

ESTADOS DEL BIENESTAR Y GLOBALIZACIÓN

Marta Graciela Cabeza

Universidad Nacional de Rosario, Argentina. E-mail: marcabeza@yahoo.com

Recibido: 3 Agosto 2005 / Revisado: 21 Septiembre 2005 / Aceptado: 25 Octubre 2005 / Publicación Online: 15 Febrero 2006

Resumen: La dificultad con la que nos encontramos cuando queremos definir Estado de Bienestar es considerable, ya que es un concepto muy generalizado que se utiliza para indicar varias acciones o actitudes del Estado, entre ellas la intención de redistribución del ingreso para ayudar a los más pobres. Es por ello que en este ensayo intentaremos reflexionar sobre el concepto mismo de Estado de Bienestar para poder abordar luego su evolución y su actual crisis.

También el concepto de globalización comparte las características citadas previamente ya que se usa para denominar demasiadas cosas, pero aquí lo entendemos como interconexiones económicas, sociales, culturales y políticas, las redes conformadas por todo este entramado de fenómenos sociales y los procesos que muchas veces trascienden las fronteras nacionales. El propósito es relacionar estas interconexiones y procesos con la crisis del Estado de Bienestar y su posible transformación

Palabras clave: Estado-Nación, Estados del Bienestar, Globalización.

1. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y SU CONCEPTUALIZACIÓN

Al comenzar a reflexionar académica sobre estas cuestiones es necesario distinguir el Estado de Bienestar de lo que son las políticas sociales, ya que éstas últimas son previas históricamente al Estado de Bienestar. En el siglo XV y el siglo XVI la Iglesia y la nobleza como poderes dominantes eran los que suministraban los recursos para los pobres, de alguna manera fueron entonces los precursores de las políticas sociales. Las políticas sociales son las encargadas de gestionar las desigualdades, y decimos gestionar y no eliminar o disminuir porque no siempre se da una real y directa redistribución desde las

clases más pudientes a las menos pudientes (si bien puede ser una consecuencia indirecta y no buscada). Dicho de otro modo, las políticas sociales no eliminan las desigualdades sino que las orientan de otro modo, gestionándolas o modulándolas. De hecho, esta tipología de políticas se pueden dar en cualquier tipo de régimen social, económico y político. Y esto es así, entre otros motivos, porque la Política Social no puede incidir categóricamente en el punto de origen de la desigualdad: la propiedad privada.

Pero si bien es cierto que la política social es previa, frente al Estado liberal del siglo XIX a mediados del siglo XX se va conformando un nuevo tipo de estructura social que tiene como eje este aspecto. Para Wilensky “la esencia del Estado de Bienestar es la protección gubernamental de estándares mínimos de renta, alimentación, salud y seguridad física, instrucción y vivienda, garantizada a cualquier ciudadano como derecho político” (Cachon, 1995). Las elaboraciones teóricas posteriores le van agregando a esta definición las políticas de pleno empleo y la intervención del Estado en la regulación del mercado de trabajo.

Los Estados de Bienestar tienen “buena prensa” y podemos coincidir en afirmar que éstos han representado una considerable aproximación a una sociedad justa. Lo dicho no significa que sean perfectos ni que sean, sin más precisiones, la solución definitiva de los problemas sociales. Además, los Estados de Bienestar se desarrollaron en unas condiciones económicas, sociales, políticas e ideológicas que han cambiado profundamente en los últimos años y que en la actualidad difieren sustancialmente de las iniciales.

A partir de los años sesenta se asiste en Europa occidental a una cierta "explosión" del gasto

público y en ella, de un modo especial, del gasto social: educación, salud, vivienda, jubilaciones y pensiones, prestaciones de desempleo. En aquellos momentos se produjeron dos fenómenos complementarios que describimos a continuación.

Por un lado, la revolución industrial llega a su plenitud en el oeste de Europa, lo que significa la conjunción de una serie de fenómenos sociales que desarticulan las redes sociales que proporcionan *seguridad* en las antiguas sociedades agrarias. La ciudad con su anonimato, el modelo de familia nuclear, la vida en una economía totalmente "monetarizada"; todos estos fenómenos crean los típicos riesgos de la sociedad industrial y urbana: la falta de trabajo, la soledad y la falta de salud, la vejez, todos riesgos que no son atendidos por el mismo tejido social.

Por otro lado, y por primera vez, las sociedades occidentales son suficientemente ricas para hacer frente a estos problemas: de este modo se desarrolla fuertemente el gasto social incluso durante los años de crisis económica.

Pero volviendo a la evolución del análisis teórico del Estado de Bienestar, parece ser un hito innegable la obra de Esping-Anderson "Los tres mundos del Estado de Bienestar" de 1993, donde se introduce el concepto de desmercantilización de la fuerza de trabajo. Con este concepto el analista intenta comprender el proceso a la "prestación de un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado". Su aporte además consiste en enfocar más determinadamente las relaciones entre política social y estructura social. Sus críticos (Adelantado, 2000) opinan que los méritos se congelan cuando elabora una clasificación de Estado de Bienestar basado en este nuevo concepto de desmercantilización que lleva a una simplificación de las políticas sociales y sus consecuencias.

La propuesta superadores es entonces, estudiar la política social como un proceso (y los estados de bienestar como una de sus tipologías) que surge como una de las estructuras sociales a la vez que contribuye a configurar la misma. La utilidad de concebirla como un proceso se encuentra dada por la posibilidad de pensar a la política social sobre la base de la acción colectiva de los individuos. Con estas premisas no se descarta la utilización del concepto de

desmercantilización, y como vinculación clave se podría decir que a menor diferencia entre las clases pudientes y las clases menos pudientes, se estaría delante de una mayor desmercantilización.

Hay una relación directa entre estructura social y política social que es bidireccional: la estructura social traslada las demandas a las políticas sociales, pero también la política social es conformadora de la estructura social y la puede rearticular y modificar dando lugar a una rueda donde los dos elementos se modifican en distintos tiempos (Adelantado, 2000). También para explicar las políticas sociales debemos unir a la estructura social la lógica electoralista que agrega causas y motivaciones coyunturales. "Las políticas sociales, serían, por tanto, uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma" (Adelantado, 2000: 27)

Así, la expansión de la política social en los Estados del Bienestar fue determinada por el impulso de la suma de diferentes ideas e intereses de actores sociales y políticos (proletariado, clases medias y clases agrícolas). La consolidación de los programas sociales se llevó a cabo bajo la presunción de que todas las clases, no sólo las trabajadoras, eran vulnerables, y de que los principios de igualdad, solidaridad y universalidad beneficiaban a todas ellas. Los elementos básicos de protección frente a la pobreza eran el trabajo y la familia. El desarrollo económico de posguerra y las posibilidades de acceso a un salario dieron pie a una concepción de la pobreza como algo coyuntural, mientras que el pleno empleo ocultaba las relaciones entre pobreza y mercado. La pobreza se localiza en los núcleos rurales y en la población inmigrante, es decir, en sectores que aún no se habían incorporado a los procesos centrales de modernización económica. El desarrollo, la extensión de sistemas de protección social solidarios, el acceso a la educación y a la atención sanitaria se consideraban las mejores herramientas para la creación de sociedades igualitarias y solidarias en las que la pobreza sería un mal erradicado. En esta lógica, los sistemas de cobertura de mínimos, basados en la asistencia social, se ampliaron a las categorías acomodadas y la universalización se plasmó también en el desarrollo de sistemas públicos de educación,

sanitarios, de servicios sociales y de vivienda. (Arriba González de Durana, 2002).

2. GLOBALIZACIÓN

El otro concepto con el que estamos trabajando no es menos problemático y cuestionado que el anterior. De hecho, si bien se utiliza en modo generalizado desde los primeros años de la década del '90 algunos autores sostienen que son pocos los elementos novedosos. Es más, Held, Mc Grew, Goldblatt y Perraton (2000) establecen una tipología que distingue entre la globalización premoderna (antes del descubrimiento de América), la remota moderna (posterior a 1492 que llega hasta 1850), la moderna (de 1985 hasta 1945) y la contemporánea (desde 1945 en adelante).

Efectivamente si tomamos en cuenta la emergencia de organismos internacionales o el desarrollo tecnológico como variables de globalización vemos que es a partir de la segunda posguerra que hay un incremento considerable de los indicadores de ambas variables. También la liberalización del comercio, de los mercados de capitales y de los tipos de cambios fue progresiva y encuentra los primeros antecedentes a partir de la creación del GATT en 1945 la primera y en la década del '70 las dos últimas.

En definitiva, podemos decir que se trata de la crisis del modelo de acumulación fordista que se retroalimenta con el proceso de liberalización creciente.

En este contexto es que encontramos tres posibles posiciones teóricas donde se relacionan los conceptos de Estado del Bienestar (y sus crisis) y globalización:

- Aquellos que aborrecen la globalización, por la cual explican todos los males de las sociedades modernas.
- Aquellos que minimizan los efectos de la globalización y encuentran la causa de los males en los elementos endógenos (transformación de los mercados de trabajo, modificación de la estructura familiar, envejecimiento de la población, etc.)
- Aquellos que opinan que los Estados del Bienestar son creadores de globalización y viceversa. Es decir que éstos son dos fenómenos interrelacionados e indivisibles que sólo se separan a los fines analíticos.

Con este esquema de pensamiento, y si bien es cierto que las decisiones de liberalización (léase globalización) las toman los gobiernos, hay Estados productores de globalización y Estados consumidores de globalización.

Durante muchas décadas, podríamos decir casi desde su origen, la disciplina de las relaciones internacionales tomó al Estado como la unidad de análisis en tanto monopolizaba el uso de la fuerza y actuaba en forma racional en un ámbito internacional que carecía de una autoridad suprema. Esta concepción tradicional de Estado debe modificarse a partir de las transformaciones que han tenido lugar en el escenario de la globalización internacional. A partir de la década del 70 la economía conquista nuevos ámbitos y nuevas atribuciones y tiene incidencias también sobre las formulaciones teóricas originando entre los analistas un debate renovado sobre el rol del Estado y del Mercado en el escenario internacional.

Entre los grandes cambios que se empiezan a perfilar entre los 70 y los 80 se encuentra la aparición de nuevos sectores y nuevas formas de relaciones entre éstos y los viejos actores. En una visión más extrema del análisis se ubican autores como Kenichi Ohmae, quien describe a los procesos actuales como muestra del ocaso del Estado Nación como unidad operativa de la economía mundial. No coincidimos totalmente con este autor porque consideramos que los Estados Nación aún son determinantes para algunos aspectos económicos y lo serán mientras sigan detentando el monopolio para la creación de la moneda nacional (y para determinar su paridad con las demás divisas) y el monopolio de la gestión tributaria. Mientras esto se siga manteniendo habrá importantes incidencias del accionar del Estado Nación sobre la economía nacional y por ende también sobre la economía internacional, a pesar de la presencia de nuevos actores trascendentales en el escenario mundial provocados por los flujos de la economía actual.

Más allá de la discrepancia señalada, acordamos con el autor japonés cuando afirma que cada una de las entidades estatales "es una combinación multicolor de territorios con necesidades muy diferentes y con muy diferentes posibilidades para hacer aportaciones" (Ohmae, 1997:28)

Estas transformaciones del Estado coincidirían con las esferas de globalización identificadas por Yeates (2001) y denominadas “Globalización de las capacidades reguladoras y gobernabilidad” y “Globalización como unificación política del mundo”, cuyas características más importantes son la disminución de la importancia de los roles de los gobiernos nacionales y de los parlamentos, y la progresiva integración de la sociedad mundial en una política y economía mundial y un sistema económico liderado por un poder central.

En otras palabras, la globalización trajo aparejada la intensificación de las interacciones políticas transnacionales, con un crecimiento de los temas que son considerados “globales” y cuyas soluciones deben ser también logradas por todos a través de las acciones conjuntas de las agencias estatales y no estatales en el ámbito internacional y supranacional.

Como afirma el mismo Yeates (2001) “un punto de vista acerca de las consecuencias de la globalización para los estados, ya sea para los Estados de Bienestar o para el bienestar de la población, depende de si se acepta o no que un cambio cualitativo ha tenido lugar transformando el “viejo” orden internacional basado en la relaciones internacionales esencialmente entre naciones estados y sus economías nacionales a un “nuevo” orden caracterizado por una economía global unificada y por “relaciones globales entre capitales organizados”.

Por otra parte, el mismo proceso de globalización concede nuevas potestades hacia niveles inferiores otorgando mayores capacidades a provincias o entidades estatales en busca de mayor eficacia en la toma de decisiones y de mayor legitimidad para los actores políticos. (Rosenau, 1990). Se observa así que las culturas, las economías y los sectores políticos locales y regionales, aún sin tener una identidad propia en sentido etnológico o antropológico¹, piden mayores autonomías para poder gerenciar el territorio según sus propias preferencias, sin por esto contraponerse abiertamente al Estado central.

3. LOS DOS PROCESOS

A partir de trabajar con los conceptos podemos decir entonces que la globalización se retroalimenta con procesos de cambio

endógenos. Simultáneamente la globalización implica que la política social deba ser estudiada desde una perspectiva nacional y transnacional², obligándonos a pensar globalmente. La estructura global de producción y comercio, por ejemplo, genera - en relación con el sistema económico nacional de seguridad y de desigualdades- efectos en la estructura de empleo, en la distribución del desempleo, en la estructura familiar, en la división laboral basada en el género, etc. También es cierto que las perspectivas de vida de muchas personas se han visto fundamentalmente afectada por decisiones tomadas en foros internacionales.

La globalización refuerza la dimensión internacional del bienestar humano y centra la atención en instituciones internacionales como actores de políticas sociales con derecho propio. Es decir que la política social nacional está influenciada por políticas sociales de agencias estatales y no estatales de un nivel supranacional o internacional (Yeates, 2002).

Es durante la “época de oro” de los Estados del Bienestar (desde los 50 hasta los 70) que en Europa Occidental tiene lugar, dentro de un contexto de ayuda económica de posguerra desarrollado por Estados Unidos, un ejemplo temprano de programa de ajuste estructural. La construcción del Estado Benefactor contemporáneo es comparada con la “época de oro” del Estado del Bienestar al tener lugar nuevamente en un régimen internacional con instituciones internacionales supervisoras donde los estados intervienen activamente para estimular las demandas, el crecimiento y el pleno empleo a través del incremento controlado de la oferta monetaria, el gasto público y las inversiones.

A través de las políticas sociales se ponen en relación Estado y Mercado, y es aquí donde el Estado de Bienestar puede optar por hacer más amplia o más estrecha la vinculación a través del gasto social, las políticas de desempleo o la presión fiscal.

Se habla mucho de la “crisis del Estado del Bienestar” y se afirma que los mismos han sufrido una “lenta y constante erosión” (Noguera, 2000). Los mismos resultaban sostenibles mientras se mantenían las condiciones descritas más arriba, de crecimiento y pleno empleo. Esping Anderson se pregunta si la crisis es del Estado de Bienestar o del Régimen de Bienestar, incluyendo éste

último concepto a la familia y al mercado, como instituciones que junto al Estado conforman el Régimen de Bienestar.

La inestabilidad del mercado laboral y sus deficiencias gravan la capacidad de la familia para proporcionar integración social y a su vez las propias familias “fallan” porque las uniones matrimoniales son menos estables y el ingreso económico familiar ha disminuido. Alimentando a esta crisis también se encuentran los cambios en la pirámide demográfica, que tienen efecto directo sobre el gasto público y por ende sobre el Estado de Bienestar. La reducción de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida tienen, al menos, dos efectos directos sobre el gasto social: por un lado aumenta la demanda y por lo tanto el gasto en sanidad y atención social, y por el otro aumenta el gasto en pensiones (Muñoz de Bustillo Llorente, 2000). El aumento del número de personas mayores a 65 años unido al crecimiento de las familias nucleares y hogares unipersonales se traduce directamente en un aumento de las necesidades de apoyo de este grupo. Parece difícil que estas crecientes necesidades de cuidados de los ancianos sean cubiertas por los cuidados familiares debido esencialmente a la reducción del tamaño de la misma.

Por otro lado, el progresivo envejecimiento de la población hará aumentar la tasa de dependencia, relación entre la población jubilada y la población ocupada, aumentando por lo tanto la carga financiera sobre los ocupados. Se ha propuesto, para resolver este problema, sustituir el sistema de reparto por un sistema de capitalización por el medio del cual los activos vayan construyendo un fondo para su futura pensión, pero esta solución ofrece más dudas que certezas (Muñoz de Bustillo Llorente, 2000). Aún si observamos el problema con un grado menor de pesimismo que el habitual, como lo sugiere el autor, el mismo permanece como una amenaza más al Estado de Bienestar.

Como vemos, se trata de una triple crisis donde los tres elementos (estado, familia y mercado) sufren profundos cambios dentro de un proceso más amplio denominado globalización que origina lo que Esping Anderson llama “un nuevo paquete de riesgos” (Esping Anderson, 2000).

CONCLUSIONES

La globalización ha llevado a procesos de transferencia de poder y de erosión de soberanía

que provocan instancias supra estatales y subnacionales. En las teorías de las relaciones internacionales han tenido un amplio desarrollo los flujos hacia poderes supranacionales pero también deben tenerse en cuenta las transferencias hacia entidades inferiores o internas al Estado Nación que si bien no niegan la soberanía estatal le dan nuevas características.

Si nos referimos específicamente a Europa, nos encontramos con un importante movimiento en las formas estatales: la explosión en varias naciones de los pluralismos culturales, económicos y sociales no está más contenida por “tabúes nacionalistas”. El proceso federal a escala europea ha permitido y favorecido dentro de cada Estado un nuevo flujo federal que tiene consecuencias en el reconocimiento de “autonomías funcionales” constituidas por entes públicos que se caracterizan por una autonomía y una forma de legitimación propia, otorgadas por parte de la administración estatal o por parte de las administraciones territoriales, a las cuales el legislador le puede atribuir, delegar, o transferir el ejercicio de funciones de interés general o funciones administrativas.

En medio de todas estas transformaciones, también los Estados de Bienestar han sido afectados: en Europa Occidental el Estado de Bienestar de posguerra se concentraba en la sanidad, la educación y las transferencias de ingresos. Esta organización estatal se basaba en familias estables y en un desempleo esporádico y cíclico, si es que se daba, y la redistribución favorecía a los mayores. Ahora la familia y el mercado laboral han cambiado, la natalidad bajó y envejeció la población y todo esto llevó a una crisis financiera. Excepto en Escandinavia la mayor parte del gasto social está dirigido a los pensionistas a pesar de que la mayor parte de los riesgos recaen sobre la juventud.

En nuestras latitudes, las formas de intervención social del Estado han virado de una política centrada en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de instituciones universales (salud y educación) hacia otra cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el despliegue de acciones compensatorias, que tienden a establecer umbrales mínimos de integración para los sujetos más vapuleados por el funcionamiento de un mercado de trabajo altamente excluyente.

Ante estos cambios es necesario reflexionar acerca de la necesidad o no de adaptar el Estado

de Bienestar, modificando o manteniendo sus objetivos. ¿Es posible exigir una privatización del Estado de Bienestar o un regreso a la familia y a la comunidad? Por otro lado, ¿es posible pensar nuevos principios de justicia y eficiencia que sean compatibles con una política contenedora de gastos? Puesto en palabras de Rodríguez Cabrero (2002), la pregunta en relación con el futuro del Estado de Bienestar es si es posible en la era de la globalización seguir conciliando las necesidades sociales y los intereses del capital.

Las respuestas a estos interrogantes se deben lograr aun cuando la explicación acerca de la reestructuración de los Estados de Bienestar causada por la globalización económica no esté totalmente acabada, tarea pendiente de la bibliografía especializada, que si bien relaciona el aumento del comercio internacional y el crecimiento de la inversión extranjera directa con los cambios en el gasto de protección social, el salario mínimo, el desempleo y la presión fiscal no ha ofrecido aun todas las variables intermedias que explican la relación existente entre los factores mencionados.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José; Rambla, Xavier (2000), “El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”, en José Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar: Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria-UAB, 23-61.
- Id.; Goma, Ricard (2000), “El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”, en José Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar: Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria-UAB, 23-61.
- Arriba González de Durana, Ana (2002), “El concepto de exclusión en política social”. Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 02-01.
- Cachon, Lorenzo (1995), “Estado de Bienestar y capitalismo avanzado”, en Jorge Benedicto; María Luz Morán (edits.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid, Alianza.
- Esping-Anderson, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.
- Held, David et al. (2000), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge, Polity. Press, 414-452.
- Muñoz de Bustillo, Rafael, “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el

cambio de siglo”, en Rafael Muñoz de Bustillo (ed.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza.

- Ohmae, Kenichi (1991), *El mundo sin fronteras. Poder y Estrategia en la Economía Entrelazada*. México, McGraw-Hill.
- Id. (1997), *El fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2002), “Los retos de la política social en la era de la globalización”, en AA.VV., *La sociedad: Teoría e investigación empírica*. Madrid, CIS.
- Rosenau, James (1990), *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton, Princeton University Press.
- Yeates, Nicola (2001), *Globalization and Social Policy*. London, Sage.

NOTAS

¹ No se trata exclusivamente de sectores identificados por la pertenencia a una cultura diferenciada, con características físicas y rasgos biológicos particulares, sino de grupos humanos que comparten objetivos comunes.

² Ratinoff (1999), citado por Yeates (2002: 17).