68%	2.23%	2.66%
Estados Unidos	3.83%	1.97%	2.85%

El cambio de fase de la economía de Estados Unidos se reflejó en un patrón evidente en todos los países capitalistas avanzados cuando las décadas de alto crecimiento cedieron lugar a las décadas de lento crecimiento, inflación, aumento del desempleo y una “crisis fiscal del Estado de Bienestar” concomitante (Skocpol, 1987: 36). En el cuadro 1 se muestran las tasas de crecimiento del PIB de Europa y los Estados Unidos, del que se excluye el “choque del petróleo” del periodo de 1973 a 1974 para evitar sesgos en la comparación entre periodos. En el cuadro 2 se muestran los patrones correspondientes de las tasas de desempleo.

A la luz de estos sucesos, que se manifestaron en el mundo avanzado, no es sorprendente que surgiera la pretensión de que el Estado de

Bienestar era culpable. Los economistas de la corriente predominante argumentaron en particular que su “política social [llevó a]... una expansión excesiva del gobierno que [fue]... una causa principal del retardo económico y del aumento de la inflación de los años setenta” (Buchanan y Flores, 1980, cap. 6, citados en Fazeli, 1996: 37). Así, el Estado de Bienestar era “una actividad económica peligrosa y [tenía]... bajo desempeño económico” (Moudud y Zacharias, 2000: 7). Se pensó que para restablecer el crecimiento y reducir el desempleo era necesario recortar los gastos sociales, en particular el seguro de desempleo y el sostenimiento del ingreso de los pobres y los ancianos, (Atkinson, 1999). Y, de hecho, esos recortes comenzaron a difundirse en todo el mundo desarrollado.

Cuadro 2
Tasas promedio de desempleo
(Excluido el choque del petróleo de 1973)

	1961-1972	1975-1982	1983-1991
Europa	2.59%	5.41%	9.51%
Estados Unidos	4.94%	7.01%	6.74%

Se han propuesto muy diferentes mecanismos como causas de los supuestos efectos negativos del Estado de Bienestar. En la economía ortodoxa, dos son particularmente importantes. El primero de ellos se

deriva de la pretensión de que el Estado de Bienestar da lugar a déficits presupuestales para financiar sus gastos sociales. Se dice que estos déficits estimulan el consumo y reducen la tasa de ahorro de los

hogares, lo que a su vez reduce la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. En la izquierda surgió una pretensión similar, en la forma de la “crisis fiscal del Estado” identificada por O’Connor (1973), y en la pretensión de Bowles y Gintis (1982) de que en el periodo de la posguerra el Estado indujo una “redistribución sustancial del capital hacia el trabajo”, que resultó en un “salario ciudadano” cuyo crecimiento fue tan rápido que hacia los años setenta jugó “un papel crítico en la producción y prolongación” de la crisis económica (Bowles y Gintis, 1982: 69, 8485). En todos estos argumentos, el Estado de Bienestar tiende a reducir y a debilitar el crecimiento en el largo plazo, lo que en algún momento da lugar al estancamiento y al desempleo (Fazeli, 1996, cap. 2; Moudud y Zacharias, 2000: 814).

La segunda crítica es que el Estado de Bienestar perpetúa el desempleo que crea. La teoría económica ortodoxa dice que el desempleo se corrige a sí mismo si el salario real de los trabajadores se reduce siempre que hay desempleo. Pero dice que los diversos mecanismos de protección social del Estado de Bienestar crean “distorsiones en el mercado de trabajo” que interfieren en este proceso de ajuste automático. El seguro de desempleo y el mantenimiento del ingreso reducen el incentivo de los trabajadores desempleados para aceptar salarios

más bajos y peores condiciones de trabajo, mientras que los impuestos a la nómina y la protección a los empleados reducen los salarios que las empresas están dispuestas a ofrecer a los trabajadores. Como dice Krugman, la mayor protección social relativa en Europa significa que “un europeo desempleado no necesita buscar empleo con la desesperación de su contraparte norteamericana” (Krugman, 1994: 22). El Estado de Bienestar tiende así a impedir la eliminación del desempleo.

En últimas, se nos dice que el Estado de Bienestar tiende a debilitar el crecimiento y a generar desempleo porque contribuye a producir déficits presupuestales. Al mismo tiempo, “distorsiona” los mercados de trabajo haciendo que los trabajadores enfrenten el desempleo con menos desespero, lo que tiende a dar persistencia al desempleo (Pear, 1995). En ambos casos, la solución apropiada es reducir la magnitud del Estado de Bienestar.

En lo que atañe al argumento de las “distorsiones del trabajo”, incluso Krugman admite que no puede explicar por qué “los países europeos [socialmente conscientes] pudieron lograr tasas de desempleo tan bajas antes de 1970” (23). Los estudios micro y macro econométricos detallados también indican que sólo hay una relación débil entre prestaciones, regulaciones del mercado de trabajo

y desempleo (Bean, 1994: 594-595, 600-603). Más recientemente, un detallado estudio transversal entre países encuentra que no hay apoyo empírico real para la visión de que las instituciones y las políticas del mercado de trabajo del Estado de Bienestar jugaron un papel importante en la crisis de desempleo europea de los años ochenta (Baker, Glyn, Howell, y Schmitt, 2002: 24, 54-57). Por último, es llamativo que precisamente durante el periodo en que supone que el Estado de Bienestar más inhibió el desempeño económico, entre 1975 y 1993, el producto interno bruto (PIB) per cápita de los países de la OCDE se incrementó en 314 por ciento, mientras que el PIB per cápita de los Estados Unidos sólo aumentó en 234 por ciento².

¿Pero no podría ser aún posible que en el apogeo del Estado de Bienestar, el gasto social, en particular, el gasto social destinado a los trabajadores, se financiara con déficit del gobierno, los que a su vez fueron suficientemente elevados para ocasionar el retardo subsiguiente del crecimiento en el mundo avanzado? Más adelante volvemos a esta pregunta.

2. ¿Quién pagó los gastos sociales?

La noción de que el Estado de Bienestar se financió con déficits depende de una serie de pretensiones implícitas. Primera, que los

beneficiarios del gasto social recibieron más de lo que pagaron en impuestos. Segunda, que esta diferencia se financió ante todo con déficit del gobierno y no con transferencias de otros grupos de la sociedad. Y, tercera, que los déficits resultantes fueron suficientemente elevados para frenar el crecimiento económico.

Es sorprendente que se haya presentado tan poca evidencia empírica consistente para respaldar esas pretensiones. Los estudios de países individuales no sirven de mucho para hacer generalizaciones acerca del Estado de Bienestar (Marmor, 1993). Por otra parte, los estudios nacionales transversales que sólo analizan los gastos³, o los impuestos, son igualmente inadecuados porque lo que importa es el balance neto entre ambos. Por ejemplo, si los impuestos que pagó un grupo son iguales a los gastos sociales destinados a ese grupo, esos gastos sociales se autofinanciaron y no pudieron causar déficits fiscales ni frenar el crecimiento.

La pregunta es entonces: ¿quién paga los gastos de bienestar del Estado de Bienestar? Para abordar este problema, nos enfocamos en las relaciones entre el Estado y los trabajadores (definidos aquí como receptores de sueldos y salarios, excluyendo a la alta gerencia y a los altos ejecutivos). Este enfoque surge

de la pretensión de que el apoyo social a los trabajadores fue en particular el que eventualmente debilitó al Estado de Bienestar⁴.

3. Nuestros principales resultados

Nuestros resultados se basan en una serie de estudios nacionales transversales del Estado de Bienestar realizados en los años ochenta. El marco que utilizamos, que se describe en la segunda sección, se aplicó originalmente a los Estados Unidos (Shaikh y Tonak, 1987, 1994, 2000), y luego a Australia, Canadá, Alemania, Suecia y el Reino Unido, durante varios periodos (Tonak, 1984; Bakker, 1986; McGill, 1989; Fazeli, 1992, 1996; Maniatis 1992).

El resultado principal de estos estudios es que los impuestos que pagaron los receptores de sueldos y salarios son estrictamente paralelos a los gastos sociales que se destinaron a ellos: para el promedio estimado de los países avanzados entre 1960 y 1987, la diferencia entre el valor total de las prestaciones sociales totales que recibieron y los impuestos que pagaron directamente (el salario social neto) se mantuvo entre el 1 y el 2 por ciento del PIB (del 3 al 5 por ciento del total de sueldos y salarios) en casi todos los años. Puesto que esta diferencia es positiva, los receptores de sueldos y salarios recibieron más de lo que pagaron. Pero este subsidio

neto general es claramente bajo. Y como veremos, aunque es en general positivo en los cinco países de la OCDE que estudiamos, suele ser negativo (es decir, un impuesto neto) en los Estados Unidos.

La baja magnitud de esta proporción del salario social neto promedio (el salario social neto con respecto al PIB) no respalda la pretensión de que los gastos en prestaciones sociales perjudicaron el crecimiento económico en el mundo avanzado. De hecho, lo que se muestra es en cambio que el efecto principal de los flujos de transferencias netas es el de reciclar el ingreso entre receptores de sueldos y salarios. Pero aun aquí, la evidencia indica que ese efecto redistributivo intra-clase es bastante limitado. Los estudios transversales detallados del ingreso familiar por clases en varios países de la OCDE, parecen indicar que los efectos redistributivos se concentran en los rangos de ingresos más bajos y más altos, de modo que la mayor parte de los rangos de ingresos no se vio muy afectada por la intervención neta del gobierno (OCDE, 1985, cap. 7, sec. B).

Hay, por supuesto, diferencias entre países, pero incluso éstas no son necesariamente las que cabría esperar. Por ejemplo, el salario social neto fue negativo en los Estados Unidos durante los años de auge, lo que significa que los receptores de sueldos y salarios pagaron más impuestos de lo que

recibieron –o sea que contribuyeron a reducir el déficit fiscal existente–. En el mismo periodo, el salario social neto fue casi nulo en Suecia, lo que indica que sus generosos gastos de bienestar social realmente se autofinanciaron. Por tanto, ni en los Estados Unidos ni en Suecia se puede culpar a los gastos de bienestar de ser la causa de déficits fiscales o del estancamiento económico posterior. Sin embargo, en Alemania el salario social neto fue en general positivo durante los años de auge, de un orden del 4 por ciento del PIB. E incluso este bajo porcentaje es uno de los más altos de nuestra muestra. Aquí podemos decir al menos que el salario social neto sí tuvo un impacto sustancial sobre las finanzas del gobierno: entre 1950 y 1973, correspondió a cerca del 42 por ciento del déficit del gobierno, que fue cercano al 7 por ciento del PIB. No obstante, la tasa de crecimiento de Alemania fue más alta que la de Suecia o la de los Estados Unidos en cada subperíodo (OCDE, 1991). De hecho, hay una correlación positiva entre el monto del salario social neto y el crecimiento económico: Alemania tiene la mayor tasa de crecimiento, Suecia está en el medio y los Estados Unidos tiene la más baja.

4. Metodología del salario social neto

Nuestro interés nos exige identificar los diferentes componentes de los impuestos totales que provienen de la

nómina total de salarios, y las diversas prestaciones sociales que retornan a la población trabajadora a través de los gastos del gobierno; esto nos permite calcular su balance neto (el salario social neto). La categoría “población trabajadora” no se define aquí en términos sociológicos, ni políticos, sino en términos de todos los que reciben sueldos y salarios, excepto los altos ejecutivos y otros altos directivos. Esto obedece en parte a que los salarios desempeñan una función esencial en la mayoría de los procesos económicos, pero también a que nos permite obtener resultados consistentes entre países. Usamos las cuentas nacionales y otras fuentes para estimar y descomponer el salario social neto en seis países avanzados: Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Alemania, Suecia y Australia.

El salario social neto es la diferencia entre gastos sociales destinados a la población trabajadora (“los trabajadores”) y los impuestos que se recaudan directamente en este mismo grupo. En el lado de los gastos sociales contabilizamos todo los gastos de bienestar (salud, educación, bienestar, vivienda, transporte, parques y recreación, transferencias a los trabajadores, etc.). Dividimos esos gastos en dos subconjuntos. El grupo de gastos I, que suponemos reciben totalmente los trabajadores, formado por rubros tales como servicios de capacitación de los trabajadores, servicios comunitarios y de

alojamiento, mantenimiento del ingreso, seguridad social y bienestar (excepto los rubros pequeños denominados incapacidad militar y pensiones del ejército, que tratamos como costos de guerra). Y el grupo de gastos II, que se destina a los trabajadores y no trabajadores por igual, formado por rubros tales como educación, salud y hospitales, actividades recreativas y culturales, energía, recursos naturales, transporte de pasajeros y servicios postales. La participación de los trabajadores se estimó multiplicando el total del grupo por la participación del trabajo en el ingreso personal (Shaikh y Tonak, 1987, 1994).

En el lado de los impuestos recaudados directamente entre la población trabajadora están los impuestos de renta, los de seguridad social, los de propiedad y otros impuestos. El flujo monetario primario del que se deducen los impuestos es la remuneración total a los empleados, es decir, el costo total de los trabajadores para sus empleadores. Consideramos que ésta representa el salario bruto de los trabajadores, incluidos los sueldos y salarios así como prestaciones tales como las contribuciones de los empleadores a la seguridad social y otros ingresos del trabajo. Los impuestos totales que se deben considerar se dividen después en dos grupos: grupo de impuestos I, que provienen totalmente de los salarios brutos, formado por todas las deducciones para la seguridad social

(es decir, la suma de las contribuciones de los empleados y los empleadores), y el grupo de impuestos II, más general, formado por los impuestos de renta personal, las licencias de vehículos motorizados, los impuestos sobre la propiedad personal (principalmente sobre la vivienda), y otros impuestos y cargas no tributarias (una categoría muy pequeña que incluye derechos de pasaportes y multas), que se distribuye entre trabajadores y no trabajadores usando la participación del ingreso de los trabajadores en el ingreso personal.

La comparación de los gastos en los trabajadores y los impuestos que ellos pagan nos da entonces el salario social neto, definido como las prestaciones que éstos reciben menos los impuestos que pagan (ver Shaikh y Tonak, 1987, 1994, 2000, para mayores detalles). El salario social neto luego se expresa como porcentaje del PIB.

5. Resultados empíricos

5.1. Los Estados Unidos

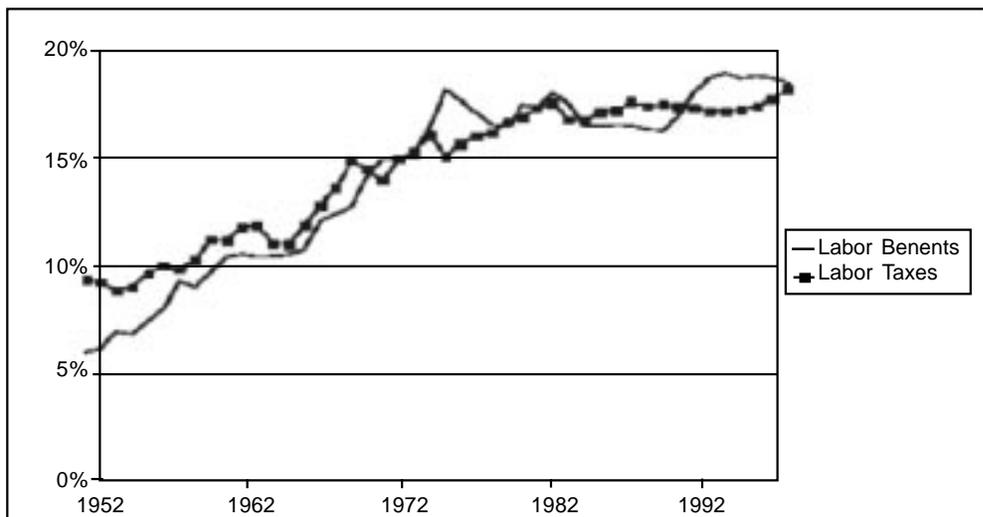
Empezamos con nuestros resultados para los Estados Unidos, con datos tomados de Shaikh y Tonak (2000). El gráfico 1 representa la tasa de prestaciones de los trabajadores (total de gastos sociales destinados a los trabajadores con respecto al PIB) y la tasa de impuestos al trabajo (impuestos totales al trabajo con respecto al PIB)⁵.

Es claro que ambas aumentaron fuertemente en el periodo de la posguerra. Pero lo que sorprende particularmente es que en los Estados Unidos, durante el prolongado auge de finales de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años sesenta, la tasa de prestaciones es siempre inferior a la tasa de impuestos. De modo que durante este auge prolongado –el salario social neto es negativo– es decir, es un impuesto neto al trabajo. En vez de frenar al resto de la economía en este periodo, los trabajadores de los Estados Unidos la subsidiaron.

La tasa de prestaciones supera a la tasa de impuestos y el salario social neto

se vuelve positivo sólo después de que cesa el auge y la tasa de desempleo aumenta notablemente, a comienzos de los años setenta. Debido simplemente a que aumentó el número de personas desempleadas y empobrecidas que llegaron a ser elegibles para esos pagos, al mismo tiempo que la disminución de sus ingresos redujo los impuestos que pagaban. Este mismo efecto eleva el déficit del gobierno. De modo que un salario social neto positivo llega a asociarse con un aumento del déficit del gobierno durante el retardo del crecimiento, lo que da lugar a la errónea impresión de que la correlación observada entre ambos era causal.

Gráfico 1
Impuestos y prestaciones de los trabajadores de los E.U.
con respecto al PIB

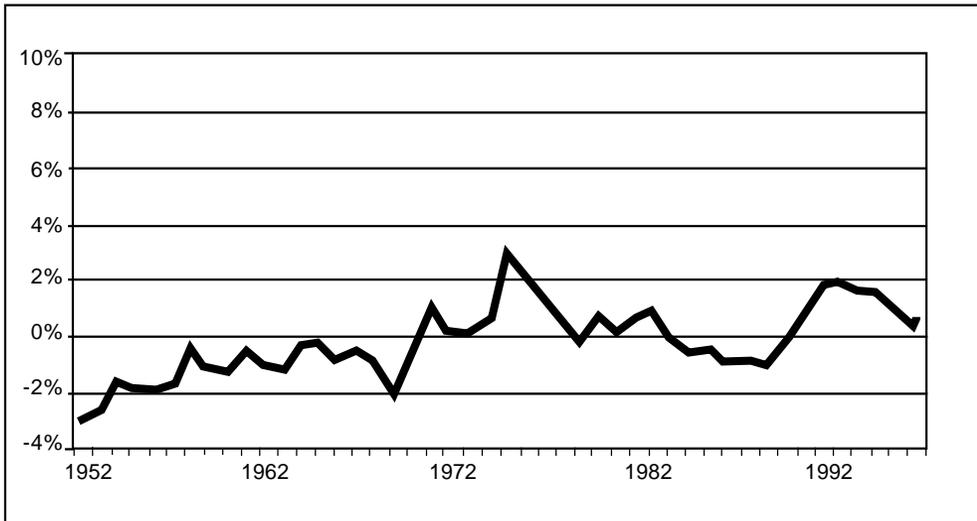


Pero la correlación sirvió para un importante propósito ideológico, pues se convirtió en excusa para atacar al Estado de Bienestar. En los años ochenta, empezando con Reagan y continuando después de su administración, este ataque llevó al dismantelamiento de la red de seguridad y a la reducción de la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores (Amott, 1987: 51). Aun el fuerte ascenso de la tasa de desempleo a comienzos de la época Reagan-Bush (ver cuadro 2) apenas modifica la tasa de prestaciones porque los recortes de las prestaciones y de la elegibilidad compensan el mayor número de desempleados. La segunda oleada de desempleo a finales de esta época vuelve a elevar la tasa de prestaciones porque su monto total se acelera

ante el mayor desempleo mientras que la remuneración total de los empleados se frena por la misma razón y su participación aumenta realmente. Durante la administración Clinton se mantiene estable, pero la tasa de impuestos aumenta, de modo que la brecha se vuelve a cerrar.

El gráfico 2 muestra estos mismos movimientos desde el punto de vista de la proporción del salario social de los Estados Unidos (salario social neto como porcentaje del PIB), que es simplemente la diferencia entre las prestaciones y las tasas de impuestos ya descritas. Durante todo el periodo de la posguerra, de 1952 a 1997, la

Gráfico 2
Salario social neto de los E.U. con respecto al PIB

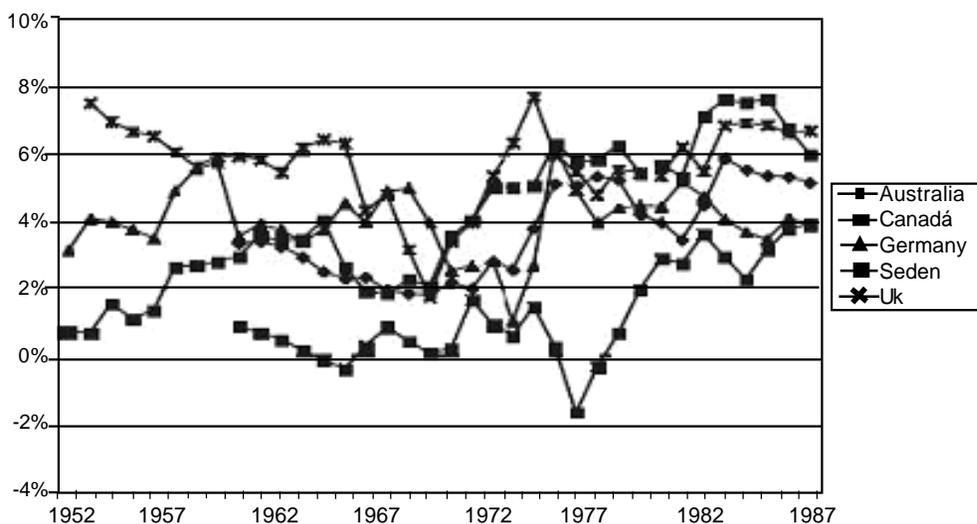


proporción promedio del salario social neto en los Estados Unidos es de apenas 0.33 por ciento. De hecho, los trabajadores pagaron sus propias prestaciones sociales⁶.

5.2. Cinco países de la OCDE

Se hizo un análisis similar para los cinco países restantes de este estudio (Canadá, Alemania, el Reino Unido,

Gráfico 3
Proporción del salario social neto de cinco países



Australia y Suecia). Debido a limitaciones de los datos, las cifras iniciales de las series corresponden a comienzos de los años cincuenta para los tres primeros países, y a comienzos de los sesenta para los dos últimos. Los datos finales también varían, puesto que los estudios de los países fueron realizados por diferentes personas entre los años ochenta y comienzos de los noventa. Por esta razón, sólo fue

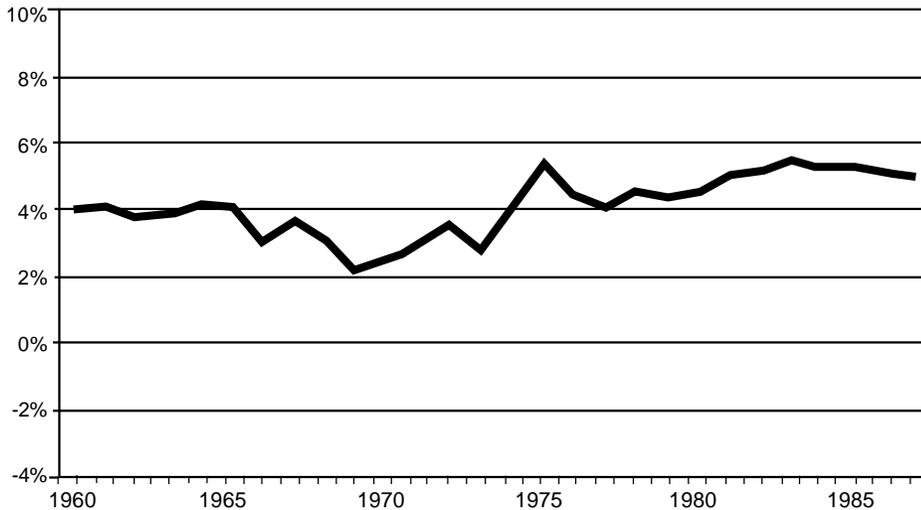
posible contar con datos comparables de todos los países para el periodo 1960-1987⁷. Para nuestros propósitos esto es suficiente para saber si, al menos en Europa, el Estado de Bienestar pudo o no ser la causa del retardo del crecimiento que comenzó en los años setenta.

El gráfico 3 representa la proporción del salario social neto de cada uno de

los cinco países de la OCDE. Inmediatamente quedan claras varias cosas. Primera, a diferencia de los Estados Unidos, los demás países de la OCDE tuvieron, en general, proporciones positivas del salario social. Alemania y el Reino Unido tuvieron las más altas, aunque en promedio sólo fueron de cerca del 5

por ciento del PIB y de cerca del 8 por ciento de los salarios totales. Segunda, Suecia, el paradigma del Estado de Bienestar, tuvo un salario social neto promedio casi nulo durante el periodo de auge, y sólo llegó a ser mayor que cero en respuesta al estancamiento del crecimiento.

Gráfico 4
Salario social neto total de los cinco países



El tercer resultado es que entre 1960 y 1972, antes del retardo del crecimiento de mediados de los años setenta, la proporción del salario social neto osciló entre 0 y 2 por ciento en los Estados Unidos (gráfico 2), y entre el 2 y el 4 por ciento en los cinco países combinados (gráfico 4)⁸.

Ambas proporciones aumentaron sustancialmente durante el periodo posterior al estancamiento, pero éste fue un efecto del estancamiento. Puesto que el déficit del gobierno también se elevó por las mismas razones, el aumento del salario social neto se correlaciona con el aumento

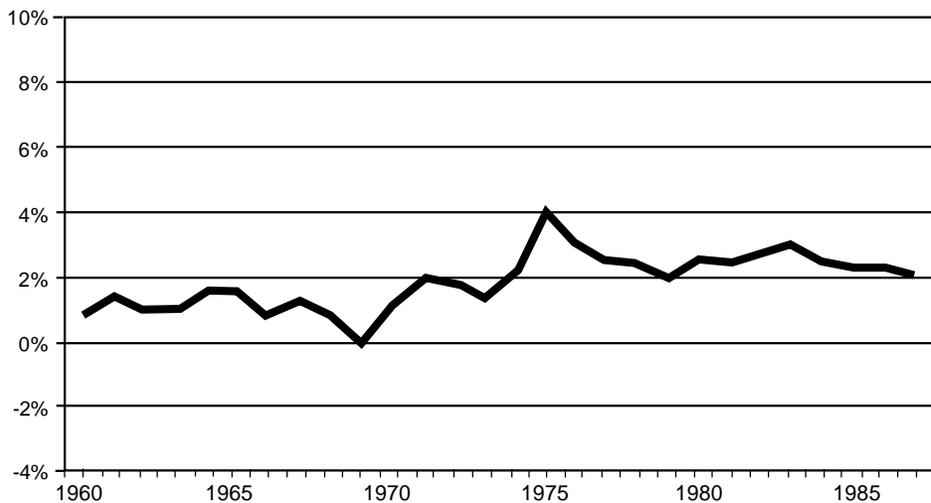
de los déficits del gobierno. Esto da lugar entonces a la creencia errónea de que el aumento del salario fue alimentado por el aumento del déficit del presupuesto, que luego ocasionó el declive general del crecimiento.

5.3. Los Estados Unidos y los cinco países de la OCDE considerados en conjunto

El gráfico 5 representa la proporción del salario social estimada para el conjunto de los países avanzados. Para calcularla, se asumió que la proporción media del salario social neto de los cinco países de la OCDE (Australia, Canadá, Alemania, Suecia y el Reino Unido) era una muestra representativa de la europea. Luego

se promedió con la proporción de los Estados Unidos, usando las proporciones del PIB de Europa y Estados Unidos respectivas en la suma de su PIB, expresado en dólares de los Estados Unidos (OCDE, 1991). Vemos que para todo el grupo, la proporción del salario social neto es aproximadamente del 1 por ciento para el periodo de auge. Ésta se eleva realmente, a cerca del 3 por ciento, en el periodo de estancamiento que se inicia a comienzos de los setenta. La comparación de los gráficos 3 y 5 aclara que el patrón promedio es muy similar al de Suecia. El Estado de Bienestar sueco parece ser paradigmático de más de una manera.

Gráfico 5
Proporción conjunta del salario social neto de E.U. y Europa



Conclusiones

Después de que el gran auge de la posguerra en el mundo avanzado dio paso al estancamiento y la inflación en los años setenta, se convirtió en lugar común de la izquierda y la derecha atribuir la desaparición del crecimiento a la expansión excesiva del Estado. Se pretendió que el Estado de Bienestar produjo déficits presupuestales para financiar sus gastos sociales, y que estos déficits redujeron el crecimiento y desataron la inflación. Mas a menudo, estas pretensiones fueron respaldadas señalando que los gastos sociales aumentaron como proporción del PIB.

Pero la referencia a la proporción creciente de los gastos sociales es inadecuada porque la proporción de los impuestos con respecto al PIB también se elevó rápidamente. Y cuando se examina desde esta perspectiva, encontramos que las tasas de prestaciones y de impuestos son estrechamente paralelas en los seis países avanzados que aquí estudiamos (Australia, Canadá, Alemania, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos). La diferencia entre las proporciones de prestaciones y de impuestos, la proporción del salario social neto, es por lo general bastante pequeña.

En los Estados Unidos, la proporción promedio del salario social neto es de apenas 0.33 por ciento entre 1952 y 1997. Por tanto, durante todo el periodo de la posguerra, los

trabajadores de los Estados Unidos pagaron sus prestaciones sociales. De hecho, en los años de auge del periodo de la posguerra, entre 1950 y 1972, el salario social neto de los Estados Unidos fue negativo, lo que significa que los receptores de sueldos y salarios pagaron más en impuestos de lo que recibieron. En vez de frenar al resto de la economía en este periodo, los trabajadores de los Estados Unidos en realidad lo subsidiaron. La proporción del salario social neto se volvió positiva sólo después de que aumentó el desempleo, a comienzos de los años setenta, cuando terminó el auge. Pero esto obedeció a que el incremento del número de desempleados y de pobres elevó los pagos de prestaciones, mientras que la disminución de sus ingresos redujo sus pagos de impuestos. Este efecto también aumentó el déficit del gobierno. Por tanto, un salario social neto positivo llegó a asociarse con un aumento del déficit del gobierno una vez comenzó el retardo del crecimiento, lo que llevó a la errónea impresión de que la correlación observada entre ambos era causal.

En los otros cinco países de la OCDE que estudiamos, el salario social neto promedio fue de aproximadamente el 3.5 por ciento del PIB durante el prolongado auge. Aquí también el subsiguiente retardo del crecimiento elevó la proporción del salario social neto a cerca del 5 por ciento, así como aumentó el déficit del presupuesto.

Sin embargo, en todos los casos estas correlaciones son una consecuencia del retardo del crecimiento. Con un argumento de arrastre del déficit, se tendría que demostrar por lo menos que los países con las proporciones positivas más altas de salario social neto en el periodo anterior al auge tienen después tasas de crecimiento más bajas, y que los países con proporciones negativas de salario social neto tienen después tasas de crecimiento más altas. Pero esa correlación no existe. Encontramos que las proporciones del salario social

neto varían considerablemente entre países durante el auge prolongado, del 5.5 por ciento en el Reino Unido, al 4 por ciento en Alemania, a cerca del 2.5 por ciento en Canadá y Australia, hasta apenas el 0.4 por ciento en Suecia y el 1.2 por ciento en los Estados Unidos. Sin embargo, todos estos países –incluso los Estados Unidos con su salario social neto negativo– sufrieron un retardo sustancial del crecimiento durante las dos décadas siguientes. El supuesto vínculo causal entre gastos sociales y retardo del crecimiento simplemente no existe.

Notas

- ¹ Los salarios reales corresponden a los ingresos anuales de los trabajadores no agrícolas deflactados por el índice de precios al consumidor, ambas series tomadas de ERP (1996), cuadros B42 y B56, respectivamente.
- ² Los datos están en dólares de los Estados Unidos, metodología Atlas, de los "Cuadros Mundiales" del Banco Mundial.
- ³ Por ejemplo, Pampel y Williamson (1989) dan mucho énfasis a las exigencias de gasto social de grupos de interés tales como la clase media ("ubicaciones de clase contradictorias"), los grupos de ciertas características (género, raza, etnia), y los ancianos (xiii-xiv), aunque rara vez mencionan los impuestos. Terminan entonces dando la falsa impresión de que los gastos sociales explican lo que llaman la "crisis" del Estado de Bienestar en los años setenta y ochenta (28).
- ⁴ Esta pretensión es explícita en Bowles y Gintis (1982). Pero es criticada por Shaikh y Tonak (1987, 1994, 2000), y Miller (1988, 1989).
- ⁵ Puesto que nos interesamos en su impacto sobre la economía en conjunto, medimos las tasas prestaciones y de impuestos con respecto al PIB. Pero si nos interesara su impacto sobre el nivel de vida de los trabajadores, deberíamos ponderarlos con respecto al ingreso bruto del trabajo –es decir, con respecto a la remuneración de los empleados, como se hace en Shaikh y Tonak (1987).
- ⁶ En términos del ingreso bruto del trabajo, el salario social neto de los Estados Unidos fue en promedio de apenas 0.60 por ciento entre 1952 y 1997 (Shaikh y Tonak, 2000: 252). Esta cifra no sólo es diminuta sino también negativa (es decir, un impuesto neto al trabajo).
- ⁷ Fue necesario extrapolar las proporciones de prestaciones e impuestos para algunos años iniciales y finales (Australia, 1960, 1984-1987; Canadá, 1987; Alemania, 1987; Suecia, 1986-1987; Reino Unido, 1987).
- ⁸ La proporción conjunta se calculó convirtiendo todos los salarios sociales netos de cada país y cada año en dólares de los Estados Unidos con la tasa de cambio anual, sumándolos y luego dividiéndolos por el PIB total, convertido a dólares, de los cinco países. Esto equivale a tomar el promedio ponderado de las proporciones individuales del salario social neto, usando la participación del PIB convertido de cada país en el total PIB convertido.

Referencias bibliograficas

- Amott, T. L. "Welfare Reform: A Workhouse without Walls". *The Imperiled Economy: Book II*. Nueva York: URPE, 1987.
- Atkinson, A. B. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- Baker, Dean, Andrew Glyn, David Howell y John Schmitt. "Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence". Center of Economic Policy Analysis, New School University. Working Paper 2002-17. November 8, 2002.
- Bakker, I. "The Reproduction of the Working Population in Canada". Diss. The New School for Social Research, 1986.
- Bean, C. R. "European Unemployment: A Survey". *Journal of Economic Literature* 32 (junio de 1994): 573-619.
- Bowles, S. y H. Gintis. "The Welfare State and Long-Term Economic Growth: Marxian, Neoclassical, and Keynesian Approaches". *American Economic Review* 72: 2 (1982).
- Buchanan, James y Marilyn Flowers. *The Public Finance*. Nueva York: Irwin, 1980.
- Economic Report of the President (ERP), 1996. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Fazeli, Rafat. "Transfers Between the State and the Working Class: The Case of the U.K". Diss. The New School for Social Research, 1992.
- _____. *The Economic Impact of the Welfare State and the Social Wage: The British Experience*. Aldershot, Inglaterra: Avebury, 1996.
- Krugman, P. "Europe Jobless, America Penniless? Forecast of Economic Conditions". *Foreign Policy* 95 (verano de 1994): 1934.
- Maniatis, T. "State Revenues and Expenditures and Income Redistribution in Sweden and Norway". Diss. The New School for Social Research, 1992.
- Marmor, T. R. "Understanding the Welfare State: Crisis, Critics, and Counter-critics". *Critical Review* 7:4 (1993): 461-478.
- McGill, S. C. "The Social Wage in Australia: An Analysis by Social Class". Diss. The New School for Social Research, 1989.
- Miller, J. "A Negative Net Social Wage and the Reproduction Crisis of the 1980s".

Paper presented at the conference on International Perspectives on Profitability and Accumulation. Nueva York City, 1988.

_____. "Social Wage or Social Profit? The Net Social Wage and the Welfare State". Review of Radical Political Economics 21:3 (1989).

Moudud, Jamee K. y Ajit Zacharias. "Wither the Welfare State? The Macroeconomics of Social Policy". Public Policy Brief no. 61. The Levy Economics Institute of Bard College, 2000.

O'Connor, J. The Fiscal Crisis of the State. Nueva York: St. Martin's, 1973.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). "The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth of Government". OECD Economic Studies 4 (1985).

_____. National Accounts: Main Aggregates. Vol. 1: 1960-1989. 2 vols. Paris: OECD, 1991.

Pampel, Fred C. y John B. Williamson. Age, Class, Politics, and the Welfare State. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Pear, R. "Welfare Debate Will Reexamine Core Assumptions". New York Times, 2 de enero, 1995: 1, 9.

Rosenberg, S. "Restructuring the Labor Force: The Role of Government Policies". The Imperiled Economy, Book II. Nueva York: URPE, 1987.

Shaikh, A. y E. A. Tonak. "The Welfare State and the Myth of the Social Wage". The Imperiled Economy: Book 1. Eds. R. Cherry et al. Nueva York: URPE, 1987.

_____. The Political Economy of National Accounts: An Alternate Approach to the Measurement of the Wealth of Nations. Nueva York: Cambridge University Press, 1994.

_____. "The Rise and Fall of the U.S. Welfare State". The Political Economy Reader: Inquiries into Alternative Economic Theory and Policy. Eds. R. Baiman et al. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2000: 247-265.

Skocpol, T. "America's Incomplete Welfare State: The Limits of New Deal Reforms and the Origins of the Present Crisis". Stagnation and Renewal in Social Policy. Eds. M. Rein, G. Esping-Andersen y L. Rainwater. Nueva York: M. E. Sharpe, 1987.

Tonak, E. Ahmet. "A Conceptualization of State Revenues and Expenditures: The U.S., 1952-1980". Diss. The New School for Social Research, 1984.