

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

LAS POLÍTICAS DE REFORMA DEL ESTADO EN INGLATERRA

El profesor Werner Bonefel es Lecturer en Ciencias Políticas en la Universidad de Edimburg, miembro activo de la Conferencia de Economistas Socialistas y autor de varios trabajos entre los que se destacan: La reformulación de la teoría del Estado, (1987), y Postfordismo y Forma Social.

Entrevista con el Dr. Werner Bonefeld por Irene Muñoz (1)

- Usted ha trabajado sobre la reforma del Estado en Reino Unido. Nos gustaría que nos sintetizara sus principales aspectos

- Como es sabido, el momento a partir del cual se despliega la reforma es en los 80 durante la administración Thatcher, aunque muchas de sus características se mantienen hasta la actualidad. Desde el punto de vista de las políticas impulsadas desde la administración las más relevantes fueron las:

- políticas sociales
- políticas de relación entre gobiernos locales y gobierno central
- políticas de desregulación financiera

En cuanto a las políticas sociales, la reforma del estado de bienestar tiene dos vías: la redefinición del estado de bienestar puede concebirse en términos de políticas de empleo y de políticas de disciplinamiento social, ambas en estrecha relación entre sí.

En cuanto a las políticas laborales, hay que destacar en primer lugar la exclusión de los sindicatos de los mecanismos de consultas y del proceso de toma de decisiones. En segundo lugar se produce una legislación del trabajo muy restrictiva, que dificulta mucho la posibilidad de huelgas legales, por ejemplo. En tercer lugar, hay que destacar la derrota de los mineros en el 84-85 que se constituyó en un punto de inflexión para estas políticas. Por otra parte la redefinición de las políticas de bienestar se realizó bajo el lema fue "dinero a quien lo necesita", es decir, políticas sociales focalizadas. Esta fue su presentación ideológica, pero en la práctica lo que sucedió es que aquellos que tenían dinero mantuvieron su bienestar, y para aquellos que dependían directamente del sistema de bienestar estatal éste devino más y más restrictivo, en términos de beneficios por desempleo, de acceso a la vivienda y en términos de edad. Los muy jóvenes, de 16 a 21 años, perdieron su acceso a los beneficios. Los demás mantuvieron el beneficio pero bajo ciertas condiciones. Para los desempleados se estableció la necesidad de participar en programas de capacitación para mantener sus beneficios --en una dirección similar al seguro de desempleo americano--. Programas de capacitación que en realidad son una forma de empleo precario. Las mujeres fueron excluidas del seguro de desempleo en la medida en que no pudieran probar que alguien fuera a hacerse cargo de sus hijos. Esto mantuvo la tasa oficial de desempleo más baja de lo que realmente es al excluir a jóvenes y mujeres que no calificaban para el seguro de desempleo. Todo esto, coadyuvó también para el efecto de disciplinamiento social que en su conjunto tuvieron todas estas políticas.

En cuanto a las políticas de relación entre gobierno central y gobiernos locales, la tendencia fue a reforzar la centralización a través de políticas de descentralización. Los gobiernos locales tenían dos fuentes de recursos: los recursos provenientes del presupuesto central y los impuestos locales; para mantener las restricciones presupuestarias el gobierno central se propuso controlar los gastos de los gobiernos locales,

esto supuso una serie de medidas la mayoría de las cuales no fueron exitosas. El resultado de esto fue en primer lugar, una mayor centralización, ya que los gobiernos locales dependen más que nunca del financiamiento del gobierno central y, por otra parte, el gobierno central no asume la responsabilidad de los servicios que prestan los gobiernos locales. De esta forma, la descentralización y la efectiva centralización fueron de la mano. El resultado final es que el gobierno local pierde su independencia y capacidad política.

En cuanto a la desregulación financiera, ésta se instrumentó tanto en lo referente a la City como las políticas hacia el mercado de vivienda ambas interconectadas. En la búsqueda de competitividad internacional, se dejó de lado el aparato administrativo que regulaba la City, pero esto produjo una pérdida de control de la expansión del crédito por parte del gobierno central. Paralelamente el mercado de vivienda pasó ser controlado por los gobiernos locales, las viviendas --al menos las mejores-- que estaban administradas por consejos locales fueron vendidas por lo general a sus mismos inquilinos. Se produjo así un boom de créditos hipotecarios a través del sistema bancario y de las compañías constructoras e inmobiliarias. Al darse en forma simultánea con un aumento de la pobreza y de los créditos para el consumo, las hipotecas se transformaron en una importancia central de la estructura de endeudamiento individual. Coincidió así el boom de los intereses en el mercado financiero desregulado con el boom de las hipotecas, una llevó a la otra.

En suma, todas estas políticas llevaron a una mayor centralización del poder política y como consecuencia la construcción de un estado fuerte en un marco de austeridad en las políticas sociales y política fiscal restrictiva y, al mismo tiempo, de aflojamiento de las políticas monetarias con una gran expansión del crédito por la desregulación de la City y la expansión del mercado de vivienda.

- ¿Cómo evolucionaron posteriormente estas políticas?

- La evolución posterior llevó a un crash en 1987. Gran Bretaña relajó aún más su política monetaria, la inflación creció y, poco después en 1988 se aumentó la tasa de interés. En 1989-90 bajo la administración Thatcher y después Mayor, confluyeron varios factores: Gran Bretaña entró en el sistema monetario europeo; se desarrolló un movimiento importante de protesta contra los nuevos impuestos locales (pool-taxes caracterizados por tasa independientes del ingreso de los individuos); altas tasas de interés y algunos éxitos del movimiento sindical en negociaciones salariales; todo esto coincidió con los primeros indicios de una recesión económica. Gran Bretaña entró en el sistema monetario europeo con un nivel muy alto de su tasa de cambio, lo que significó mantener tasas de interés alto (un 15% anual previo a la entrada al sistema monetario europeo y un 40% a partir de entonces). Entonces, se produjeron muchas quiebras empresarias, aumento del desempleo que debilitó la capacidad de negociación de los sindicatos, cayeron los créditos al consumo y la capacidad de pago de las hipotecas, con la consiguiente pérdida de la posesión de las casas a favor de las compañías inmobiliarias y se profundiza aún más los recortes a los beneficios sociales concentrándose especialmente en las madres solteras. Debido al alto nivel de endeudamiento personal y al desempleo; el movimiento contra los impuestos locales no se expandió en un movimiento de protesta general porque la gente se volcó a tratar de defender lo que tenía individualmente y el gobierno finalmente abandonó este tipo de impuesto y lo reemplazó por otros impuestos locales. Sin embargo, la entrada al sistema monetario europeo fue exitosa desde el punto de vista del gobierno porque le proporcionó una excusa para la recesión que, en realidad, era producto de las políticas anteriores. El sistema económico europeo más que el gobierno de Gran Bretaña era presentado como el culpable de este crash. La inflación decreció pero después de la reunificación alemana y las políticas de Alemania de altos intereses, el gobierno británico encontró más y más difícil mantener la libra dentro de los márgenes del sistema europeo y en septiembre de 1992 la libra sale del sistema sufriendo una devaluación frente al marco alemán. Después el gobierno pone en marcha una política monetaria más restrictiva reduciendo la tasa de interés, pero, en relación al endeudamiento personal la tasa real de interés se mantuvo alta dada la simultánea baja de la tasa de inflación, de forma tal que el proceso de reenajamiento de las viviendas se mantuvo y desde entonces, septiembre de 1992, el gobierno conservador está en crisis. La devaluación impulsó las exportaciones lo que permitió que Gran Bretaña --también los EEUU-- salieran de la recesión antes que Alemania o Japón. De manera tal que la economía aparenta haberse recompuesto, aunque yo considero que se trata sólo de un efecto coyuntural de corto plazo producto de la devaluación y de la comparativamente mejor performance que las economías de Alemania y Japón que se mantenían en una fuerte recesión.

- ¿Cómo afectó este proceso al sistema político?

- Las políticas neoconservadoras fueron legitimadas ideológicamente en los ochenta, en los noventa se transforman simplemente en un problema de pragmatismo político, de **realpolitik**.

Desde septiembre de 1992, el gobierno conservador está en crisis. Se trata de una crisis esencialmente política que aparece estrechamente ligada al tema de la integración europea. Pero ésta funciona esencialmente como un símbolo de hecho la crisis del partido conservador en el gobierno se debe a que ha enajenado su base de apoyo social, las clases medias. Todo este proceso, las políticas inflacionarias y su posterior abandono con la salida del sistema monetario europeo, son las causas de esta alienación de su base tradicional de apoyo ya que las clases medias ya que fueron éstas las que sufrieron más el problema del endeudamiento personal. Algunos comentaristas decían en los ochenta que esta era una sociedad de un tercio, dos tercios. Dos tercios incluidos y un tercio excluido. Ahora se puede hablar de una sociedad de un tercio, un tercio y un tercio. Un tercio incluido, un tercio excluido y el otro tercio, en una situación crítica.

La oposición oficial es naturalmente el partido laborista, pero de hecho éste toma como un dato los cambios producidos a partir de los ochenta. En algún momento hablaba de la posibilidad de renacionalizar y planteó la posibilidad de revisar la legislación restrictiva del trabajo, ya no. Su programa para los gobiernos locales es poco claro. El partido laborista se ha movido hacia el centro, tratando de mantener su base de apoyo electoral sin dirigirse, sin embargo, a la resolución de sus intereses. De hecho, el partido laborista estuvo muy a favor de la inclusión de Gran Bretaña en el sistema monetario europeo, sin embargo, de la misma forma que en el partido conservador, también hay un corte transversal que los afecta a ambos entre los partidarios y los adversarios a la integración europea. Las principales iniciativas políticas de los laboristas giran en torno a la democratización, fundamentalmente en dos grandes formas. En primer lugar, la democratización de las agencias gubernamentales creadas por el partido conservador que aún siendo parte del aparato estatal no están sujetas a la responsabilidad política (el servicio de salud por ejemplo) En segundo lugar, la democratización del estado a nivel regional, tendiendo a una estructura federal. En Escocia, por ejemplo, pero también en Gales y en Inglaterra, impulsan que el parlamento escocés tenga injerencia sobre la administración de Escocia hasta ahora centralmente dirigida. En oposición al partido conservador que está en contra del reforzamiento de los gobiernos regionales, el partido laborista trata de mantener su carácter de partido dominante en Escocia frente al partido nacionalista escocés que plantea la independencia, centrandó la discusión en la capacidad del parlamento regional en establecer su propia política tributaria. De hecho, esta política de democratización es una reacción frente al descontento social pero de una forma que no se dirige a resolver las causas que produce de ese descontento: la democratización de las decisiones no se refieren al tema del empleo o de las políticas sociales de bienestar.

- Entre los que trabajan el tema de la globalización económica es frecuente la preocupación por la disminución de la autonomía de los estados nacionales en materia de fijación de políticas ¿cuál es su opinión en este punto?

- De hecho, la política de integración europea es una respuesta a la pérdida de soberanía en particular al quiebre de la capacidad financiera de los estados en los 70. La autonomía del estado de Gran Bretaña vis a vis el mercado financiero global no existe en términos de políticas financieras o monetarias, o es realmente muy reducida. Los mayores niveles de autonomía del estado se verifican en términos de políticas laborales o sociales, pero se trata de una autonomía sujeta a restricciones fuertes: el descontento social, la baja de productividad, el déficit en la balanza de pagos, un aumento en el gasto social alto, cualquiera de estos factores, puede provocar una corrida contra la libra. Así, ya se trate de políticas de empleo o de bienestar social, el gobierno deberá garantizar que las medidas que se tomen no tengan un impacto negativo, esto es deberá mantener la confianza del mercado financiero.

- ¿La comunidad europea sería una forma de restablecer la autonomía de las políticas estatales respecto al mercado financiero?

- Si y no.. La izquierda europea apoya en términos generales la integración europea, entre otras razones porque ve en ella esta posibilidad, pero las cosas no son tan lineales. La comunidad europea debe ser concebida como un polígono de fuerzas cuya resultante no es inmediata. Aunque desde el punto de vista comercial, por ejemplo, se opera sin barreras aduaneras; la posibilidad de la cooperación concertada contra la especulación financiera no parece ser suficiente para mantener el equilibrio de las tasas de cambio. El contraejemplo fue precisamente la especulación contra la libra del 1992 que forzó su salida del sistema monetario europeo.