

“Redefining the state” (la redefinición del Estado) de Nicolás Spulber. (Editado por la Cambridge University Press).

En el libro que reseñamos, Nicolás Spulber, profesor de economía jubilado de la universidad estatal de Indiana (EE.UU.), desarrolla paralelamente dos temas, a primera vista independientes, pero en opinión el autor conexos: el primero la aparición y triunfo de la corriente neoconservadora representada por la Sra Thatcher en el Reino Unido y por el presidente Reagan en EE.UU., que ha desplazado en gran parte el keynesianismo a partir de los años 80, una corriente caracterizada por el propósito de limitar las funciones del estado, que debe renunciar al intervencionismo y dirigismo económico dejando que las fuerzas del mercado libre determinen la estructura de la producción y el empleo, y por el intento de limitar la expansión del estado de bienestar, que cree ha disminuido perversamente los incentivos a buscar trabajo; el segundo tema del libro es el derrumbe del sistema marxista-leninista de planificación central, de asignación obligatoria por el plan de los factores de producción y de supresión —en cierta medida fracasada en la práctica— de las acciones de las fuerzas del mercado. Aunque parece que son dos desarrollos simultáneos en el tiempo pero independientes, Spulber —con cierta razón— los encuentra un denominador común: la limitación del papel del estado.

Spulber describe en su libro las oscilaciones de la ideología y de la práctica político-económica respecto al papel del estado desde el siglo XVIII, describiendo brevemente el capitalismo mercantilista de Luis XIV, centrado en aumentar el poder del estado barroco con objetivos de supremacía y conquista, el cameralismo alemán, el cambio, más de ideología que de política aplicada, representado por el liberalismo y la libertad de comercio de Gran Bretaña en el siglo XIX, el intervencionismo a ultranza de la “Kriegswirtschaft”, la eficaz “Economía de guerra” impulsada por el alto Estado Mayor Alemán en la Primera Guerra Mundial, su adopción por Lenin en el sistema soviético tras la Revolución Rusa, el intervencionismo de entreguerras y la revolución Keynesiana como respuesta al crash de 1929, y la contrarrevolución neoliberal de la Sra Thatcher y del presidente Reagan.

Spulber condensa en su libro, de poco más de 200 páginas, una enorme cantidad de información, muy bien seleccionada, que da una idea muy clara de la evolución que describe; la consecuencia inevitable es que su libro es denso —un crítico exigente diría indigesto— y no de lectura fácil. Sin embargo merece la pena leerlo. Quizá una persona de formación europea podría pensar que Spulber es demasiado americano y que da por sentado sin decirlo expresamente, quizá porque lo considera evidente, que la revolución neoconservadora es irreversible, que ha derrotado a Keynes y a la economía social de mercado del modelo germánico de capitalismo y que cree por lo tanto se han impuesto definitivamente los axiomas básicos de aquélla, a saber la disminución del papel del estado en la economía, las privatizaciones y el retroceso del estado de bienestar. Para un observador europeo las cosas no están tan claras, y es posible que dentro de no muchos años se produzca una reacción. De todos modos es innegable que Spulber es

rigurosamente objetivo en la exposición de los hechos, de la teorías que los justifican y de sus resultados en la práctica.

Un notable acierto del libro es resaltar las inconsistencias frecuentes entre la ideología económica comúnmente aceptada y la práctica política de los gobiernos: Así, en el siglo XIX en EE.UU., el supuesto paragon de la economía de mercado y del no intervencionismo, algo más del 40% de la superficie del país era del dominio público (federal, de los estados y de los condados y municipios), la intervención del gobierno federal en la creación de la gigantesca red ferroviaria fue intensa y decisiva, y los aranceles subieron de una media de 20% en 1860 a 42% en 1864. La política norteamericana era pues en la práctica una mezcla mercantilista-liberal, no el liberalismo económico de la ideología dominante.

Spulber muestra también que las diferencias entre sistemas económicos diametralmente opuestos son a veces mucho menores de lo que parecen: así la planificación central leninista no fue sino una transposición chapucera e ineficiente de la “Kriegswirtschaft”, la “economía de guerra” establecida por el gobierno alemán en la Primera Guerra Mundial, en la que, aunque a diferencia del leninismo los medios de producción seguían siendo de propiedad privada, su gestión pasó totalmente a manos del estado, que indicaba qué se había de producir y como.

Spulber describe los principios fundamentales de la política de Thatcher y Reagan: “supuso una ruptura radical contra el enfoque keynesiano de pleno empleo, demanda agregada e instrumentos fiscales; su énfasis era en medidas antidéficit y antiinflación (más bien que en evitar paro), en disciplina fiscal y monetarista, en incentivos *ad hoc* del lado de la oferta, (más bien que en manipular la demanda agregada) y en reducir subsidios y transferencias de renta supuestamente “despilfarradoras”... La convicción profunda de la Sra. Thatcher era que la gestión por el gobierno de una empresa o de un servicio es tan lamentable que siempre habría que demostrar “porqué el gobierno debe hacerse cargo de una función determinada en vez de dejarla a cargo del sector privado... [que] los subsidios del estado de bienestar se han distribuido sin considerar su impacto en la conducta de los que los reciben y han fomentado los nacimientos fuera del matrimonio, y la ruptura de las familias y, en vez de aumentar los incentivos a trabajar, han estimulado perversamente la holgazanería y al fraude.” Spulber describe las medidas concretas tomadas para limitar el papel del estado, detallando en especial los diferentes modos de realizar las privatizaciones, y observando que las emprenden tanto los gobiernos conservadores como los democristianos y socialistas.

La descripción por Spulber del sistema económico soviético y de sus contradicciones internas que provocaron su derrumbe en 1991 es la mejor que conozco de las realizadas en pocas páginas. Al ocuparse del derrumbe Spulber da datos poco conocidos y muy significativos: “Según las declaraciones en 1990 de N. Fiodorov, presidente del Comité del Soviet Supremo de la URSS, sobre las “pérdidas improductivas” a fines de los años 80, la mitad de la producción industrial y del 20 al 40% de la agrícola se había considerado “perdidas” lo

mismo que porcentajes similares en la construcción, el transporte, el comercio, etc, llegando a un total de cerca del 40% del PIB.... El derrumbe del partido comunista dejó tras sí una administración paralizada, fragmentada y cada vez más ineficaz, una economía ingestionable, pobreza en amplias capas de la población, casi una hambruna, y conflictos incotrolables entre industrias y etnias."

Spulber describe luego las diferentes "recetas" de economistas del país rusos y de consejeros del Banco Mundial y del FMI para remediar la situación, algunas muy ingenuas, como el "Plan de los mil días" de Shatalin que en ese plazo increíblemente breve quería montar un sistema capitalista completo de tipo occidental; otras —las de economistas occidentales— quizá pecaban de dar por supuesto que medidas empleadas con éxito en los años 80 en los países latinoamericanos para salir de la crisis podrían servir, con las modificaciones oportunas, para la situación radicalmente diferente de los países excomunistas, sin tener en cuenta que en estos últimos faltaban elementos básicos del que se daban en mayor o menor medida en aquéllos.

En mi opinión lo mejor del libro es la descripción de la aterradora situación de Rusia postsoviética, el sistema que llama "capitalismo nomenklatura". El aparato estatal se ha venido abajo, la pobreza es terrible y no hay perspectivas de una pronta mejora. Pero dejemos hablar a Spulber: "El colapso y la desintegración del sistema soviético ha resultado en [la división del país] en feudos gobernados por la antigua clase dirigente de altos funcionarios, la nomenklatura. Según el antiguo primer ministro ruso Gaidar "en esta versión de capitalismo el estado y la propiedad privada se han separado pero al mismo tiempo continúan fusionados inseparablemente. El sistema ha ofrecido oportunidades sin límite para distribuir dinero a beneficio de empresas "amigas"... Cualquier grupo comercial, industrial o financiero que alcanza un determinado tamaño tiene que conseguir como sea su propia "superestructura política", ya que en Rusia cualquier gran empresa solo puede subsistir si mantiene estrechos lazos con el estado... Los antiguos miembros de la nomenklatura convertidos en directores de las nuevas empresas consiguen privilegios especiales para importar cigarrillos, bebidas alcohólicas, videos, y otros artículos muy demandados, y exportar metales, petróleo, gas natural y madera, todo ello con la ayuda de los nuevos bancos. Las empresas que continúan siendo de propiedad estatal son grandes y tiene enormes pérdidas, que exigen ayuda del gobierno."

"Los reformadores como Gaidar tienen enormes dificultades. Muchos son antiguos comunistas que han decidido abandonar su lastre ideológico... A menudo se han visto obligados a entenderse con los antiguos nomenklaturistas esperando que quieran integrarse pacífica y lealmente en el nuevo sistema. Esto explica en parte la naturaleza contradictoria de ciertas reformas, sus avances y retrocesos, ciertas debilidades y errores, todo ello para evitar una guerra civil inspirada y dirigida por una nomenklatura acorralada. Según Gaidar el capitalismo que está emergiendo como resultado de esas medidas y ajustes es "repulsivo, horrible, ladrón y socialmente injusto"... Al faltar en la sociedad rusa un cuadro legal efectivo, un control apropiado de los movi-

mientos de capital, y las aptitudes y modos de conducta creados por la economía de mercado, el problema de la criminalización creciente es cada vez más preocupante. Tratando de alcanzar el control o adquisición de empresas rentables y de la administración estatal, elementos mafiosos han aumentado sus actividades económicas criminales, se han organizado y armado, han introducido en su órbita partes del aparato estatal y han penetrado en muchas de sus estructuras. Carencias en la legislación bancaria y el fracaso de entidades financieras en adaptarse a las realidades del mercado han creado las condiciones apropiadas para que los criminales utilicen bancos para blanquear su dinero y han convertido algunos de ellos en claros canales criminales... Aparte de su actividad usual de robos, secuestros, violaciones y asesinatos, las mafias controlan operaciones bancarias, exportan petróleo y metales, ejercen diversos tipos de comercio, controlan el negocio de drogas y, con la ayuda del ejército, el tráfico de armas. Según ciertos informes una cantidad considerable de acciones con derecho a voto están en manos mafiosas, que cobran tributo a entidades comerciales y tienen representantes en sus consejos de administración."

En el último capítulo Spulber trata de contestar a las dos preguntas cruciales que plantea su libro: En Occidente ¿va a seguir disminuyendo el campo de acción del estado, como propugnan los neoconservadores, o se va a producir una reacción en favor del estado de bienestar, del intervencionismo y del Keynesianismo?. En los países excomunistas ¿Qué tipo de estado y de economía va a resultar, acabada la penosa transición en curso?

Los pronósticos económicos a varios años vista más que pronósticos son profecías y es bien sabido el escaso grado de credibilidad de los profetas, especialmente en materia económica. Por ello Spulber, con muy buen sentido, es muy cauteloso en sus respuestas. Respecto a los países occidentales cree que continuará la tendencia privatizadora y en favor de equilibrar el presupuesto, pero que es muy posible que aumente el papel y la intervención del estado en otros sectores. Así, en el Reino Unido "[Hay] un amplio consenso sobre las deficiencias en formación profesional que requieren la intervención del estado. El gobierno estima que las fuerzas del mercado no bastan... [es necesaria] una "política activa de mercado de trabajo" cubriendo los parados largo tiempo, consistente en mejor educación básica, adiestramiento y ayuda a encontrar trabajo". Incluso en EE.UU., la patria del capitalismo puro y duro, "el aparente consenso contra el "gobierno omnicompreensivo" (big government) puede estar en peligro... Si la inquietud de los trabajadores sobre la posible pérdida de su empleo continúa no habría que excluir la intervención del estado... [comprendiendo] desde subsidios a industrias en dificultades a inversiones directas en infraestructuras, e incluso en ciertas clases de obras públicas." Esto respecto a los países anglosajones; en Europa continental, aunque continúan las privatizaciones y la ortodoxia fiscal y monetaria impuesta por las condiciones de Maastricht, continúa también su firme adhesión al estado de bienestar, corrigiendo sus posibles abusos.

Respecto a los países sucesores de la fenecida URSS Spulber cree que, pasadas las enormes dificulta-

des y privaciones de la transición en curso, lo más probable es que resulte un tipo de capitalismo más semejante al germánico que el anglosajón, con bancos estatales (no privados como en Alemania) ejerciendo continua supervisión y control de las grandes empresas, y el estado concediendo subsidios y otras formas de apoyo a empresas pequeñas. Es muy posible que continúe un núcleo de empresas de propiedad pública, grandes e ineficientes, que serán una rémora al crecimiento económico. Puede que las intervenciones del estado sean omnipresentes y no bien definidas. El tipo de estado resultante puede que se asemeje, desde el punto de vista económico, a los actuales de Grecia y Turquía y al de Rusia zarista.

En conclusión: el libro de Spulber merece ser traducido y estudiado. Describe con imparcialidad encomiable el sistema capitalista anglosajón sin ocultar sus defectos: así dice que "la mediana de la renta familiar en EE.UU. fue en 1993 prácticamente la misma que en 1973, mientras que la media de ingresos horarios y semanales durante ese periodo de 20 años bajó sistemáticamente" es decir el fuerte aumento del PIB en esos años benefició sólo a los perceptores de rentas más altas, mientras que el trabajador medio tuvo que trabajar más horas (o trabajar su mujer) para ganar lo mismo que 20 años antes. Respecto a la transición de los países excomunistas Spulber es pesimista, probablemente con razón.

Ricardo Cortes

Economía y Salud. Fundamentos y Políticas, Guillem López i Casasnovas y Vicente Ortún Rubio, Colección Oikos Nomos, Ediciones Encuentro, Madrid 1998, 155 págs.

El sector sanitario concentra actualmente una parte importante de los esfuerzos de producción y regulación del Sector Público en España. El sector de los servicios de salud despierta, además, una atención creciente por parte de políticos, académicos y ciudadanos en general, puesto que constituye uno de los pilares de un Estado del Bienestar en proceso de reorganización. El libro de los profesores Guillem López i Casasnovas y Vicente Ortún, cuya experiencia y prestigio en el ámbito de la Economía de la Salud son bien conocidos, se dedica precisamente a hacer un repaso por algunos de los temas principales de esta disciplina. Se trata de un magnífico texto de carácter divulgativo que logra introducir al lector, con claridad y rigor, en los principales problemas de política y gestión sanitaria. El libro sirve, por tanto, de espléndida introducción para economistas y no economistas interesados en este área de conocimiento. La principal aportación de los autores consiste, no solamente en ofrecer una descripción clara y rigurosa de los principales tópicos de la Economía de la Salud, sino además en presentar una visión crítica y razonada de las cuestiones tratadas, que permite al lector deshacer algunos tópicos sobre temas de organización, gestión o financiación del sector sanitario. De este modo los autores consiguen introducir numerosos elementos de reflexión y debate, que constituyen piezas

esenciales en la valoración de las propuestas de reforma características del contexto actual. El interés del libro se ve acentuado, además, por la escasez de textos en el mercado editorial español que reúnan este conjunto de características.

En cuanto a la estructura formal se refiere, el texto se encuentra dividido en dos partes claramente diferenciadas, cada una de las cuales consta de 3 capítulos. La primera parte, dedicada a la presentación de los fundamentos, repasa en su primer capítulo las bases del análisis económico de la sanidad desde una doble perspectiva: la de los beneficios derivados de la contribución de los servicios de salud al desarrollo económico y social, por un lado, y la de los costes sanitarios y su impacto económico, por otro. El segundo capítulo se centra en la explicación y discusión del porqué de la intervención pública en el sistema sanitario, mientras en el tercer y último capítulo de esta primera parte se discuten los contenidos concretos de las formas de intervención en el ámbito de la sanidad, y se analiza el alcance de lo público y lo privado en los distintos esquemas organizativos del sector salud. La segunda parte del libro, dedicada al análisis de las políticas, comienza con un repaso de los determinantes de la salud, e introduce la discusión sobre la importancia de la efectividad de las políticas sanitarias en su primer capítulo. El segundo capítulo de este bloque analiza las políticas de salud, contrastándolas con las políticas de servicios sanitarios, e incide en la necesidad de considerar políticas intersectoriales para el logro de la efectividad. El último capítulo del libro, por su parte, se dedica a las instituciones implicadas en la asignación de los recursos sanitarios -Estado, mercado y normas clínicas-, al análisis de algunos conflictos entre eficiencia y equidad en la determinación de la oferta de servicios sanitarios, y a la discusión de algunas políticas de financiación. Tras este breve resumen de la estructura del libro, repasaremos con algo más de detalle el contenido de cada uno de los capítulos en que se divide el texto.

El primer capítulo describe las bases teóricas del análisis económico de la sanidad, a partir del repaso de los beneficios y costes sanitarios. Si bien la contribución marginal de los servicios sanitarios a la mejora de la salud se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo, los gastos del sector han crecido de forma importante por lo que, en algunos casos, se han generado situaciones de medicalización excesiva. En un contexto de recursos escasos, donde el coste de oportunidad del gasto resulta considerable, es imprescindible valorar el impacto de cualquier política sanitaria, analizando sus efectos tanto sobre el bienestar individual como sobre la economía en general. De este modo, el objetivo que han de plantearse las autoridades consiste en determinar cuál debe ser la magnitud del sector, y qué funciones ha de atender. La Economía de la Salud se señala como la disciplina encargada de diseñar los mecanismos óptimos de gestión y organización de los sistemas sanitarios, y de evaluar sus resultados, siguiendo los principios de efectividad y eficiencia.

El segundo capítulo aborda la cuestión de la intervención pública en el sector de cuidados de salud. Los autores detallan los principales argumentos que justifican la intervención del Sector Público en este ámbito, distinguiendo las actuaciones que responden a fallos