

# **EL GOBIERNO CONSERVADOR EN GRAN BRETAÑA Y EL GOBIERNO SOCIALISTA EN ESPAÑA: UN ESTUDIO COMPARADO**

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

## **INTRODUCCIÓN**

EL OBJETIVO CENTRAL DE ESTE TRABAJO es comparar dos respuestas políticas a los problemas económicos de los años ochenta. Como Peter Hall argumenta: “los problemas económicos plantean retos políticos, y, frente a la crisis petrolera de 1979, muchas naciones occidentales se embarcaron en experimentos económicos radicales”.<sup>1</sup>

Así, mientras que Margaret Thatcher llevó al Partido Conservador la victoria electoral del 3 de mayo de 1979, el 28 de octubre de 1982 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), dirigido por Felipe González, alcanzó el poder por primera vez desde la restauración de la democracia en España.

Tanto el PSOE como el Partido Conservador han estado en el poder más de diez años. ¿Cuál ha sido y cómo podemos explicar la política económica seguida por estos gobiernos? ¿Han sido políticas diferentes?, o como se ha argumentado hoy en día, debido a los límites estructurales establecidos por la nueva economía global, en Europa no existe gran diferencia entre un gobierno socialista y uno conservador.<sup>2</sup>

Y por último, ¿cuál ha sido el impacto, en términos de igualdad, de más de diez años de gobierno socialista en España y conservador en

<sup>1</sup> Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1985. p. 3.

<sup>2</sup> Cf. Eric Hershberg, “Liberal Democracy, Market Oriented Development and the Future of Popular Sector Representation: Lessons from Contemporary Chile and Spain”, ponencia presentada en la conferencia “New Forms of Inequality and Popular

Gran Bretaña? Más adelante plantearé que el principio de la igualdad es la piedra de toque con la cual podemos distinguir el pensamiento y la política socialistas, del pensamiento y la política conservadores, o como se les califica recientemente, neoliberales.

A lo largo de este ensayo pretendo sostener tres ideas centrales o hipótesis de trabajo; la primera es que, contra las explicaciones pluralista y marxista, la política económica, tanto del gobierno conservador de Margaret Thatcher como del gobierno socialista de Felipe González, no representa una simple reacción al contexto económico y a la presión de los grupos sociales más poderosos, sino que es ejemplo de la autonomía relativa del Estado. En ambos casos, una vez en el poder, los líderes del Estado utilizaron las capacidades de éste para poner en práctica sus respectivos programas económicos.

La segunda es que la ideología juega un papel decisivo en la política económica seguida por un gobierno determinado y, por consiguiente, aún hoy existen diferencias sustanciales entre la política de un gobierno socialista y uno conservador. En principio esta afirmación parece obvia, sin embargo, cuando diversos politólogos como Lynne Wozniak, Eric Hershberg y G. Esping-Andersen califican la política del gobierno socialista español como neoliberal, lo obvio deja de serlo. Para distinguir entre un gobierno conservador (o neoliberal) y uno socialista, partiré de una idea muy simple esbozada por Anthony Crosland, quien afirmaba que "socialism is about equality" (el socialismo consiste en la igualdad), de tal forma que la diferencia específica de una política económica socialista es su lucha por la igualdad entendida como la maximización de todas las libertades para todos. Como afirma Maravall, "el pensamiento socialista ve la desigualdad no como realidades fatalmente dadas y por tanto inmutables e inalterables, sino como producto de la organización de las sociedades".<sup>3</sup>

Con esta crítica a las desigualdades injustificadas, el pensamiento socialista defiende dos versiones: la "igualdad de oportunidades" basada en la noción de que todos tienen un mismo derecho al desarrollo personal

Representation in Latin America", ILAS, Columbia University, 3-6 de marzo de 1994; Lynne Wozniak, "The Dissolution of Party-Union Relations in Spain, *International Journal of Political Economy*, vol. 22, núm. 4, invierno, 1992-1993; Gota Esping-Andersen, "Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal, 1960-1986", manuscrito.

<sup>3</sup>José María Maravall, "La igualdad en el pensamiento socialista" en *Primer Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza*, vol. I, Madrid, Fundación Argentaria, 1973, p. 77.

derivado de una igualdad humana básica, y la “igualdad de condición”, la cual está vinculada al concepto de la “ciudadanía”; según Marshall: “la idea de la ciudadanía no limita la igualdad a la meritocracia en las oportunidades o al remedio de la pobreza: implica un denominador común de derechos y por tanto menores diferencias en las condiciones de vida”.<sup>4</sup>

Por último, sostendré la hipótesis de que mientras la política económica del gobierno conservador ha ampliado la desigualdad en la sociedad británica, la de los socialistas la ha disminuido en España.

El ensayo consta de cuatro partes; en la primera, examino tres modelos de la ciencia política que dan distintas respuestas a la pregunta de ¿cómo explicar la política económica de un gobierno?: de los modelos pluralista, marxista y estadocéntricos, y subrayo los puntos fuertes y débiles de cada uno. En la segunda parte, analizo el ascenso al poder de la señora Thatcher y los conservadores en Gran Bretaña, y busco en sus programas las ideas que formarán el corazón de su política económica, para después analizar sus efectos en la igualdad de la sociedad británica, sobre todo respecto de la distribución del ingreso, la cual utilizaré para definir el concepto de igualdad, con otros indicadores sociales. En un tercer apartado, hago un análisis similar al anterior, ahora para el caso español: el ascenso al poder de los socialistas, la puesta en práctica de su política económica y las consecuencias en términos de la igualdad de la sociedad española. Por último, planteo algunas conclusiones que pretenden responder a las preguntas expuestas en esta introducción.

## TRES MODELOS DE LA CIENCIA POLÍTICA

### *Los pluralistas y sus críticos*

Siguiendo la tradición del individualismo de Locke y la economía política de Adam Smith, los pluralistas ven el Estado y su política económica como el producto de la interacción política de los grupos de interés. De acuerdo con Nordlinger, “para los pluralistas cualquier grupo que intente influir al Estado es un grupo de interés efectivo. Dada la amplia identificación de un gran número de recursos políticos efectivos,

<sup>4</sup> H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, citado por Maravall, *op. cit.*, p. 81.

así como su extensión y distribución no acumulativa, el universo de grupos de interés efectivos es realmente inclusivo". Dahl sintetiza el argumento de los pluralistas afirmando que "virtualmente nadie, y ciertamente ningún grupo con un número pequeño de individuos, carece de cierto poder de influencia".<sup>5</sup>

En el modelo pluralista, el poder está altamente descentralizado, es fluido y situacional. No existe una élite única, sino un sistema de poder multicéntrico en el cual los distintos grupos de poder mantienen una relación de conflicto y negociación constante. Ante la pregunta ¿quién gobierna?, la respuesta es clara: nadie. Además, la política es el residuo del juego de fuerzas, las cuales se pueden medir –como en la física– con un "paralelogramo". En consecuencia un pluralista explicaría los cambios radicales en la política económica de Gran Bretaña en 1979, principalmente en términos de la coalición de votantes descontentos con el gobierno anterior.

Theodore Lowi ha sintetizado las críticas hechas por los teóricos elitistas como Wright Mills contra la teoría pluralista diciendo que "el modelo pluralista no ha tomado en cuenta la estructura económica y política dentro de la cual tiene lugar el conflicto entre los grupos". Sin embargo, de acuerdo con Lowi, "mientras el modelo pluralista no ha tomado en consideración los factores institucionales, las escuelas estructuralista y elitista asumen equivocadamente una relación simple entre estatus y poder".<sup>6</sup>

### *Marx y los modelos marxistas*

La propuesta central de distintas variantes de la teoría marxista (instrumentalistas y estructuralistas) es que la política del Estado responde a los intereses económicos de la clase dominante, y es ahí donde se debe buscar la explicación de las acciones de aquél. Como argumenta Peter Hall,

[...] uno de los problemas fundamentales de estos modelos es que son demasiado robustos. Al sostener que debe esperarse que el Estado reproduzca el sistema económico[...] el Estado debería actuar siempre en concordancia con los intereses del capital. Pero cuando comparamos las experiencias de Gran Bretaña, Francia y Alemania, encontramos una amplia variación

<sup>5</sup> Robert Dahl, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961, p. 228.

<sup>6</sup> Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory", *World Politics*, vol. xvi, núm. 4, julio de 1964, p. 679.

en el rango de políticas que dichos estados han adoptado y en la eficacia de estas políticas en la reproducción del capital.<sup>7</sup>

Sin embargo, como afirman Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, en realidad en los escritos de Marx existen dos tipos de teoría del Estado. Por una parte, Marx sostiene categóricamente que “la estructura económica de la sociedad es el fundamento real sobre el cual emerge una superestructura legal y política”. Sin embargo, en escritos como la *Crítica al programa de Gotha*, Marx argumenta que “el Estado de nuestros días cambia con la frontera de cada país”, y agrega que el Estado “es diferente en el Imperio pruso-alemán y en Suiza, es diferente en Inglaterra y en los Estados Unidos. Por lo tanto, el Estado actual es una ficción.” En consecuencia, uno no debe hablar del “Estado” sino analizar cómo las circunstancias históricas afectan el desarrollo de los Estados en varias sociedades. Birnbaum y Badie enfatizan que todos los casos de la cita anterior tienen un sistema económico capitalista, y aún así, Marx afirma que la naturaleza del Estado es profundamente diferente en cada uno de ellos.<sup>8</sup>

En el pensamiento de Marx, el feudalismo (entendido como un sistema político-social y no como un modo de producción) es la variable clave en la construcción del Estado. En otras palabras, antes que cualquier otro escritor, Marx mismo sostuvo que la naturaleza del Estado está determinada por una variable político-social y no sólo por las relaciones de producción. La ausencia de un pasado feudal en Estados Unidos explica la “subordinación” del Estado estadounidense a la sociedad civil y, por lo tanto, a la burguesía. Por el contrario, el Estado prusiano en el siglo XIX era “opresivo e independiente, una fuerza sagrada que se mantenía aparte de la industria, el comercio y la agricultura, y sin degradarse a sí mismo al convertirse en un vulgar instrumento de la sociedad burguesa”.<sup>9</sup>

Para Marx (como para los teóricos estadocéntricos ahora), la “independencia del Estado está basada en su control de la burocracia civil y de un poderoso aparato militar y policiaco. De hecho el Estado puede mantener su reclamo de independencia sólo en la medida en que

<sup>7</sup> Peter Hall, *op cit.*, p. 6.

<sup>8</sup> Karl Marx, *A Contribution to the Critique of Political Economy*, Nueva York, International Publishers, 1970, prefacio, p. 20, y Karl Marx, “Critique of the Gotha Program”, en Lewis S. Feuer (ed.), *Basic Writings on Politics and Philosophy*, Nueva York, Doubleday, 1959, citado por Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State*, pp. 3-4.

<sup>9</sup> Karl Marx, “Critique...”, *op. cit.*, p. 128.

mantiene el control sobre ciertos recursos específicos".<sup>10</sup> De esta manera es posible considerar a Marx como uno de los antecesores más importantes de los recientes modelos estadocéntricos.

### *Los análisis estadocéntricos*

A diferencia de los pluralistas y las corrientes marxistas que insisten en el modelo estructura-superestructura, los teóricos estadocéntricos argumentan que el Estado debe ser visto como un actor autónomo, el cual tiene intereses y preferencias propias, así como la capacidad de imponer dichas preferencias a la sociedad. Desmond King, con base en las concepciones de intereses estatales y la autonomía del Estado, ha distinguido tres variantes en la teoría estadocéntrica.

La primera, representada por Stephen Krasner, concibe al "[...] Estado como un grupo de roles e instituciones que tienen una dirección, impulsos y objetivos propios que están separados y son distintos de los intereses de cualquier grupo social en particular. Estos objetivos están asociados ya sea con objetivos materiales generales o con ambiciosos objetivos ideológicos relacionados con el cómo ordenar las sociedades."<sup>11</sup> Krasner define estos objetivos como el "interés nacional". En suma, el Estado y sus oficiales tienen su propia dinámica, una concepción del interés público y la autonomía para adelantar sus objetivos.

Una segunda vertiente está representada por Eric Nordlinger, quien en *Sobre la autonomía del Estado democrático* afirma que "el Estado democrático no sólo es frecuentemente autónomo ya que regularmente actúa de acuerdo con sus preferencias, sino marcadamente autónomo al hacerlo aun cuando sus preferencias son distintas de las demandas de los grupos más poderosos de la sociedad civil".<sup>12</sup>

Nordlinger construye tres tipos ideales de autonomía estatal, basados en la relación entre las preferencias del Estado y las de la sociedad. El tipo ideal I se da cuando las preferencias del Estado y la sociedad son distintas y los oficiales del primero ejercen su autonomía estatal utilizando "sus capacidades", de tal forma que se liberan de los límites sociales para después transformar sus preferencias en acciones con

<sup>10</sup> Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, *op. cit.* p. 5.

<sup>11</sup> Stephen Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1980, p. 10.

<sup>12</sup> Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, p. 1.

carácter obligatorio.<sup>13</sup> El tipo ideal II se da cuando hay divergencias entre las preferencias públicas y privadas, y los oficiales del Estado provocan un cambio en las preferencias sociales, y una vez hecho esto transforman sus, ahora, “no divergentes preferencias en acciones de carácter obligatorio”,<sup>14</sup> y el tipo ideal III ocurre “en la ausencia de preferencias estatales y sociales divergentes”, ya sea por la indiferencia social, o porque hay congruencia entre el Estado y las élites sociales.<sup>15</sup>

En su esfuerzo por demostrar que el Estado democrático es objetivamente independiente en el sentido de que actúa según su elección, Nordlinger define el Estado como “todos aquellos individuos que ocupan puestos que los autorizan a ellos, y sólo a ellos, a tomar e imponer decisiones que son obligatorias para todos los segmentos de la sociedad”.<sup>16</sup> Desafortunadamente esta definición reduce el Estado a un grupo de funcionarios electos y miembros de la burocracia, y los intereses del Estado a las preferencias de los funcionarios. Como sostienen Skocpol y Hall, el Estado no es sólo un grupo de funcionarios, sino una “institución” o grupo de “instituciones”, con intereses y una lógica propia.

En esta tercera vertiente, la autonomía del Estado no se refiere a un interés nacional, sino a la extracción de recursos de la sociedad, los cuales luego son utilizados en formas determinadas por las instituciones estatales y quienes las ocupan. Los intereses centrales del Estado son el mantenimiento del orden y la competencia con “otros Estados”.

Skocpol subraya la variabilidad de la autonomía estatal y su liga indisoluble con la comunidad política. La autonomía estatal no es una característica estructural fija de cualquier sistema gubernamental. Puede venir e irse. En consecuencia, las elecciones de políticas estatales estarán influidas por las capacidades existentes del Estado para llevarlas a cabo. Es menos probable que aquellas políticas que requieran nuevas capacidades se sigan. Por el contrario, el éxito o fracaso de una política dependerá en buena medida de los recursos institucionales con que cuente el Estado para asegurar su puesta en práctica.

En las páginas siguientes pretendo demostrar que aun cuando existían varios obstáculos institucionales, Thatcher y González fueron capaces de poner en práctica nuevas políticas y construir el apoyo necesario en sus sociedades para continuar sus reformas. Como en el tipo ideal I de Nordlinger: estos oficiales del Estado ejercieron la auto-

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 11.

mía estatal utilizando las capacidades del mismo, y se liberaron de los límites sociales, para después transformar sus preferencias en acciones con carácter obligatorio.

#### MARGARET THATCHER O EL PODER DE LA IDEOLOGÍA

##### *El camino de los conservadores al poder*

De acuerdo con David Butler y Dennis Kavanagh,

[...] las elecciones pueden ser parteaguas o pequeñas interrupciones, pero como hechos políticos siempre vale la pena estudiarlas. Las elecciones representan una multitud de decisiones individuales combinadas en un solo veredicto colectivo. Estas decisiones provienen de los años anteriores más que de las semanas de la campaña.<sup>17</sup>

Hoy es posible afirmar que la elección de Margaret Thatcher representó un parteaguas en la política británica. En esta parte del ensayo quiero analizar cómo es que se llegó a ese veredicto colectivo, e identificar algunos de los cambios socioeconómicos y políticos más importantes que ayudan a explicar dicho resultado.

##### *El contexto económico y la política laborista previa a la elección de Thatcher*

En la década de los años setenta, Gran Bretaña, al igual que la mayoría de los países industrializados, tuvo que enfrentar dos grandes problemas económicos: en primer lugar, la aceleración de la inflación, que aumentó dramáticamente hasta llegar en la primavera de 1975 a 25%, y en segundo lugar, el estancamiento de la producción acompañado por el aumento en el desempleo.

La recesión que siguió al primer choque petrolero de 1973-1974 fue particularmente severa en Gran Bretaña. Entre 1973-1976 la producción creció sólo 1.2% comparado con 9% en Francia y 10% en la REA. Entre 1972-1978, la libra esterlina perdió un tercio de su valor en comparación con una canasta de divisas internacionales. La tasa de desempleo creció de 2.5% en 1974 a 5.9% en 1978.<sup>18</sup> Ésta fue la difícil situación que tuvo

<sup>17</sup> David Butler y Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1979*, Londres, Macmillan, 1980, p. vii.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 13.



que enfrentar el gobierno laborista electo en 1974. Podemos distinguir dos etapas en dicho gobierno, el cual precedió a la elección de Thatcher; la primera encabezada por Harold Wilson, electo primer ministro en 1974, y la segunda, por James Callaghan, quien sucedió a Wilson en 1976.

La respuesta de Wilson a la recesión consistió en impulsar la demanda aumentando el gasto público en 6.1% entre 1974-1975; en sólo dos años el gobierno gastó el doble de lo que planeaba durante todo su periodo. El déficit del sector público excedió todas las expectativas al aumentar a casi 10 % del PIB. ¿Cómo podemos explicar esta política?

Tres factores parecen ser decisivos. En primer lugar, en febrero de 1974 el Partido Laborista llegó al poder con un gobierno minoritario; esta situación hacía prever una elección anticipada, y en consecuencia, los laboristas tenían fuertes incentivos para ampliar el gasto y consolidar así su apoyo electoral. En segundo lugar, los sindicatos y el ala más radical del partido gozaban de gran influencia interna, lo cual hacía más difícil para el gobierno imponer medidas de austeridad. Así, el gobierno aumentó el gasto con la esperanza de asegurar la cooperación de los sindicatos, pero quedó sin defensa alguna cuando frente a las altas tasas de inflación muchos sindicatos exigieron aumentos salariales sustanciales. Por último, como afirma Peter Hall, el programa económico de los laboristas correspondió al paradigma keynesiano dominante en las instituciones británicas encargadas de la política económica en ese momento, cuya respuesta estándar a una recesión era impulsar la demanda mediante un aumento del gasto.<sup>19</sup> Es interesante apuntar que en 1982 los socialistas en España encontraron una situación económica similar a la que enfrentaron los laboristas ingleses en 1974; sin embargo, como veremos, su respuesta fue muy distinta, casi podríamos decir que diametralmente opuesta.

El 16 de marzo de 1976, Wilson anunció su intención de renunciar, y los miembros laboristas del Parlamento eligieron a James Callaghan para sustituirlo; de esta forma se inició la segunda etapa del gobierno laborista. Los primeros meses del gobierno de Callaghan fueron particularmente difíciles: el desempleo aumentó de 1.2 a 1.5 millones de personas; la libra cayó de 1.93 dólares, cuando Wilson renunció, a 1.56 en septiembre; además, como vimos, el gasto público se había dispa-

<sup>19</sup> Peter Hall, "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s" en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 99.

do y con éste la inflación. Callaghan impuso un plan de austeridad que incluyó una reducción de 1 000 000 000 de libras en el gasto público y un aumento de 2% en las contribuciones de los empleadores. Cuando la libra llegó a 1.71 dólares, el gobierno tuvo que pedir un préstamo puente de 5 300 000 000 de dólares a los bancos centrales de Estados Unidos y Europa occidental; pero el préstamo sólo duró seis meses, por lo que el gobierno tuvo que acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) en busca de un nuevo préstamo de 3 900 000 000 de dólares. Para cumplir con las condiciones del Fondo, el 15 de diciembre el ministro del Tesoro, Healey, anunció su intención de reducir la deuda pública en 1 400 000 000 de libras, para lo cual se disminuyó el gasto público planeado, se vendieron acciones de British Petroleum y se aumentó el impuesto sobre la renta.<sup>20</sup> ¿Cómo explicamos este cambio en la política económica?

Si bien las agencias internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional, jugaron un papel importante, como afirma Hall, la nueva política reflejó un cambio muy interesante en la estructura de poder de las fuerzas sociales en Gran Bretaña. Si las políticas expansionistas de 1974-1975 fueron en buena medida una respuesta al poder de los trabajadores organizados, entre 1976-1977 fue el poder del capital financiero, por medio de los mercados de dinero, el que aumentó dramáticamente.

Debido a la política expansionista de principios de los setenta, el déficit del sector público aumentó, y el gobierno tuvo que pedir grandes préstamos a los mercados financieros; su creciente dependencia de la deuda lo hizo cada vez más sensible a la opinión expresada en esos mercados acerca de la política económica.<sup>21</sup> Este poder de los mercados financieros se vio reforzado por una serie de cambios institucionales, entre ellos la Ley sobre Competencia y Control de Crédito, que tuvo la consecuencia no buscada de incrementar la cohesión del mercado, en el sentido de que los compradores de deuda actuaran juntos. En la medida en que la cohesión del mercado aumentó, también aumentó su influencia sobre el gobierno. Ya que los inversionistas generalmente compraban deuda de un solo golpe, de la misma forma se mantenían fuera del mercado cuando las condiciones no parecían propicias. Mientras más afuera se mantenían, más desesperado se encontraba el gobierno para vender sus bonos, y era más factible que las autoridades

<sup>20</sup> Butler y Kavanagh, *op. cit.*, pp. 31-33.

<sup>21</sup> Cf. Peter Hall, "From Keynesianism to Monetarism...", *op. cit.*, pp. 99-100.

tuvieran que ofrecer mejores términos, ya fuera aumentando las tasas de interés o desechando tales aumentos mediante reducciones en los requerimientos de préstamos.<sup>22</sup>

En 1977 la situación cambió con la perspectiva de la autosuficiencia petrolera que daban los nuevos yacimientos del mar del Norte, y los indicadores económicos mejoraron. La nueva política laborista empezaba a dar resultados. La balanza de pagos pasó de un déficit de 511 000 000 de libras en el tercer trimestre de 1976 a un superávit de 483 000 000 al año siguiente. La libra se recuperó: pasó de 1.56 dólares a 1.86 entre octubre de 1976 y octubre de 1977, y al año siguiente llegó a 2.01. Las reservas crecieron de 2 400 000 000 de libras en diciembre de 1976 a 10 900 000 000 en marzo de 1978.<sup>23</sup> De acuerdo con Butler y Kavanagh, "en 1979 el británico medio tenía un ingreso ligeramente superior al de 1974[...] y la mayoría de los votantes disfrutaban de su forma de vida acostumbrada".<sup>24</sup> No obstante, en la elección de 1979 el Partido Conservador y en especial su nueva lideresa captarían las preocupaciones centrales de los electores ingleses: el problema de las huelgas, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y lo que Margaret Thatcher llamó el declive de Gran Bretaña, y no solamente captó los problemas sino que planteó una política clara y radical para hacerles frente. Analizar el ascenso de Thatcher y la transformación del Partido Conservador es el objetivo del siguiente apartado.

### *Thatcher y la transformación del Partido Conservador*

Ante la derrota electoral sufrida en 1974, el Partido Conservador tuvo que enfrentar el problema de o confirmar a Heath como líder de la

<sup>22</sup> En 1971 el gobierno conservador de Heath introdujo una serie de reformas, asociadas con el Papel Blanco sobre competencia y Control del Crédito, en el cual se buscaba permitir mayor competencia en el sector bancario al eliminar los controles cuantitativos sobre el crédito. Una vez que se eliminaron los controles cuantitativos que habían sido el corazón de la política monetaria desde 1958, el gobierno tenía que ejercer su influencia sobre los agregados monetarios y sobre todo el crédito, principalmente variando la tasa de interés, en especial la tasa bancaria fijada por el Banco de Inglaterra. Una vez establecido, el nuevo sistema precipitó muchos cambios en el comportamiento de los *brokers* en el mercado de deuda pública. En primer lugar, incrementó la cohesión del mercado, en el sentido de que los compradores de deuda actuaron juntos. En la medida en que aumentó la cohesión del mercado, aumentó la capacidad de influencia sobre el gobierno. Peter Hall, *op. cit.*, pp. 101-102.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>24</sup> David Butler y Dennis Kavanagh, *op. cit.*, p. 64.

oposición o escoger a un sucesor. Como sostienen Butler y Kavanagh, a muy pocos se les ocurrió que la señora Thatcher fuera una candidata que retara el liderazgo de Heath, y no fue sino hasta que Edward du Cann y sir Keith Joseph declinaron hacerlo, que la señora Thatcher decidió oponerse a Heath. Además del de sir Keith Joseph, Thatcher no tenía apoyo entre los miembros del gabinete en la primera vuelta de la elección del líder de la oposición.<sup>25</sup> Pero el 11 de febrero logró 146 votos, con lo cual se convirtió en la primera mujer líder de un partido político británico. Su elección representó un giro a la derecha dentro del Partido Conservador.

Desde 1968, en un discurso dado ante la convención del Partido Conservador, la señora Thatcher expuso lo que sería el centro de sus ideas políticas y económicas, las cuales pueden sintetizarse en su denuncia de los altos niveles de impuestos y gasto público, así como de un gobierno excesivo que disminuía la libertad individual y las opciones. Su sociedad ideal era una en la cual el mercado apuntalara la libertad y la elección personal y donde la gente gastara más de sus ingresos crecientes en mejores servicios que los que proveía el Estado. Parafraseando a Winston Churchill, Thatcher afirmó: "queremos una escalera hacia arriba, de tal forma que todos, sin importar su pasado, puedan escalarla, pero con una red de seguridad debajo, la cual evite que alguien caiga".<sup>26</sup> De esta forma el Estado de bienestar dejaría de tener entre sus funciones centrales la disminución de la desigualdad social y la extensión de los derechos de ciudadanía, y operaría sólo como una red de seguridad. La gente utilizaría más los servicios privados de salud que el Sistema Nacional de Salud, y la educación privada en vez de los servicios de educación pública.

El manifiesto del Partido Conservador para la elección de 1979 muestra las ideas que formarían el corazón de la política económica de los subsecuentes gobiernos conservadores encabezados por la señora Thatcher. El manifiesto contaba con cinco temas centrales:

1. Controlar la inflación y el poder de los sindicatos.
2. Restaurar los incentivos.
3. Afianzar el Parlamento y el Estado de derecho.
4. Apoyar a la familia con mejores servicios públicos.
5. Fortalecer la defensa nacional.

<sup>25</sup> Cf. David Butler y Dennis Kavanagh, *op. cit.*, p. 64.

<sup>26</sup> *Weekend World Programme*, enero de 1983, citado por Peter Riddell, *The Thatcher Era and its Legacy*, Oxford, Blackwell, 1989, p. 3.

Las propuestas centrales para controlar la inflación incluían un estricto control de la oferta monetaria y una reducción tanto de los préstamos del gobierno como de la parte estatal del ingreso nacional. Se prometían reducciones en el gasto público en casi todas las áreas. También se buscaría privatizar la industria aeroespacial y los astilleros, y vender las casas propiedad de los gobiernos locales a los actuales inquilinos.

En cuanto a los sindicatos, los conservadores proponían tres cambios: primero, modificar la ley para limitar el derecho de protestas públicas secundarias; segundo, dar una compensación a los empleados que perdieran su trabajo como resultado de conflictos con sus sindicatos por romper la huelga, y darles el derecho de apelar ante las Cortes su exclusión o expulsión de cualquier sindicato; por último, reducir los beneficios otorgados por el Estado a las familias de los trabajadores en huelga: “debían ser los sindicatos los que apoyaran a sus miembros en huelga”.

Por otra parte, el Partido Conservador proponía retirarse de cualquier tipo de política de ingresos y dejar las negociaciones salariales a las empresas y a los trabajadores afectados. En cuanto al sistema fiscal, el partido proponía reducir la tasa máxima de impuestos a 60%, que era el promedio europeo. Para fortalecer la vida familiar, se proponía una “carta de los padres” y la asistencia a escuelas independientes, es decir, privadas. En cuanto a la seguridad y el orden públicos, se prometía aumentar el salario de la policía, cambios en la política de sentencias y un voto en el Parlamento en relación con la pena capital, así como una nueva ley sobre nacionalidad, para decidir quiénes podían establecerse en territorio británico, y la entrada de inmigrantes se regularía mediante una cuota. También se prometía aumentar el gasto de defensa.<sup>27</sup>

Este manifiesto buscaba apelar a las aspiraciones y los temores de los votantes desilusionados con los laboristas (los trabajadores calificados, especialmente aquellos que vivían en los suburbios, en las nuevas ciudades del sur de Inglaterra y el centro de Gran Bretaña). Para dichos trabajadores las propuestas atractivas del Partido Conservador eran el énfasis de Thatcher en el orden y la seguridad públicos, el control de los sindicatos y la venta de las casas propiedad de los gobiernos locales. De hecho, el manifiesto tuvo un gran éxito, “de acuerdo con diversas encuestas de opinión pública, casi todas sus propuestas eran

<sup>27</sup> Para un análisis más extenso del manifiesto del Partido Conservador, véase David Butler y Dennis Kavanagh, *op. cit.*, pp. 145-163.

aprobadas, aun por una mayoría de votantes laboristas".<sup>28</sup> El día de la elección, dentro del tercio del electorado considerado como trabajadores calificados, 11% de los que en 1974 votaron por los laboristas dejaron de hacerlo y votaron por los conservadores.<sup>29</sup>

Existía cierto paralelismo entre las propuestas de Thatcher y las del manifiesto del Partido Conservador en 1970. Había el mismo compromiso con la reforma de los sindicatos: dejar las políticas de ingreso y las negociaciones colectivas con los sindicatos: aumentar la competencia de la industria y reducir el papel del gobierno. También se heredaban problemas similares, la inflación, la intransigencia de los sindicatos y la creciente falta de competitividad del sector manufacturero. En 1979, ya que Heath había tenido que abandonar sus políticas centrales antes de acabar la primera mitad de su periodo, Butler y Kavanagh se preguntaban, si Thatcher, a pesar de que declaró estar preparada para enfrentarse a los sindicatos, defender la desigualdad y las ganancias, y de que argumentaba que el pleno empleo no era responsabilidad del gobierno, no tendría que hacer lo mismo. Ellos concluían que "después de cierto tiempo en el gobierno la ideología siempre había tendido a ceder ante la práctica".<sup>30</sup> Como veremos, esto no fue así.

### *Los conservadores en el poder o el poder de la ideología*

De acuerdo con Peter Hall, en 1979

[...] los conservadores llegaron al poder con una plataforma que repudiaba el consenso keynesiano que apuntalaba el proceso político británico desde la Guerra[...] La nueva posición del partido combinó una crítica política a la intervención creciente del Estado basada en teorías sobre la sobrecarga política, con una crítica económica del keynesianismo fundada en concepciones monetaristas de la economía.<sup>31</sup>

Los objetivos macroeconómicos centrales del nuevo gobierno incluyeron: limitar la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, reducir el tamaño del déficit del sector público, reducir el gasto público total y disminuir los niveles de impuestos. La consecución de estos objetivos

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>29</sup> Peter Ridell, *op. cit.*, p. 2.

<sup>30</sup> Butler y Kavanagh, *op. cit.*, p. 344.

<sup>31</sup> Peter Hall, *op. cit.*, p. 100.

comprendía una estricta política monetaria y un asombroso programa de privatizaciones. ¿De dónde provenía este programa económico?, ¿era, como un pluralista argumentaría, reflejo de las preferencias de los grupos de interés o del electorado británico? En 1979, al preguntarle a los votantes si preferían reducir los impuestos a pesar de que esto implicara reducir el gasto en salud, educación o pensiones, 70% expresaba su deseo de aceptar la tasa impositiva actual para mantener los servicios sociales existentes, y sólo 30% prefería la reducción en los impuestos.<sup>32</sup> Ian MacAllister y Donley Studlar demostraron que las políticas de privatización fueron resultado de las iniciativas de la élite más que de las demandas del electorado.<sup>33</sup>

En opinión de Joel Wolfe hay dos explicaciones a la pregunta de ¿cómo es que Thatcher llevó a cabo el cambio en la agenda política y el poder del Estado en Gran Bretaña?

Una es que el sistema de partidos británico y la estructura parlamentaria unitaria de gobierno dan al gobierno y, especialmente, al primer ministro una concentración de poder sin paralelo en los sistemas constitucionales basados en la separación del poder, y le permiten al nuevo gobernante imponer un nuevo orden.

Para Wolfe esta explicación no es satisfactoria, ya que, entonces, ¿cómo explicamos que los predecesores inmediatos de Thatcher, con la misma “organización estatal”, no pudieran encontrar que el orden constitucional británico les diera una autonomía automática?

La visión alternativa es que

[...] lo que amplió la autonomía del Ejecutivo británico, y le permitió al gobierno de Thatcher aumentar el control estatal y expandir la economía de mercado, al mismo tiempo que mantener su control sobre el electorado, fue la forma en que la ideología neoliberal le dio a los gobiernos de Thatcher los medios y la justificación para romper el poder de los “intereses creados”.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Encuesta de opinión de la BBC y Gallup, 3 de mayo de 1979, citada por Buttler y Kavanagh, *op. cit.*, p. 342.

<sup>33</sup> Ian McAllister y Donley Studlar, “Popular Versus Elite Views of Privatization: The Case of Britain”, *Journal of Public Policy*, vol. 9, núm. 2, abril-junio, 1989, pp. 157-158.

<sup>34</sup> Joel Wolfe, “State Power and Ideology in Britain: Mrs. Thatcher’s Privatization Programme”, *Political Studies*, vol. 39, núm. 2, junio de 1991, p. 244.

A diferencia de Wolfe, yo encuentro estas explicaciones complementarias más que antitéticas.

Estoy de acuerdo con Wolfe en que la ideología neoliberal legitimó la política económica de Thatcher y, en ese sentido, fue el motor del cambio. Sin embargo, como Peter Hall ha demostrado, el equilibrio de poder dentro del Estado también cambió bajo la administración de Thatcher. Varias medidas *ad hoc* reforzaron el poder del primer ministro *vis à vis* otras partes del Estado. Thatcher fue especialmente intolerante ante cualquier tipo de oposición dentro de su gabinete, y rápida en sancionar a aquellos que se le oponían. Más aún, varias reformas institucionales aumentaron el poder del gobierno central sobre las autoridades locales. Por ejemplo, se impusieron límites al gasto de casi todos los programas públicos, con innovaciones en los informes de los ministerios, lo que disminuía la capacidad de estos últimos para evadir los controles del gabinete en el gasto público. Tanto el poder del Ministerio del Tesoro como su obsesión con el gasto público aumentaron bajo los gobiernos de Thatcher.<sup>35</sup> También se eliminaron instituciones dominadas por los laboristas como el Great Council de Londres. Así, Thatcher fue capaz de cambiar la organización estatal que heredó. Además, como veremos, reorganizó las relaciones entre el Estado y la sociedad en Gran Bretaña. A continuación, analizaré este proceso a partir de la política de privatizaciones y la lucha contra los sindicatos.

En julio de 1980 Thatcher afirmó: "los dos grandes problemas de la economía británica son el monopolio de las industrias nacionalizadas y el monopolio de los sindicatos".<sup>36</sup> Wolfe distingue tres fases en el proceso de privatización. Durante la primera, el programa se concentró en empresas rentables en la periferia del sector público. Después de vender acciones de British Petroleum, ICL y la Compañía Financiera de Suez en 1979-1980, vendió Ferranti, Fairey, British Sugar y la mayoría del holding de British Aerospace en 1980-1981. El gobierno vendió Britoil, Amersham International y National Freight Corporation en 1981-1982, así como Associated British Ports, BR Hotels, International Aeradio, y partes de Cable and Wireless en 1983.

La segunda etapa fue en respuesta a la crisis de 1981. Al enfrentar una recesión combinada con mayores presiones en el gasto público, debidas a los déficit de las industrias nacionalizadas y al aumento en el

<sup>35</sup> Peter Hall, *Governing the Economy...*, *op. cit.*, p. 128.

<sup>36</sup> Hugo Young, *One of Us: A Biography of Margaret Thatcher*, Londres, Macmillan, 1989, p. 207.



costo del seguro de desempleo, la señora Thatcher, alentada por Keith Joseph, decidió profundizar y ampliar el programa de privatizaciones, cambió a sus ministros en septiembre de 1981 y le encomendó a cada uno la tarea de privatizar tanto como fuera posible en sus respectivos ministerios. Esto tuvo como resultado la venta de grandes corporaciones públicas, empezando por British Telecom, la cual en 1984 se convirtió en el modelo de venta a seguir en los casos de British Gas (1986), Sealink (1984), British Airports Authority (1986), British Steel (1987) y BL (1987).

Después de su tercer triunfo electoral, en 1987, el gobierno inició la tercera fase de privatizaciones, que incluyó grandes empresas de servicios públicos como las compañías de agua (1989) y electricidad (1990). Como afirma Wolfe, "la puesta en práctica de las privatizaciones tuvo un gran impulso gracias a que sus promotores justificaron la iniciativa en términos de verdades de la ciencia económica y de realidades impuestas por las fuerzas del mercado, lo cual hizo aparecer las privatizaciones como naturales e inevitables".<sup>37</sup>

El segundo gran problema de Gran Bretaña, "el monopolio de los sindicatos", fue atacado usando la misma ideología. Mientras que el keynesianismo considera que la economía privada es fundamentalmente inestable y necesita ajustes fiscales intermitentes, los monetaristas ven la economía privada como estable y la política discrecional del gobierno como un impedimento para el desempeño económico eficiente. De esta manera, mientras que todos los gobiernos de la posguerra habían aceptado la responsabilidad de reducir la tasa de desempleo, el gobierno de Thatcher argumentó que el desempleo no era responsabilidad del Estado: "el desempleo convergerá con una tasa natural fijada por las condiciones en el mercado laboral más que por la política macroeconómica". Así,

[...] libre de los límites políticos que una vez parecieron dictar la búsqueda del pleno empleo, el gobierno permitió que el número de desempleados se elevara de 1.2 millones en mayo de 1979 a más de cuatro millones en 1985[...] El gobierno orquestó cuidadosamente una campaña de resistencia a las huelgas en el sector público. Después de concesiones calculadas en las adjudicaciones Clegg en 1979 y la reorganización de la industria del carbón en 1981, el gobierno derrotó a una serie de sindicatos. Más aún, Thatcher rehusó entrar en negociaciones con el TUC acerca de la política económica, y la influencia limitada de los sindicatos en la política se desvaneció.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Joel Wolfe, *op. cit.*, p. 247-248.

<sup>38</sup> Peter Hall, *Governing the Economy...*, *op. cit.*, p. 130.

Una vez más, como en el caso de las privatizaciones, los oficiales del Estado tuvieron éxito en transformar sus preferencias (determinadas por sus fines ideológicos) en acciones con carácter obligatorio e imponerlas a la sociedad.

Un concepto clave para entender ¿por qué Thatcher fue tan “exitosa”?, es el poder estatal, el cual, como afirma Wolfe,

[...] depende no de la ausencia de límites externos sino de la forma en la cual los agentes utilizan las ideas para guiar la acción colectiva dentro de las instituciones. El poder no es una cosa que se posea ni una relación entre agentes. Más bien, el poder surge de la “inteligencia” inherente en los conceptos que desarrolla y emplea el ser humano[...] de la habilidad de los actores políticos en formular y elegir un curso de acción que afecte el medio ambiente de tal forma que aumenten las probabilidades de éxitos futuros.<sup>39</sup>

La estrategia de Thatcher para forjar una nueva coalición social detrás de sus políticas ejemplifica esta interacción entre el poder del Estado y la sociedad.

Las políticas económicas de los gobiernos de Thatcher fueron diseñadas, en buena medida, para crear nuevas divisiones que llevarían a segmentos tradicionales de votantes laboristas a apoyar a los conservadores. Desde la primera fase de privatizaciones, Thatcher alentó la venta de las casas propiedad de las autoridades locales y una amplia distribución de acciones de las recién privatizadas empresas públicas; una razón para ello era que los propietarios de inmuebles eran más propensos a votar por el Partido Conservador. Mediante la concentración de los recursos en aquellos que estaban bien pagados, dentro de las clases medias y los trabajadores calificados, Thatcher esperaba construir una nueva coalición a lo largo de distintas clases.

Mediante un análisis estadístico Pippa Norris ha tratado de medir el impacto de cuatro políticas que considera el corazón del *thatcherismo* (el amplio programa de venta de acciones de las empresas públicas, la venta de casas propiedad de las autoridades locales, la reducción en la membresía de los sindicatos y la expansión de los servicios de salud privados) en el cambio electoral en Gran Bretaña. De 1979-1987, el número de personas con acciones en alguna empresa creció de 3 a 9 000 000, y aquellos con servicios de salud privada aumentaron de 2.5 a 5.3 000 000, mientras que la membresía en los sindicatos se redujo en

<sup>39</sup> Joel Wolfe, *op. cit.*, p. 252.

2.8 000 000 de personas. Por último, 1 000 000 de personas que vivían en casas propiedad de las autoridades locales las compraron.

Las conclusiones de Norris acerca del impacto electoral de esta contrarrevolución thatcherista son que, si bien a corto plazo ésta no ha causado deserciones significativas entre los laboristas, esto es, que votantes individualmente considerados no han cambiado en gran número de partido debido a que ahora utilicen servicios de salud privada o tengan acciones de British Gas, existe un problema a más largo plazo, ya que las políticas que han creado este capitalismo popular quizá sirvan para reforzar los valores conservadores en décadas futuras. No existe nada nuevo en este proceso; mediante la expansión de los servicios sociales y el sector público los gobiernos laboristas buscaron reforzar su base de apoyo tradicional. Pero lo que es diferente en los desarrollos recientes es que los gobiernos de Thatcher han sido excepcionalmente exitosos.<sup>40</sup>

¿Cuál ha sido el impacto de la política económica de Thatcher en términos de la distribución del ingreso en Gran Bretaña? Como puede observarse en el cuadro 1, hasta mediados de los años setenta el caso inglés parecía confirmar la hipótesis sostenida por Kuznets en 1955, según la cual la desigualdad en la distribución del ingreso tendía a incrementarse en las primeras etapas del desarrollo económico, pero en las economías más maduras la desigualdad tendía a caer conforme el ingreso per cápita aumentaba. Ésta es la famosa hipótesis de una relación en forma de *u* invertida entre desigualdad e ingreso que se llamó la "curva de Kuznets". De acuerdo con su análisis, Kuznets sostenía que tanto Estados Unidos como Gran Bretaña se encontraban en la segunda parte de la curva.

De 1949 a mediados de 1970, el ingreso de 10% de la población más rica pasó de 27.1 a 22.3% del ingreso total, es decir que, como proporción del ingreso total, su ingreso disminuyó 4.8%, mientras que el ingreso de 50% de la población más pobre pasó de 26.5 a 27.4% del ingreso total. Por su parte el índice de Gini disminuyó 4%, al pasar de 35.5 a 31.5%. Si bien la redistribución fue de más de 10% más alto hacia el siguiente 40%, es decir, que los grupos de ingreso medio alto fueron los más beneficiados, la tendencia era claramente hacia una situación más igualitaria.

<sup>40</sup> Pippa Norris, "Thatcher's Enterprise Society and Electoral Change", *West European Politics*, vol. 13, núm. 1, enero, 1990, pp. 74-76.

## CUADRO I

Libro Azul. Estimaciones de la distribución del ingreso personal después de impuestos en el Reino Unido, 1949-1985

|           | <i>Porcentaje de<br/>10% más alto</i> | <i>Porcentaje de<br/>50% más bajo</i> | <i>Coefficiente de Gini</i> |
|-----------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| 1949      | 27.1                                  | 26.5                                  | 35.5                        |
| 1954      | 25.3                                  | 26.3                                  | 35.8                        |
| 1959      | 25.2                                  | 25.0                                  | 36.0                        |
| 1962      | 25.6                                  | 25.8                                  | 35.6                        |
| 1963      | 25.4                                  | 25.8                                  | 35.6                        |
| 1964      | 25.9                                  | 25.2                                  | 36.6                        |
| 1965      | 25.4                                  | 25.8                                  | 35.4                        |
| 1966      | 24.5                                  | 26.8                                  | 33.7                        |
| 1967      | 24.3                                  | 26.8                                  | 33.5                        |
| 1968-1969 | 23.6                                  | 26.6                                  | 33.2                        |
| 1969-1970 | 23.6                                  | 26.4                                  | 33.5                        |
| 1970-1971 | 23.9                                  | 26.1                                  | 33.9                        |
| 1971-1972 | 24.1                                  | 25.9                                  | 34.2                        |
| 1972-1973 | 23.6                                  | 26.8                                  | 33.1                        |
| 1973-1974 | 23.6                                  | 27.0                                  | 32.8                        |
| 1974-1975 | 23.2                                  | 27.0                                  | 32.4                        |
| 1975-1976 | 22.3                                  | 27.4                                  | 31.5                        |
| 1975-1976 | 23.1                                  | 26.7                                  | 32.6                        |
| 1976-1977 | 23.2                                  | 26.9                                  | 32.6                        |
| 1977-1978 | 23.3                                  | 26.5                                  | 33.0                        |
| 1978-1979 | 23.4                                  | 26.2                                  | 33.5                        |
| 1981-1982 | 25.6                                  | 25.2                                  | 36.0                        |
| 1984-1985 | 26.5                                  | 24.9                                  | 36.0                        |

Sin embargo, a partir de 1975-1976, el ingreso de 10% de la población más rica comenzó a aumentar; entre 1975-1978, el aumento en la desigualdad fue ligero, pero entre 1978-1979 y 1984-1985, en sólo seis años, el ingreso de la población más rica de Gran Bretaña aumentó 3.1%. Además la tendencia no sólo se revirtió, sino que el grupo de ingreso medio alto no absorbió todo el cambio, y el ingreso de 50% de la población más pobre registró su nivel más bajo desde la segunda guerra mundial (24.9 por ciento).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> A. B. Atkinson, "What is Happening to the Distribution of Income in the U.K.?", *The Welfare State Programme*, WSP/87 (Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, Londres, London School of Economics, marzo de 1993, pp. 8-9).

Poco después de la elección de 1979, el gobierno de Thatcher abolió la Comisión Real encargada de publicar los datos estadísticos oficiales acerca de la distribución del ingreso. El nuevo organismo encargado de la revisión de los servicios estadísticos del gobierno redujo la periodicidad de la publicación de dichos datos, anual a trienal; por esta razón sólo contamos con cifras para 1981-1982 y 1984-1985, publicadas en noviembre de 1987. ¿Qué ha pasado a partir de 1985?

Utilizando la Encuesta sobre Gasto Familiar de 1988, Atkinson concluye que entre 1985-1988 la desigualdad ha crecido aún más. El índice de Gini se incrementó de 32.2% en 1985 a 37.5% en 1988. El 10% de la población más rica del país aumentó su ingreso de 24.4 a 29.2% del ingreso total (4.8%). Fueron necesarios 20 años para que este sector redistribuyera ese 4.8% del ingreso hacia el resto de la población, y bastaron sólo tres años para que se volviera a la situación que existía a finales de la segunda guerra mundial.

Este acelerado proceso de crecimiento de la desigualdad también se confirma con los datos estadísticos de los "hogares por debajo del ingreso promedio". Estas series muestran que el ingreso neto de 20% de los hogares más pobres disminuyó de 9.8% en 1985 a 8.9% en 1986, y que 20% de los hogares más ricos incrementó su ingreso de 36.2 a 39.1%. Si se expresan en términos de proporción esto significa que mientras que en 1979 el ingreso de 20% de los hogares más ricos era en promedio 3.7 veces mayor que el de 20% de los hogares más pobres, en 1985 era 4.4 veces mayor, y para 1987, 5.4 veces más alto.

Existen principalmente dos elementos que ayudan a explicar este proceso: de 1975-1985, el crecimiento del desempleo, y de 1985-1988, la dispersión de los salarios.

En 1975, en 80.6% de las familias había un adulto con empleo, para 1985 sólo en 69.1%. El efecto sobre la distribución del ingreso de este aumento en el desempleo también depende de la distribución del ingreso dentro de cada sector (empleados y desempleados). Generalmente, se cree que la desigualdad es mayor entre la población con empleo que entre los desempleados, pero esto no es verdad, ya que dentro de los desempleados la desigualdad es mayor entre los grupos que están en las zonas superior e inferior de la escala de ingresos.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 31.

Después del salario, la segunda fuente de ingresos más importante son los beneficios de seguridad social. Por medio de ellos, el Estado tiene un impacto directo sobre la distribución del ingreso. De 1975-1985, el salario semanal de una persona con un ingreso promedio de 40.7 libras esterlinas aumentó a 137.9, es decir, aumentó 238.8%, mientras que en el mismo periodo, el seguro de desempleo semanal pasó de 9.8 a 30.45 libras esterlinas, es decir tuvo un aumento de 210.7%. Aunque estas cifras parezcan muy similares, significan que una persona con empleo pasó a ganar de 4.15 a 4.53 veces más que una persona sin empleo.

Por otro lado, el gobierno conservador decidió cambiar la base sobre la cual se indexaban las pensiones. Anteriormente, los aumentos de las pensiones dependían de los aumentos salariales, pero a partir de mediados de los ochenta los aumentos se hicieron de acuerdo con el incremento en la tasa de inflación. Éste es, sin duda, uno de los factores responsables de la fuerte caída, entre 1985-1988, en el ingreso relativo de aquellos que no tienen empleo. Entre noviembre de 1985 y abril de 1988, la pensión de una persona soltera, como porcentaje del salario de una persona con un sueldo promedio, cayó de 28.5 a 23.5 por ciento.<sup>43</sup>

Finalmente, no obstante que dentro de los hogares en donde una persona mantuvo su empleo, en promedio, creció su ingreso en los ochenta, entre ellos también hubo un importante aumento en la desigualdad debido a cambios en la estructura fiscal y en las transferencias del Estado, como los beneficios para los niños. En 1975, una persona del decil de ingresos más alto ganaba casi tres veces lo que una del decil más bajo; en 1985, la relación era 3.2 a 1, y para 1988, 3.36 a 1.

¿A qué se debe esta dispersión en el ingreso? De acuerdo con Hicks, la disminución de la dispersión salarial en el siglo xx se debió sobre todo al crecimiento del poder de los sindicatos y al desarrollo de la regulación estatal sobre los salarios. Ambas tendencias históricas fueron revertidas por la política de Thatcher contra los sindicatos y el abandono de las políticas de ingreso.<sup>44</sup>

Al final de su artículo, Atkinson plantea varias preguntas particularmente relevantes para nuestro caso, en especial desde el punto de vista de la ciencia política:

Explicar la distribución del ingreso requiere una interpretación del comportamiento gubernamental. ¿El cambio en la dirección de la política re-

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>44</sup> J. R. Hicks, *The Theory of Wages*, Londres, Macmillan, 1932, p. x.

fleja el cambio en los juicios sociales? ¿Han cambiado nuestros conceptos de equidad, se han hecho menos relativos y más absolutos, de tal forma que los beneficios a prueba de inflación se vean ahora como objetivos aceptables? ¿Por qué en los ochenta la respuesta ante un mayor desempleo ha sido hacer el sistema de beneficios menos generoso para los desempleados? Una respuesta es que ha habido un cambio en el modelo de desempleo sobre el que el gobierno basa sus decisiones, según el cual es de naturaleza voluntaria.<sup>45</sup>

Después de analizar estos diez años de política thatcherista, mi respuesta tentativa a estas preguntas es que la nueva dirección de la política, más que a un cambio en los juicios sociales en general, se debió: primero, a cambios en la estructura de poder en Gran Bretaña, los cuales a su vez fueron consecuencia de cambios institucionales, entre ellos, la reforma del sistema financiero cuyo resultado no buscado fue dar a los mercados financieros mayor cohesión y, con ello, mayor poder frente al Estado. En segundo lugar, los juicios sociales que cambiaron fueron los juicios de actores políticos clave y específicos, en especial el liderazgo del Partido Conservador; éste encontró en el monetarismo no sólo una política alternativa a la propuesta por el Partido Laborista, sino una explicación distinta de la realidad, con la que planteó su política en términos de verdades "científicas" e irrefutables, y aumentó su capacidad para moldear el medio ambiente y por lo tanto sus probabilidades de éxito; en términos de Wolfe, Thatcher ganó la lucha ideológica. El hecho de que ahora se acepte que el aumento en la inflación y no en los salarios sea la base para calcular los beneficios para los desempleados y que dichos beneficios sean menores, es consecuencia de esta victoria político-ideológica.

Por último, una vez conquistado el poder, el nuevo liderazgo del Partido Conservador centralizó aún más la estructura de poder del Estado inglés, para después utilizar las capacidades de este último e imponer sus preferencias (su programa económico) a la sociedad y, al mismo tiempo, ampliar su propia base de poder y consolidar su electorado.

¿Cuál ha sido la experiencia española después de más de diez años de gobierno socialista? Responder esa pregunta es el objetivo del siguiente apartado.

<sup>45</sup> A. B. Atkinson, *op. cit.*, pp. 38-39.

## EL CAMINO DE LOS SOCIALISTAS AL PODER

Al igual que el Partido Conservador en Gran Bretaña, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), antes de llegar al poder, tuvo que sufrir un importante proceso de transformación. Dos factores fueron decisivos en esta transformación: en primer lugar, la transición de España de un régimen autoritario a una democracia representativa, y en segundo lugar, la crisis económica de los años setenta.

*La lucha por el poder dentro del PSOE y los dilemas de la transición española*

La lucha por el poder dentro del PSOE durante los años sesenta y setenta involucró, por una parte, al liderazgo del partido en el exilio, representado por el secretario general Rodolfo Llopis, y por la otra, las delegaciones del interior cuyos líderes más importantes eran Felipe González, Alfonso Guerra, Luis Gómez Llorente y Pablo Castellanos. Mientras que el grupo de Llopis rechazaba toda colaboración con el Partido Comunista y representaba el ala derecha del partido, los grupos del interior tendían más hacia la izquierda; una de las razones que explica esto es que los grupos del interior se encontraban inmersos en una batalla clandestina contra el régimen de Franco. En 1970, durante el Congreso del PSOE en Toulouse, González y su grupo, apoyados por la delegación de París, pudieron retar el liderazgo de Llopis, y para 1972 éste había formado ya el PSOE sector histórico. En 1974, Felipe González fue electo secretario general en el XII Congreso del partido. En la resolución política del Congreso se afirmaba que el franquismo había dejado de ser el mejor sistema político para la burguesía, lo cual hacía factibles tanto alianzas multiclasistas, como la idea de una ruptura democrática.<sup>46</sup>

A partir de 1973 el régimen franquista entró en una larga crisis interna de carácter político. En diciembre de ese año, el presidente Luis Carrero Blanco, el colaborador más cercano a Franco y el hombre que se suponía que sustituiría al dictador, fue asesinado, lo que produjo dentro de las élites del régimen una intensa lucha por el poder que no sería resuelta sino hasta después de la muerte de Franco. Las varias "familias" del régimen empezaron a buscar posiciones para controlar la transi-

<sup>46</sup> Cf. Richard Gillespie, *The Spanish Socialist Party: A History of Factionalism*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 302-303.



ción del franquismo a la monarquía franquista. La crisis de sucesión rompió el delicado equilibrio entre los miembros de la coalición autoritaria; después de su coronación, el rey Juan Carlos designó a Carlos Arias Navarro como primer ministro. Ante el fracaso de Arias para poner en práctica una reforma democrática limitada de las instituciones franquistas, a principios de 1976, Juan Carlos removió a Arias y lo reemplazó con Adolfo Suárez.

Entre julio de 1976 y junio de 1977, Suárez puso en práctica un programa de reformas democráticas del sistema legal franquista. El dilema de los socialistas era que un régimen autoritario estaba iniciando y controlando la transición a la democracia. El liderazgo del PSOE tenía la disyuntiva de continuar oponiéndose a cualquier forma de transición negociada con el régimen franquista, o bien apoyar las reformas de Suárez con la esperanza de que éstas conducirían a la democracia.

Donald Share distingue tres factores que llevaron al liderazgo del PSOE a seguir una estrategia moderada y de conciliación: en primer lugar, durante los primeros meses de 1977 las reformas de Suárez se mantuvieron, a pesar de una ola de violencia terrorista que sacudió al país en enero y febrero. La calma de Suárez y su rechazo a dejarse intimidar para disminuir la velocidad del proceso democrático le dieron confianza a la oposición. El segundo factor, aún más importante, era el impacto de la campaña electoral inminente; las élites del PSOE estaban conscientes de que la retórica maximalista, así como la insistencia del partido en una ruptura, alienarían a buena parte del electorado, por lo cual se empezó a hablar de una "ruptura pactada". Diversas encuestas de opinión mostraban consistentemente que el corazón del electorado español se localizaba en la centro-izquierda dentro del espectro político, lo que creó un incentivo adicional para que el PSOE se moviera hacia el centro. Un tercer factor fue la legalización del Partido Comunista Español (PCE) en 1977; la decisión de Suárez estuvo en parte motivada por su deseo de dividir el voto de la izquierda entre el PSOE y el PCE. Además, este último había aceptado públicamente la monarquía y desarrollado una plataforma moderada que también forzaba al PSOE a moderar su postura, si es que quería ganar el centro político.<sup>47</sup>

La campaña electoral de 1977 significó la presentación del PSOE ante la mayoría de la población. Felipe González realizó 4 000 reuniones públicas y cubrió miles de kilómetros. Las resoluciones más radica-

<sup>47</sup> Donald Share, "Two Transitions: Democratization and the Evolution of the Spanish Socialist Left", *West European Politics*, vol. 8, núm. 1, enero de 1985, pp. 89-90.

les del Congreso de 1976 se ignoraron. Al igual que en el caso de Thatcher, González planteó desde 1977, en su primera entrevista nacional por televisión, los temas centrales de su política: apuntó a la injusticia social existente donde 1% de las familias tenían 22% del ingreso nacional, mientras que 53% de la población recibía la misma proporción del ingreso. Pero también enfatizó que no se llevarían a cabo nacionalizaciones sólo por razones doctrinales, y que éstas se confinarían a sectores básicos. El programa electoral del PSOE subrayó la importancia de la conquista de las libertades democráticas; un nuevo Parlamento para redactar la Constitución; la necesidad de erradicar la corrupción y los remanentes del franquismo; la reforma fiscal, la extensión de la educación pública y la seguridad social.<sup>48</sup> Con su programa, el PSOE no sólo intentaba capturar el centro del espectro político, sino que al igual que la mayoría de los partidos que llegan a ser dominantes, estaba, quizá inconscientemente, construyendo dicho centro político.

A pesar de la rapidez de la campaña electoral, de los recursos a disposición de Suárez y de la debilidad organizativa del PSOE, éste obtuvo 28.5% de los votos y 33.7% de los asientos en el Congreso, con lo que se convirtió en el partido de oposición más importante. Para explicar el éxito del PSOE, Maravall ha hecho notar, entre otros factores, la persistencia de las lealtades partidistas a pesar de 40 años de régimen autoritario. Gracias a dicha persistencia, el PSOE fue capaz de beneficiarse de su imagen histórica y su nombre,<sup>49</sup> y obtener así los antiguos votos socialista y anarquista.

Después de las elecciones de 1977, el liderazgo del PSOE siguió moderando su posición por varias razones: la erosión de UCD (dada su composición heterogénea) hacía prever una victoria electoral muy próxima del PSOE que estaba inmerso en la redacción de la nueva Constitución y buscaba victorias concretas como el derecho del Estado a intervenir en la economía, dejar un capítulo abierto para desarrollar las autonomías y establecer el carácter laico del Estado. De acuerdo con Javier Solana:

La democracia y su consolidación venían primero, antes de nuestros programas políticos. Éstos quizá tomen veinte o treinta años en ponerse en práctica. ¿Por qué este orden de prioridades? Porque la derecha española ha mostrado que puede vivir muy bien tanto bajo regímenes autoritarios

<sup>48</sup> Cf. José María Maravall, *The Transition to Democracy in Spain*, Nueva York, St. Martin's Press, 1982, p. 151; PSOE, Programa del PSOE, elecciones de 1977.

<sup>49</sup> José María Maravall, *op. cit.*, p. 70.

como democráticos, mientras que la izquierda sólo puede sobrevivir dentro de un marco democrático. Tenemos mucho dolor y sufrimiento y muchos años detrás de las rejas, para probarlo.

Y en la misma entrevista planteaba:

Los eventos en Chile fueron un mensaje claro para todos nosotros en el despertar de la transición, y tomamos una buena dosis de realidad de esta tragedia. Portugal también fue importante, ya que había una revolución en progreso cuando Franco murió. La lección extraída de ambos casos era compartida entre nuestros líderes, y entre la clase política en general: los avances políticos sirven de poco si los acompaña una consolidación democrática del régimen. Errores hechos en los primeros dos años pueden llevar a una situación que tome cuarenta años en revertirse.<sup>50</sup>

Varios análisis sugerían que la UCD era muy vulnerable en su izquierda, pero que sería necesario una reorientación del PSOE para atraer este sector del electorado.<sup>51</sup> González aceptó dichos análisis en la primavera de 1979:

No puede haber una transformación socialdemócrata sin una mayoría. Y para obtener una mayoría es esencial representar un espectro más amplio que el originalmente planeado. Un ejemplo bastará para ilustrar lo que digo: hay 26 millones de votantes en este país de 36 millones de ciudadanos. De estos votantes, 13 millones o el, 50% no son miembros de la población económicamente activa, pero esta mitad puede decidir el futuro de nuestro país con sus votos.

En el XXVIII Congreso del PSOE, González afirmó: “El país no puede esperar diez años para que madure el Partido. El Partido no puede darse el lujo de la inmadurez[...].” Ante la oposición de la izquierda del PSOE, González rehusó reelegirse como secretario general. Sin embargo, los “críticos” no tenían un líder con la popularidad y el carisma de González; además, el sistema electoral dentro del PSOE dio al Comité Ejecutivo del Partido la capacidad de neutralizar a los disidentes.<sup>52</sup> En el Congreso extraordinario de septiembre de 1979, González consolidó su posición como líder indiscutible del partido y con ello pudo

<sup>50</sup> Javier Solana, citado por Donald Share, *op. cit.*, pp. 92-93.

<sup>51</sup> José María Maravall, “La alternativa socialista: la política y el apoyo electoral del PSOE”, *Sistema*, núm. 35, marzo de 1980, p. 15.

<sup>52</sup> Cf. Richard Gillespie, *op. cit.*, pp. 352-354.

completar la transformación del PSOE. Después del intento del golpe de Estado, en febrero de 1981, la línea política del liderazgo socialista de consolidar las instituciones democráticas antes de intentar cualquier política radical se fortaleció aún más.

El programa electoral del PSOE en 1982, dio prioridad, dentro del campo político, a la necesidad de consolidar la democracia, reformar el sistema judicial, hacer una reforma de los cuerpos policíacos, democratizar la estructura del servicio civil, reconocer la objeción de conciencia; en política social, se prometía establecer clínicas de planificación familiar, legalizar el aborto, mejorar los servicios de salud pública y de educación; en política económica, el programa buscaba evitar una fuga de capitales similar a la que tuvo que enfrentar el gobierno socialista en Francia, por lo cual se restringía las nacionalizaciones a las compañías de electricidad y se subrayaba el apoyo a la creación de empleos (se prometieron 800 000 empleos nuevos). Los planteamientos más radicales fueron en materia de política exterior, al prometerse un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN.

El 28 de octubre de 1982 el PSOE lograría la victoria con 48.7% del voto nacional. Obtuvo triunfos en quince de las 17 nuevas comunidades autónomas y la mayoría absoluta en 19 provincias. Con casi el doble de votos que sus rivales de la derecha, el PSOE alcanzó la primera mayoría absoluta de asientos en la Cámara de Diputados desde la muerte de Franco, al ganar 202 diputados. La alianza AP-PDP obtuvo 106; la UCD, 12; los comunistas, 4; los nacionalistas vascos y catalanes, 20, y otros partidos, 5.<sup>53</sup> Una vez en el poder, ¿cuál ha sido la política económica y social seguida por los socialistas y qué consecuencias ha tenido para España? Contestar esta pregunta es el objetivo del siguiente apartado.

### *La política económica de los socialistas y la transformación de la sociedad española*

Entre 1975-1982 la tasa de crecimiento de la economía había caído de 8 a 1.3% anual en promedio. La inflación llegó a 23.2% en 1977 y, a pesar de que después de los Pactos de la Moncloa se logró reducirla a 17.1% en 1979, seguía siendo mucho más alta que en el resto de Europa occidental. Entre 1977-1982 la tasa de desempleo pasó de 5.6 a 16%; además, el déficit del sector público creció de 0.6% del PIB en 1977 a

<sup>53</sup> Richard Gillespie, *op. cit.*, p. 417.

5.6% en 1982. Este desequilibrio reflejó un gran aumento en los gastos corrientes que pasaron de 23% del PIB en 1977 a 32% en 1982. Dichos gastos habían sido financiados mediante la impresión de dinero, lo cual aceleraba el proceso inflacionario.<sup>54</sup> Ante esta situación, el gobierno de González puso en marcha un programa de estabilización con una serie de reformas estructurales e institucionales.

Al igual que en 1977-1978, los pasos iniciales comprendieron una devaluación nominal de 8% para detener la fuga de capitales y la pérdida de reservas —que a fines de 1982 llegaron a 500 000 000 de dólares diarios—, así como una política monetaria restrictiva. Mediante la disminución del gasto público se logró reducir el déficit de 5.6% del PIB en 1982 a 2.4% en 1990; se llevó a cabo una reforma fiscal; se puso en marcha la reconversión del sector industrial con la Ley sobre Reconversión y Reindustrialización; se reformaron los mercados de capital; se introdujeron cambios en el mercado laboral (en 1984 se establecieron contratos laborales más flexibles), y se reorganizó la seguridad social con la Ley de Pensiones de 1985.

El gobierno llevó a cabo reformas tanto del lado de la oferta como de la demanda. Trató de mantener la demanda y evitar el subconsumo, promover las ganancias y estimular la inversión. El Estado empleó muchos recursos para mitigar los efectos de la crisis en los sistemas financiero y productivo y, al mismo tiempo, se llevó a cabo una importante apertura económica. En contraste con el caso británico, el Estado jugó un importante papel en el desarrollo económico, en general, y en la promoción de la competitividad, en particular: el gasto en desarrollo e investigación como proporción del PIB se duplicó de 1983-1990 (aumentó de .48 a .90%), como resultado de la Ley de Fomento de la Investigación Científica y Técnica; se emplearon más de 9 000 000 000 de dólares en la reconversión industrial durante un periodo de cinco años y el gasto público en políticas laborales aumentó 43% en términos reales entre 1982-1989, de tal modo que llegó a representar 9.1% del total de gastos de los gobiernos central y regional en el periodo. Las políticas laborales costaron 3.2% a España en 1988, en comparación con 2.9% promedio de la Comunidad Económica Europea. Estas políticas incluyeron tanto transferencias como programas de promoción del empleo y esquemas de capacitación.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Luis Servén, "Economic Reform in Southern Europe: The Spanish Experience" (manuscrito inédito), p. 9.

<sup>55</sup> Luiz Carlos Bresser, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 95-96.

Las reformas tuvieron costos iniciales muy serios, sobre todo en términos de desempleo, el cual creció de 16.2% en 1982 a 21.9% en 1985 (el doble de la tasa de desempleo promedio en la Comunidad Europea). De acuerdo con Maravall, la destrucción de empleos empezó a mediados de los setenta como resultado de factores keynesianos clásicos: los salarios reales habían crecido más rápido que la productividad, la legislación franquista había introducido una fuerte rigidez en el mercado laboral, y los bajos niveles de inversión originaron la falta de capital productivo. Otros factores estructurales fueron la rápida expansión de la población femenina en el mercado de trabajo, el regreso de los trabajadores inmigrantes de los años sesenta y el hecho de que la generación del *baby-boom* de los sesenta y setenta alcanzara, en ese momento, la edad de entrada en el mercado de trabajo.<sup>56</sup>

A mediados de 1985 las reformas económicas comenzaron a dar frutos. La caída de los precios del petróleo y la recuperación en Europa ayudaron a la expansión económica española de 1985-1990. España también se benefició de las transferencias financieras de la Comunidad Económica Europea, que representaron 7 100 000 000 de dólares entre 1987-1992. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta la tasa de crecimiento fue de 4.5% anual; la de desempleo disminuyó de 21% en 1985 a 16% en 1990, y el diferencial en la tasa de inflación respecto de la Comunidad Económica Europea se redujo de 5 a 1.5 veces en promedio.<sup>57</sup> Sin embargo, a fines de la década, España volvió a experimentar nuevos problemas con la inflación (aumentó a 6.9% en 1989) y el déficit en cuenta corriente. La tasa de creación de nuevos empleos volvió a disminuir con la tasa de crecimiento. A pesar de estos problemas, la economía española era ahora una economía abierta y competitiva, y el Estado había recuperado su solvencia. Pero, ¿cuál fue el efecto de este proceso de reformas económicas en términos distributivos?

### *La distribución de la renta en España*

Como podemos observar en el cuadro 2, de 1980-1990 en España se produjo una disminución de la desigualdad, que se tradujo a su vez en una disminución de aproximadamente 5% en el índice de Gini y 11%

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>57</sup> Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Luis Servén, "Economic Reform in Southern Europe: The Spanish Experience", pp. 19-20.

CUADRO 2  
Desigualdad (distribución personal) y pobreza (umbral = 50%)

| <i>Variable</i> | <i>Años</i> | <i>Í. de Gini</i> | <i>Í. de Theil</i> | <i>Personas<br/>Porcentaje</i> | <i>Hogares<br/>Porcentaje</i> |
|-----------------|-------------|-------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Renta monetaria | 1980        | 0.32958           | 0.19709            | 18.4                           | 16.2                          |
| Renta monetaria | 1990        | 0.30615           | 0.16850            | 15.1                           | 13.0                          |
| Gasto monetario | 1980        | 0.33605           | 0.19354            | 19.6                           | 19.7                          |
| Gasto monetario | 1990        | 0.31869           | 0.17245            | 17.6                           | 18.6                          |

Fuente: elaboración propia a partir del anexo estadístico de Luis Ayala *et al.*, *op. cit.*, pp. 134-135.

en el de Theil, con una caída de los índices de pobreza, que pasaron de 19.6 a 17.6% de las personas, y de 19.7 a 18.6% de los hogares.

Al comparar la distribución de la renta por deciles de hogares (véase cuadro 3), el proceso de concentración de la renta en Gran Bre-

CUADRO 3  
Distribución de la renta equivalente por decilas de hogares.  
Comparación España-Reino Unido

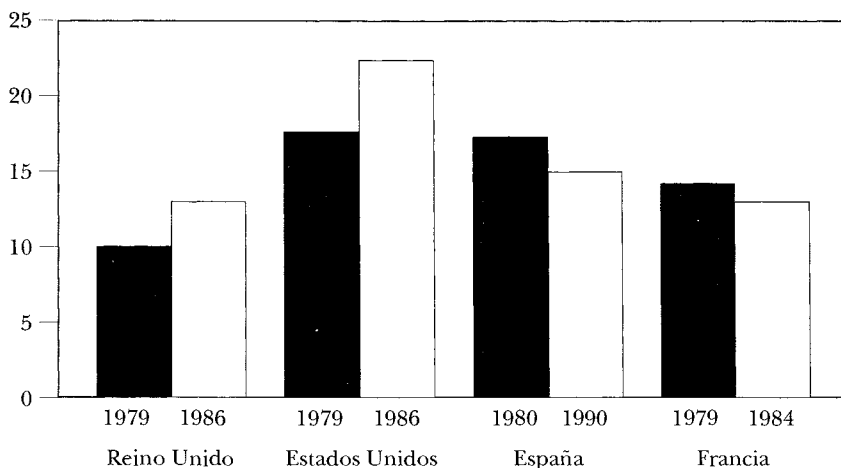
| <i>Décilas</i> | <i>España 1980</i> | <i>1990</i> | <i>Reino Unido 1979</i> | <i>1986</i> |
|----------------|--------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| 1              | 2.7                | 3.2         | 3.9                     | 3.5         |
| 2              | 4.5                | 5.0         | 5.4                     | 5.3         |
| 3              | 5.6                | 6.0         | 6.2                     | 6.2         |
| 4              | 6.7                | 6.9         | 7.1                     | 7.0         |
| 5              | 7.7                | 7.9         | 8.2                     | 7.9         |
| 6              | 8.9                | 9.0         | 9.4                     | 9.0         |
| 7              | 10.3               | 10.3        | 10.8                    | 10.5        |
| 8              | 12.1               | 12.0        | 12.6                    | 12.2        |
| 9              | 15.2               | 15.0        | 15.0                    | 14.9        |
| 10             | 26.1               | 24.7        | 21.5                    | 23.5        |
| Í. Gini        | 0.3373             | 0.3122      | 0.2746                  | 0.2953      |
| Í. Theil       | 0.2077             | 0.1795      | 0.1247                  | 0.1534      |

Fuente: Luis Ayala, *et al.*, *op. cit.*, pp. 109 y III.

taña y de distribución en España ponen en evidencia la distancia que existe entre una política conservadora y una socialista en Europa. Mientras que en España se produjo una redistribución de la renta que benefició a las capas bajas y medias a costa de las más altas, en Gran Bretaña las políticas thatcheristas produjeron el efecto inverso, lo cual confirma nuestra hipótesis inicial.

Ahora bien, algún observador escéptico se preguntará si la redistribución del ingreso no tuvo como causa central el proceso de crecimiento económico de mediados de los años ochenta y no la política de los socialistas. Esto no fue así, si bien durante la década de los ochenta España, al igual que Estados Unidos, tuvo un mayor crecimiento promedio (alrededor de 3% anual), en comparación con el Reino Unido (entre 1.5 y 2.5%). En el caso del Reino Unido y de Estados Unidos, las políticas neoliberales iniciadas a principios de la década tuvieron como consecuencia que el crecimiento se distribuyese muy desigualmente, pues favorecieron más a los ricos e incrementaron la tasa de pobreza, tal como se aprecia en la gráfica 1.

GRÁFICA 1  
Evolución tasas de pobreza (personas). Umbral = 50% renta equivalente



Fuente: Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta, "La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada", en Fundación Argentaria, *op. cit.*, vol. II, p. 115.

Como afirman Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta,

En España[...] las fases de ajuste y recuperación de la economía han coincidido con el desarrollo de la protección de los parados y de la tercera edad, colectivos que tradicionalmente presentaban una posición muy vulnerable, contrarrestando parcialmente los efectos negativos de la crisis y el fuerte aumento del desempleo. En ambos casos se ha ampliado la co-



bertura de la protección junto a un proceso progresivo de revalorización de las prestaciones.<sup>58</sup>

En síntesis, de acuerdo con Maravall, la democracia no consistió sólo en mejorar los derechos políticos sino que mejoró y amplió la protección de derechos sociales. El presupuesto para gasto social creció, financiado, al menos en parte, mediante mayores ingresos fiscales. En España los gastos en pensiones, seguro de desempleo, salud y educación aumentaron en términos reales 39.7% entre 1975-1982, y 57.6% entre 1982-1989; como proporción del PIB, aumentaron de 9.9% en 1975 a 17.8% a finales de los ochenta. El cuadro 4 muestra estos cambios.

CUADRO 4

Evolución del gasto público en pensiones, salud y educación en España, 1975-1989

|                                                                                                | 1975-1982 | 1982-1989 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Pensiones públicas                                                                             |           |           |
| Crecimiento del presupuesto en términos reales (%)                                             | 29.3      | 55.5      |
| Incremento en número de beneficiarios (millones)                                               | 1.4       | 1.2       |
| Salud pública                                                                                  |           |           |
| Crecimiento del presupuesto en términos reales (%)                                             | 8.3       | 30.6      |
| Incremento en número de beneficiarios (millones)                                               | 3.7       | 6.3       |
| Educación                                                                                      |           |           |
| Crecimiento del presupuesto en términos reales (%)                                             | 66.4      | 94.0      |
| Incremento en la tasa de inscripción en la educación secundaria para el grupo de edad 14-17(%) | 16.6      | 30.5      |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Gasto público en España*, Madrid, 1989; reportes de consumo de los ministerios de Salud, Educación y Ciencias y del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990. Citado en Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social-democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973, p. 111.

El gasto público no sólo aumentó en todos estos rubros sino que su efecto fue notablemente progresivo (es decir, que el beneficio fue descendiendo a lo largo de la escala de renta). Así, de acuerdo con Juan A. Gimeno, el beneficio recibido por 10% de la población más pobre

<sup>58</sup> Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta, "La distribución de la renta en España en los años ochenta" en Fundación Argentaria, *Primer Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. II, Madrid, Fundación Argentaria, 1993, p. 113.

llegó a 204.35% del gasto medio del hogar. El beneficio es superior a la renta todavía para las dos decilas siguientes, aunque ya en porcentajes menores, y sigue decreciendo hasta alcanzar 36.56%, valor mínimo que corresponde a la última decila. Las transferencias implican que los hogares de las dos primeras decilas prácticamente duplican su renta inicial gracias a la acción redistributiva en metálico por parte del gasto público.<sup>59</sup>

Entre los gastos con mayor progresión se encuentran: el gasto en sanidad cuyo beneficio estimado para la primera decila es de 111.28%, se reduce a 55.37% para la segunda y sigue disminuyendo hasta llegar a 3.96% en la última.<sup>60</sup> De la misma forma, en el gasto en pensiones, seguridad social y servicios de asistencia social, el beneficio va descendiendo a lo largo de la escala de renta, de 59% en la primera decila, hasta 1% en la última.<sup>61</sup>

La acción redistributiva del Estado también se expresó en la distribución regional de gasto público compensatorio. Cataluña y Madrid contribuyeron con el doble de recursos públicos de lo que obtuvieron del Estado, mientras que Andalucía y Extremadura recibieron tres y cuatro veces más de lo que aportaron. El Fondo de Compensación Interterritorial mostró una fuerte correlación negativa con el ingreso per cápita regional ( $r = .90$ ). De tal forma que en el periodo de crecimiento económico de 1985-1990, las diferencias entre las regiones más ricas y más pobres de España disminuyeron gracias a la acción del Estado. Esta situación contrasta con lo ocurrido en el Reino Unido, donde la desigualdad entre las regiones prósperas del sur y el este y las regiones deprimidas del norte y el occidente del país aumentó notablemente.

En las conclusiones de su libro sobre el PSOE, Richard Gillespie argumenta que:

Juzgado por el criterio electoral, el gobierno socialista de 1982-1986 fue una historia exitosa. Es verdad que en la elección de junio de 1986 el PSOE perdió como 1.2 millones de votos del total de 1982, pero mantuvo su mayoría absoluta en ambas Cámaras del parlamento, algo que no han logrado la mayoría de los partidos socialistas europeos en los años recientes. Más aún, en térmi-

<sup>59</sup> Juan A. Gimeno, "Incidencia del gasto público por niveles de renta. España 1980-1990", en Fundación Argentaria, *op. cit.*, vol. VII, p. 103.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 92.

nos de construir la estabilidad política y consolidar el régimen que surgió del consenso político de finales de los 70, la administración de Felipe González también disfrutó de un éxito considerable. A quienes decepcionó fue a aquellos que juzgaron al gobierno en términos de si sus políticas económicas dieron tratamiento preferencial a la clase trabajadora, y si sus acciones compaginan con los cambios radicales prometidos en 1982 en áreas como política exterior y social.<sup>62</sup>

Es verdad que el gobierno socialista tuvo que abandonar algunos de sus planteamientos de política exterior más radicales; sin embargo, a la luz de este estudio es necesario modificar la conclusión de Gillespie, ya que la política económica de los socialistas de 1982-1990, sí dio un trato preferencial a los grupos de ingresos más bajos y logró forjar una sociedad más igualitaria, no sólo en términos económicos sino sociales y políticos.

Una vez que hemos analizado las políticas económicas de los conservadores en el Reino Unido y de los socialistas en España y sus efectos en ambas sociedades, ¿tenemos una mejor respuesta a las preguntas planteadas en la introducción? Éste es el tema de las siguientes conclusiones.

#### CONCLUSIONES: LAS DIFERENCIAS ENTRE IZQUIERDA Y DERECHA O LAS DOS CARAS DE JANO

Tradicionalmente la política se ha visto como una lucha por el poder, una lucha por el control de recursos escasos, la cual contrapone un grupo social a otro en una constante búsqueda de la dominación[...], sin embargo, la política también es un proceso mediante el cual los ideales básicos y la identidad de una nación se definen, conforme se hacen intentos por vencer los problemas colectivos que enfrenta una sociedad. Por lo tanto, las ideas ocupan un lugar central en la política en dos sentidos. De las visiones morales rivales presentadas por los contendientes por el poder político, se forja un propósito colectivo, y de las propuestas políticas generadas por los intelectuales y los funcionarios por igual, se plantean soluciones a los problemas comunes.<sup>63</sup>

En este ensayo he intentado enfatizar el papel central de las ideas para explicar el cambio en la política económica de Gran Bretaña y

<sup>62</sup> Richard Gillespie, *op. cit.*, p. 421.

<sup>63</sup> Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 389.

España. Así, mientras que el programa de privatizaciones de Thatcher fue una expresión de los objetivos de una ideología neoliberal que se fortaleció en Gran Bretaña por medio de los esfuerzos de los *think-tanks* de la nueva derecha y especialmente del Partido Conservador y de su líder, la política económica de González fue el resultado de los conflictos político-ideológicos dentro del PSOE y del triunfo de la corriente socialdemócrata primero dentro del partido y después en las urnas.

Thatcher y González jugaron el papel de “empresarios políticos” y al hacerlo dieron a sus ideas poder político. Como argumenta Michael Taylor: el empresario político no es sólo un innovador con incentivos selectivos, o alguien que simplemente concentra o centraliza recursos. Lo que es más característico de un político es su papel en cambiar las creencias acerca del bien público, referente a lo que otros han hecho y de lo que es probable que hagan. Esto es exactamente lo que González, con su política socialdemócrata, y Thatcher, con su programa neoliberal, intentaron hacer, con distinto grado de éxito. Para entender el cambio debemos estudiar esta interacción entre las ideas, los partidos políticos, los políticos, la política económica y la sociedad. Dicha interacción nos ayuda a explicar no sólo los límites de las reformas en España y en Gran Bretaña sino su origen y sus alcances.

A la pregunta de si aún hoy, en un mundo interdependiente, es posible distinguir en Europa entre una política neoliberal y una socialista, la respuesta es sin duda que sí. Mientras que diez años de conservadurismo en el Reino Unido han revertido la tendencia histórica hacia la igualdad observada desde fines de los años cuarenta, diez años de gobierno socialista en España han disminuido la pobreza y la desigualdad por medio de políticas económica y social con un claro carácter redistributivo. Es verdad que España sigue siendo una de las sociedades más desiguales de Europa; sin embargo, hoy tiende hacia la igualdad mientras que el Reino Unido va en dirección opuesta (y, lo que es más preocupante, con gran rapidez). Nuestros dos casos cuestionan la hipótesis de la convergencia de políticas económicas en Europa. Es cierto que ha tenido que enfrentar crisis económicas similares, y en ese sentido los límites impuestos a los gobiernos son parecidos; sin embargo, las respuestas han sido distintas y a veces radicalmente distintas. Es necesario un análisis comparativo más amplio para saber si en realidad Europa camina en una misma dirección.

Por último, si bien la política económica de los conservadores y de los socialistas fue radicalmente opuesta, en ambos casos los líderes estatales buscaron ampliar la autonomía estatal y la utilizaron para implantar sus programas aun contra importantes grupos sociales como

los sindicatos y la Iglesia; así, ambos representan ejemplos de autonomía estatal. Por otra parte, tanto González como Thatcher legitimaron sus políticas con base en la teoría del mandato democrático, según la cual las elecciones, como expresión del interés general, les daban el derecho y el deber de llevar a cabo sus respectivos proyectos. La autonomía estatal, como afirma Skocpol, no es una variable estructural, puede ir y venir, pero además, como muestran nuestros casos, puede ser empleada para muy diversos fines, los cuales son determinados por los políticos que controlan el Estado; en ese sentido, la política determina las políticas.