

Peter E. LINDERT, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

En los difíciles tiempos que corren para el concepto del Estado del Bienestar, especialmente en un medio político como el estadounidense dominado por la retórica del neoconservadurismo, la obra de Lindert constituye un auténtico escrito de combate. En dos volúmenes, dedicados uno a la presentación de su argumentación central y el otro a la explicación de sus fundamentos teóricos y sus bases estadísticas, el catedrático de Economía de Davis construye un auténtico alegato a favor del gasto social. Dos son sus tesis centrales. En primer lugar, la de que los países desarrollados –los miembros de la OCDE en su texto– se caracterizan por un elevado gasto social en relación al resto de los estados del planeta. Este elevado gasto fue alcanzado a lo largo del siglo XX, lo que implica que históricamente el aumento del gasto social, la democratización y el desarrollo económico en sentido global han ido de la mano. Y, en segundo lugar, la tesis de que el mantenimiento de un gasto social “a la europea” (y en especial “a la escandinava”) no tiene por sí mismo coste en términos de potencial de crecimiento económico, siempre y cuando se combine con una estructura impositiva que no penalice la inversión ni el trabajo productivo y con políticas económicas adecuadas.

Lo primero, la relación histórica entre crecimiento económico, gasto social elevado y democracia, no se toma como una mera coincidencia, sino que se analiza en términos de una teoría que subraya que dichas variables han interactuado de forma compleja entre sí aunque en general reforzándose unas a otras, lo que supone un claro reto para las propuestas de política de desarrollo que no contemplan una inversión pública creciente en educación y salud e incluso transferencias de renta. Lo segundo, la afirmación de que el gasto social no obra en detrimento del aumento de la productividad, cuestiona la visión ortodoxa que contrapone políticas sociales y fomento del crecimiento económico.

Estas dos tesis centrales se descomponen en, literalmente, cientos de proposiciones sobre las razones políticas del aumento y el descenso del gasto social, las ventajas y desventajas de los distintos sistemas educativos nacionales en términos cuantitativos y cualitativos, la eficacia del gasto sanitario en contextos institucionales diversos, las consecuencias de la existencia de seguros de desempleo, los pros y contras de los sistemas universalistas y asistenciales, las políticas de anticipo de la jubilación, los modelos de pensiones, las políticas activas de empleo, las políticas de igualdad y la discriminación positiva, las políticas y prácticas tributarias... Armado de abundantes cifras económicas y demográficas y de la teoría macro y microeconómica convencionales y recurriendo en su argumentación política a una mezcla de las metáforas de la “voz” y la “salida” de Hirschman, junto con otros argumentos que luego comentaré, Lindert va desgranando por qué se desarrollaron las políticas sociales, por qué existen tantas diferencias entre los países ricos en este campo y

por qué el gasto social se ha consolidado entre nosotros, en las sociedades desarrolladas, no obstante los precipitados augurios sobre su próximo fin en el marco de una economía internacional crecientemente integrada.

Un “viejo europeo” como el que suscribe estas líneas podría sentirse más o menos identificado con algunos de los análisis y desde luego con las conclusiones. Cualquier economista o historiador económico, e incluso cualquier lector culto, encontrará en las bien informadas y variopintas argumentaciones de Lindert muchas razones para replantearse lugares comunes omnipresentes en la prensa, en los discursos políticos o en la bibliografía económica de divulgación. Todo ello además en un lenguaje claro y directo, en el que cada explicación va acompañada de la determinación de categorías medibles, la reunión de datos para proceder a la medida y el contraste estadístico de las tesis enunciadas. El autor efectúa una meritoria y sistemática labor de revisión de tópicos, con el tono y los contenidos adecuados para resultar accesible a la opinión políticamente relevante. No obstante esos valores subjetivos y objetivos, y el indudable oficio del autor, el libro de Lindert presenta muchos problemas.

El primero es que se trata de una obra guiada por interlocutores, y por tanto por problemas, conceptos y debates, estadounidenses (y a lo sumo anglosajones). Nada habría que objetar respecto a esa orientación, si no fuera porque Lindert pretende hacer historia económica y economía política mundiales, o cuando menos de todo el primer mundo. Desde luego lo que se debate en los países desarrollados de habla inglesa es muy relevante para todo el planeta, pero no agota la realidad. Construir un libro sobre los aparatos fiscales y el gasto social en más de 20 países y en más de 200 años, entrando en consideraciones de detalle, por ejemplo sobre la eficiencia de tal o cual modelo educativo, sin leer ni una sola página en una lengua distinta al inglés (como pone de manifiesto la bibliografía) es una apuesta arriesgada. En mi opinión, después de ese viaje monolingüe se pone de manifiesto no sólo un sesgo hacia los ejemplos británicos y estadounidenses (convertidos en representativos de la evolución universal sin más justificaciones), sino cierta incapacidad para entender el significado real de muchas diferencias. Las numerosas páginas dedicadas a Suecia (el interesante capítulo 11) no dejan de ser un estudio de caso efectuado con la vista puesta en las preocupaciones de lectores del universo anglosajón.

Lindert tiende a reducir las distancias culturales a parámetros medibles y comparables, relevantes únicamente en el horizonte del propio autor. Una cosa es manejar variables estadísticas relativamente homogéneas y otra muy distinta es efectuar análisis institucionales, de las culturas políticas y de las opciones sociales, sin entender en qué parámetros se mueven y echando mano de sus elementos formales comparables: la existencia o no de una prueba al final del bachillerato nos dice poco sobre las diferencias entre el bac francés, el Abitur alemán y la educación secundaria de los EE.UU.; bajo el concepto común de federalismo, las realidades belga, alemana y canadiense son muy distintas, como lo son, incluso en mayor medida, estados no federales como Francia, España y el Reino Unido. Cuando habla de gobierno local en Francia, Prusia, España o Estados Unidos en el siglo XIX o en el XX, da a entender que está hablando de lo mismo, cuando poco tenían que ver las parishes inglesas con las Landgemeinde prusianas. El resultado es que, no obstante la amplitud de la literatura escrita en inglés y manejada por el autor, la obra está llena de generalizaciones que se basan en la experiencia y la cultura política estadouni-

dense (y la británica leída con ojos americanos), convertida en el canon a través del cual se juzga al resto del planeta.

El segundo problema es que ni siquiera es un libro sobre los estadounidenses, sino sobre una versión simplificada de los mismos, que conocemos bajo el nombre de *hombres económicos*. Un mundo en el que los incentivos materiales y la maximización de una utilidad personal medida en esos términos son la razón última de todos los comportamientos dentro y fuera del mercado, a lo largo de doscientos años y en todos los rincones del globo. Los viejos votan a los partidos que apoyan el mantenimiento o incremento de las pensiones, los ricos a los partidos que recortan los impuestos, reducen su progresividad y congelan el gasto social y los pobres a los que hacen lo contrario, los jóvenes disminuyen sus años de escolarización si el coste de oportunidad de la misma aumenta, la negociación colectiva opera negativamente sobre la productividad porque afecta a los incentivos individuales... Toda una argumentación “convencional” llena sin embargo de contradicciones teóricas y empíricas. Teóricas pues esa visión de los individuos racionales se ve luego contrarrestada por una conclusión en la que se dice que lo que explica las importantes diferencias cuantitativas del gasto social y su organización entre países ricos son la historia y la ideología: lo primero puede ser compatible con el individualismo ontológico de la teoría económica que emplea recurrentemente Lindert, pues existen las restricciones externas y los efectos involuntarios de las acciones humanas que a su vez se pueden consolidar en entramados institucionales que restringen y condicionan las decisiones ulteriores, pero ¿cómo se explica que los individuos racionales de habla inglesa y los individuos racionales de otras lenguas, y muy particularmente de la sueca, posean unos valores y unos fines tan diferentes? ¿No hay nada que decir sobre esa cuestión y sí se puede generalizar sobre las razones que explican las opciones escolares en los diferentes países independientemente de las pautas históricas de diferenciación social o de las diversas constelaciones de valores y de fines aceptados socialmente? ¿Explican, como nos dice el autor, los valores heredados del confucianismo la sustitución del gasto social por la solidaridad familiar en Singapur? Si eso es así ¿podemos a renglón seguido tratar de ofrecer una explicación universal de los incentivos al trabajo? ¿son iguales esos incentivos entre los habitantes de esas comunidades familiares chinas y entre los jóvenes de las clases medias californianas?

Razones teóricas también porque, desde el punto de vista del autor, podemos explicar por qué un viejo quiere una pensión mayor, *ceteris paribus*, pero no por qué vota, se asocia o protesta, si él, personalmente, no saca nada de su voto, su organización colectiva o su movilización. ¿Qué racionalidad instrumental empuja a embarcarse en acciones colectivas masivas, en las que no hay sanciones por la no participación personal y en las que ésta no tiene efectos relevantes sobre el resultado?

Razones empíricas porque no es verdad que los pobres hayan votado históricamente a la izquierda y los ricos a la derecha: en España, como en otros muchos países, entre las provincias con menor renta tenemos unas cuyo voto ha ido habitualmente a parar a grupos conservadores y otras cuyo voto ha ido a parar a grupos de izquierda. Tampoco es verdad que las decisiones de aumento del gasto público guarden una correlación con el aumento de la “voz” de los pobres o con el éxito de los partidos que dicen representarlos. Las decisiones de voto son bastante más complejas y no se toman de acuerdo exclusivamente con criterios como el gasto social o los niveles tributarios prometidos en pro-

gramas que casi nadie lee. Ni siquiera con en el historial de medidas anteriores (otra cosa es la memoria de esas medidas que, con frecuencia, tiene poco que ver con su “realidad”). Las prácticas políticas no responden a un mercado de votos en el que cada decisión es analizada en términos racionales por los electores individuales.

Las numerosas incoherencias de las propuestas de Lindert se derivan de su afán totalizador, de la pretensión universalista de explicar por la racionalidad instrumental, todo tipo de comportamientos e instituciones sociales. Nuestro autor quiere explicar tanto la jerarquía internacional de los sistemas educativos de acuerdo con las encuestas tipo Pisa (o más específicamente la cambiante posición de los estudiantes estadounidenses en dichas encuestas), como el resultado global del modelo sueco en términos de crecimiento en los últimos 30 años, o las razones y consecuencias de la Poor Law de 1834. Y ese es el tercer problema del libro: abarca demasiado y de modo muy superficial. Tratar de analizar no sólo el gasto social sino todas y cada una de las políticas sociales resta fuerza a sus argumentos, que son necesariamente superficiales. Una superficialidad reforzada por un enfoque unilateral, que pasa por alto la inmensa bibliografía sobre políticas sociales desarrollada por sociólogos, politólogos, pedagogos, expertos en salud pública...

El cuarto y mayor problema es el uso espurio de la historia que hace, en mi modesta opinión, Lindert. Como se trata de sustentar un conjunto de recomendaciones de política socioeconómica para el futuro, el acercamiento a las sociedades y a las realidades políticas del pasado está cargado de anacronismos, de simplificaciones, de falsas analogías y de explicaciones lineales (¿se puede decir algo sobre la construcción del Estado del Bienestar sin aludir siquiera a la revolución rusa y al miedo al comunismo?). Quizá esa estrategia sirva para luchar contra otros libros, que emplean la historia con igual ligereza en apoyo de argumentos contrarios. Es hasta posible que sea una buena estrategia política –aunque me permito dudarlo– para contribuir a erosionar la marea aparentemente arrolladora, en estos momentos, del neoconservadurismo estadounidense o del neothatcherismo blairista. Pero por mi parte sigo pensando que las cabezas bien pertrechadas como la de Lindert ayudarían más a sus lectores si insistieran en la historicidad, y por lo tanto en el carácter abierto e incierto de los fenómenos económicos, y en general de los sociales, y en la imposibilidad de separar las decisiones político-económicas de representaciones sociales cambiantes. El pasado se presta a todas las operaciones de estilización y simplificación que queramos: sirve para justificar cuantas opciones políticas inmediatas deseen los que lo rescriben con ese objetivo. De ahí precisamente, desde mi punto de vista, la esterilidad intelectual del empeño.

Pese a todos mis desencuentros con una forma de escribir historia que niega la historicidad de los sujetos individuales y colectivos, debo terminar esta reseña donde la empecé. Lindert ha llevado a cabo un trabajo serio y sugerente en una obra monumental. Merece la pena leerla, porque se aprenderá tanto de sus aciertos como de sus enfoques, una virtud que no tienen todos los libros de historia.

JUAN PAN-MANTOJO